

Fedea Policy Papers - 2020/10

Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19

Por un mercado de trabajo moderno y resiliente

Coordinadores

Florentino Felgueroso (FEDEA)
Marcel Jansen (Universidad Autónoma de Madrid y FEDEA)
Juan-Francisco Jimeno Serrano (Universidad de Alcalá, CEPR e IZA)

Miembros

Alfonso Arellano Espina (BBVA Research)
J. Ignacio Conde-Ruiz (FEDEA y Universidad Complutense de Madrid)
Antón Costas (Universidad de Barcelona)
Miguel Ángel García Díaz (Junta de Andalucía)
Juan Ramón García López (BBVA Research)
J. Ignacio García-Pérez (Universidad Internacional de Andalucía y FEDEA)
Sergi Jiménez-Martín (Universitat Pompeu Fabra y FEDEA)
Jesús Lahera Forteza (Universidad Complutense de Madrid)
Juan Pablo Riesgo Figuerola-Ferretti

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

Por un mercado de trabajo moderno y resiliente

*Comisión de medidas laborales del Grupo de Trabajo Mixto COVID-19**

15 de junio de 2020

Coordinadores

Florentino Felgueroso (FEDEA)

Marcel Jansen (Universidad Autónoma de Madrid y FEDEA)

Juan-Francisco Jimeno Serrano (Universidad de Alcalá de Henares)

Miembros

Alfonso Arellano Espina (BBVA Research)

J. Ignacio Conde-Ruiz (FEDEA y Universidad Complutense de Madrid)

Antón Costas (Universidad de Barcelona)

Miguel Ángel García Díaz (Junta de Andalucía)

Juan Ramón García López (BBVA Research)

J. Ignacio García-Pérez (Universidad Internacional de Andalucía y FEDEA)

Sergi Jiménez-Martín (Universitat Pompeu Fabra y FEDEA)

Jesús Lahera Forteza (Universidad Complutense de Madrid)

Juan Pablo Riesgo Figuerola-Ferretti

* Este documento es fruto del trabajo del conjunto de la Comisión que incluye a varias personas que han preferido mantener el anonimato. La composición de la Comisión era más equilibrada en términos de género que el conjunto de miembros que aparecen con su nombre y contaba con la presencia de representantes de las organizaciones sindicales. Aunque se ha buscado el consenso siempre que ha sido posible, sus miembros no comparten necesariamente todas y cada una de sus conclusiones y/o propuestas.

1. Introducción

La crisis sanitaria de la COVID-19 y las medidas de control de la epidemia que se han adoptado para controlarla han tenido un impacto muy acusado sobre el mercado de trabajo, tanto en términos de flujos de destrucción como de creación de empleo. Al principio de la crisis, el objetivo fundamental de las políticas económicas se centró acertadamente en la protección de los trabajadores, de sus empleos y sus rentas. Así, en muchos países las principales medidas de política económica estuvieron dirigidas a facilitar la suspensión temporal de la relación laboral o la reducción temporal de la jornada de trabajo. En España, esto se hizo mediante la adaptación y la flexibilización de la regulación de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), que se han usado con profusión en los últimos meses. En concreto, la regulación de los ERTE por causa de fuerza mayor durante el estado de alarma ha sufrido varias modificaciones y se prevé que siga adaptándose en los próximos días y meses en función de cómo avance el control de la pandemia y la recuperación de la actividad económica.

Tras la etapa inicial de la crisis marcada por el confinamiento que impidió la realización de muchas actividades económicas, hemos entrado en una fase de transición hacia una “nueva normalidad”. Ahora, se debe compatibilizar la protección de los trabajadores y la necesaria reasignación del empleo desde los sectores de actividad y ocupaciones que han experimentado caídas permanentes hacia los que tienen mayor potencial de crecimiento. Ello requiere una combinación adecuada de prestaciones económicas por desempleo y políticas activas del mercado de trabajo, entre las que ganan relevancia el aumento de la formación ocupacional, la mejora de la intermediación laboral y el fomento de la contratación a través de incentivos, bien en forma de bonificaciones y complementos salariales o con modalidades de contratación adaptadas a la nueva situación.

Finalmente, no cabe olvidar que además de actuaciones urgentes y prioritarias en el corto plazo (ERTE, formación e incentivos a la contratación), conviven algunos problemas endémicos del mercado laboral español junto con el impacto de tendencias estructurales asociadas a los cambios tecnológicos, que hacen necesaria una adaptación y modernización de la legislación laboral. Aun cuando no es el momento oportuno de abordar dicha adaptación, es conveniente tener en cuenta que la crisis de la COVID-19 acelerará algunas de esas tendencias (por ejemplo, la digitalización, el teletrabajo, las nuevas formas de empleo asociadas a las plataformas digitales, etc.) y hará más costosas las ineficiencias y desigualdades económicas derivadas de una regulación inadecuada como es la dualidad contractual y la falta de cobertura y profundidad de la negociación colectiva.

Esta nota documenta, en primer lugar, el impacto de la crisis de la COVID-19 en el mercado de trabajo, presenta una propuesta para la prórroga de los ERTE por fuerza mayor y su transformación, a partir de septiembre, en ERTE por causas económicas, aboga por una inmediata potenciación de las políticas activas del mercado de trabajo y recuerda algunos aspectos a considerar para adaptar las políticas de empleo a las nuevas necesidades derivadas de los cambios permanentes en el mercado de trabajo que ya venían produciéndose y que cabe esperar que se acentúen en el medio y largo plazo.

2. El impacto de la crisis de la COVID-19 en el mercado laboral

El parón forzoso de gran parte de nuestro sistema productivo durante varios meses desde el inicio del estado de alarma y las amplias restricciones impuestas durante las fases de la desescalada, han tenido un impacto sin precedentes en nuestro mercado de trabajo. Las empresas han recurrido esencialmente y de forma masiva a dos formas de ajuste para hacer frente a estos cierres forzosos: los Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) y los despidos o ceses de sus trabajadores (en su mayor parte temporales). Uno de los datos más impactante acaecidos en el mes de mayo fue el de 8.4 millones de personas demandantes de empleo a (un 35,4% de la población activa total), lo que supone un récord histórico al superar en 2 millones el registro de demandantes de mayo de 2013.

Al abrigo de una normativa bastante amplia y flexible, las empresas han puesto a parte o a la totalidad de sus plantillas bajo un ERTE. Este mecanismo de protección del empleo alcanzó a finales de abril una cobertura máxima de 3,4 millones de personas, de las que 3,2 millones estaban en situación de ERTE por fuerza mayor, y el resto por motivos económicos. Además, el 85% de los trabajadores protegidos por ERTE por fuerza mayor lo estaría en modo de suspensión de contrato, y el resto en modo de suspensión parcial o reducción de jornada. Estas cifras equivalen a la suma de todas las personas que se encontraron en situación de ERTE por suspensión de contrato o reducción de jornada desde junio de 1993 hasta febrero de 2020, es decir, durante los anteriores 27 años.

El número de trabajadores cubiertos por los ERTE se ha ido reduciendo hasta llegar a los 2,9 millones a finales de mayo.¹ La tasa de reincorporación una vez finalizado el primer plazo de duración de los ERTE (20 de mayo) está siendo muy alta: más del 95% de los trabajadores, y se ha producido de momento esencialmente en la industria y en la construcción. Esta tasa de reincorporación no se puede por lo tanto considerar como indicativa de lo que ocurrirá en los próximos meses en la mayor parte de los ERTE, que se concentran en los sectores de hostelería y en el comercio.

El número de autónomos que solicitaron la prestación extraordinaria por cese de actividad superó los 1,5 millones (la tasa de concesión agregada alcanza el 95% de las solicitudes). De esta forma la tasa de cobertura de esta prestación ascendió al 46,7% del total de los afiliados al régimen de autónomos (RETA) en el mes de mayo.

Cuadro 1: Cobertura de los ERTE

	30-abr	31-may
Cobertura ERTE s/afiliados al Régimen General a fin de mes	24,2%	21,2%
% de autónomos solicitantes de prestaciones extraordinarias por cese de actividad s/	37,0%	46,7%

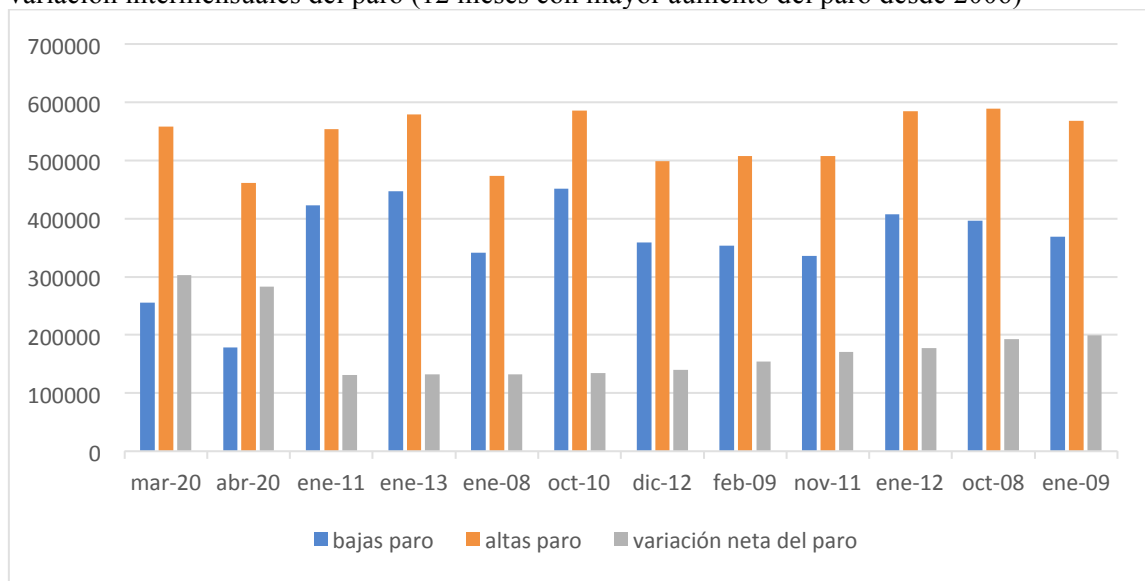
¹ Según las últimas cifras disponibles, a mitad de junio, un total de 1,1 millones de trabajadores habían salido del ERTE con una tasa de reincorporación superior al 90%, dejando la cifra de los trabajadores cubiertos por ERTE en menos de 2,3 millones. Fuente: <http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/downloadFile.do?tipo=documento&id=3.839&idContenido=3.814>

afiliados al RETA a fin de mes.

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

A pesar del uso tan intenso y extenso de los ERTE, y como es ya usual en nuestro mercado de trabajo en tiempos de crisis, las empresas también han acudido de forma masiva al despido o los ceses de sus empleados con contratos temporales. Como se puede observar en el Gráfico 1, en los meses de marzo y abril del 2020 se produjeron los mayores aumentos del paro registrado de la serie histórica, doblando o triplicando los incrementos registrados en los meses de mayor impacto de la crisis del periodo 2008-2013. La afiliación, la mejor fuente de información, se redujo en cerca de 900 mil trabajadores en la segunda quincena de marzo, cuando en ese mismo mes del año anterior había aumentado en 186.785 afiliados.

Gráfico 1: Transiciones desde y hacia el paro entre los últimos días del mes anterior y variación intermensuales del paro (12 meses con mayor aumento del paro desde 2006)



Fuentes: <https://expinterweb.empleo.gob.es/series/>

Pero esta primera fase de la crisis no sólo ha incidido en los flujos de destrucción de empleo, sino también en los de creación. En años anteriores, cerca de 1,7 millones de personas conseguían salir del paro o la inactividad al empleo durante este período del año, mientras que en 2020 la congelación de los flujos de creación ha imposibilitado que se produjeran estas transiciones.

En el Cuadro 2 se muestra que la reducción de los flujos de salida del paro en marzo y abril fueron el rasgo diferenciador de esta primera fase de la crisis en comparación con los peores meses de la crisis anterior. En el mes de mayo, además, en plena desescalada, el tamaño de los flujos de alta de los afiliados a la Seguridad Social ocupados fue equivalente al registrado en el año 1997, cuando el número de afiliados era un 30% inferior al actual. La evolución de las contrataciones siguió la misma tónica. En el mes de mayo, los contratos sólo fueron un 40% de los registrados en mayo del año 2019. También hay que retroceder hasta mayo del año 1997 para observar una cifra tan baja de contrataciones.

Cuadro 2: Evolución de los altas y bajas de afiliación y de los contratos registrados (miles de personas)

	Altas afiliados ocupados	Bajas afiliados ocupados	Contratos registrados
Febrero/Marzo 2020	-303,3	+621,3	-338,3
Marzo/Abril 2020	-804,2	-1611,8	-583,4
Abril/Mayo 2020	+148,6	-89,5	+167,6
Variaciones interanuales			
Marzo 2019/Marzo 2020	-467,5	+443,9	-453,3
Abril 2019/Abril 2020	-1.382,8	-1.066,4	-1.092,0
Mayo 2019/Mayo 2020	-1.512,3	-1.604,8	-1.235,0

Fuente: Seguridad Social y SEPE

En consecuencia, en estos meses de crisis, el crecimiento del empleo efectivo se ha visto dramáticamente alterado por tres fenómenos: los despidos y ceses, la caída sobresaliente de las contrataciones que han provocado un aumento del paro y su retorno a niveles similares a las del 2016, y, adicionalmente, el uso masivo de ERTE y ceses de actividad de autónomos, lo que provocó el aumento sin precedentes del número de demandantes de empleo.

El impacto de las restricciones impuestas durante el estado de alarma ha sido muy heterogéneo, y las formas de ajuste también han diferido notablemente entre actividades económicas, ocupaciones y características de los trabajadores.

En el Cuadro 3, se presenta la distribución de los 8,4 millones de trabajadores en situación de paro, ERTE y cese de actividad en por actividad económica de su último empleo o del empleo actual. Cerca del 40% de los trabajadores afectados por estos ajustes se encontraba en los sectores del Comercio y de la Hostelería. Probablemente debido al tipo y diferencias en el tamaño de sus empresas, el primero ha accedido en mayor medida a los ceses de actividad y el segundo a los ERTE. El sector de las Actividades Administrativas y de Servicios Auxiliares ha hecho mayor uso de los ceses o despidos que de los ERTE, contribuyendo al aumento del paro en la misma medida que los dos primeros sectores.

Cuadro 3. Distribución de trabajadores en paro, ERTE y cese de actividad por divisiones de actividad (31 de mayo de 2020, %)

	Paro	ERTE	Cese de actividad	Total
Total (miles)	3.858	2.999	1.508	8.365
Distribución del total por divisiones de actividad para cada situación laboral				
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	4,3	0,1	0,8	2,1
Industrias extractivas	0,1	0,0	0,0	0,1
Industria manufacturera	7,8	10,2	5,3	8,2
Suministro energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	0,0	0,0	0,0	0,0
Suministro de agua, saneamiento, gestión de residuos	0,6	0,1	0,0	0,3

Construcción	8,3	3,1	11,2	7,0
Comercio al por mayor y al por menor, reparación vehículos	14,0	22,3	24,9	18,9
Transporte y almacenamiento	3,2	4,7	5,3	4,1
Hostelería	13,5	29,2	17,9	19,9
Información y comunicaciones	1,5	1,8	1,3	1,5
Actividades financieras y de seguros	0,7	0,3	0,6	0,5
Actividades inmobiliarias	0,6	0,8	1,4	0,8
Actividades profesionales, científicas y técnicas	4,3	3,8	5,9	4,4
Actividades administrativas y servicios auxiliares	13,5	6,3	3,3	9,1
Administración pública y defensa; Seguridad Social	7,5	0,0	0,0	3,5
Educación	2,4	5,1	4,0	3,7
Actividades sanitarias y de servicios sociales	3,9	3,9	4,9	4,1
Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	2,0	5,0	3,2	3,3
Otros servicios	2,6	3,1	9,9	4,1
Actividades de los hogares como empleadores domésticos	1,8	0,0	0,0	0,8
Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0
Sin empleo anterior	7,3			

Fuente: Paro (SEPE), ERTE y Ceses de Actividad (Seguridad Social).

En correspondencia con las actividades económicas más afectadas durante el estado de alarma, las ocupaciones que más han contribuido al aumento del paro y de los nuevos demandantes con relaciones laborales (principalmente ERTE) han sido los trabajadores de los Servicios de Restauración y de Comercio. Al igual que en otras crisis, los trabajadores poco cualificados también han sido las principales víctimas de la actual crisis, porque mientras los procedentes de las actividades de servicios han sido protegidos de momento por ERTE, los de los demás sectores han pasado a estar desempleados.

Cuadro 4: Aumento del paro y de los demandantes con relación laboral entre los últimos días de febrero y mayo de 2020, distribución por grupos de ocupación

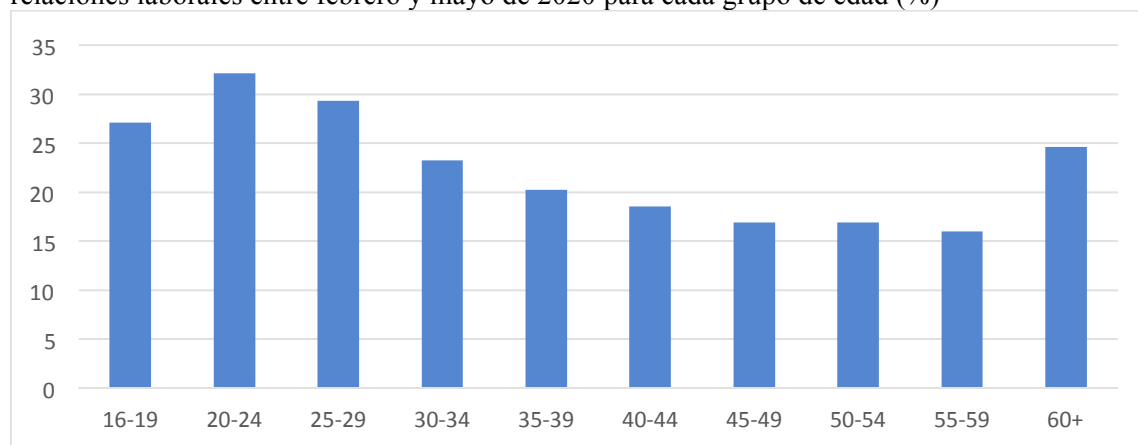
	PARADO S	DEMANDANTE S CON REL. LAB.
	611.729	2.881.714
a. Directores y gerentes	0,7	0,8
b. Téc. prof. de la salud y la enseñanza	3,0	2,7
c. Otros téc. prof. científ. e intelectuales	6,9	5,6
d. Técnicos; profesionales de apoyo	9,3	9,2
e. Emp. oficina que no atienden público	7,2	8,0
f. Emp. ofic. que atienden al público	2,5	2,5
g. Trabaj. servic. restaur. y comercio	23,6	21,0
h. Trabaj. servic. salud y cuidado personas	4,1	5,0
i. Trabaj. servicio protección y seguridad	0,9	0,6
j. Trabaj. cualif. sector agríc/ganad/for/pesquero	1,3	0,9
k. Ttrabaj. cualif. construc. exc. operadores de máquinas	6,6	4,3
l. Trabaj. cualif. indust. manuf, excepto operadores de instal. y máquinas	5,9	6,2
m. Operad. instalac, maquin. fijas, y montadores	1,5	2,0
n. Conduct. y operadores de maquin. móvil	3,2	2,8
o. Trabaj. no cualif. serv. (excepto transportes)	9,3	18,3

p. Peones agric/pesca/construc/indus. manif./transportes	14,1	10,2
q. Ocupaciones militares	0,0	0,0
Total	100,0	100,0

Fuente: Sepe

Los mecanismos de ajuste durante el estado de alarma también han sido diferentes según la edad de los trabajadores. Como se muestra en el Gráfico 2, los jóvenes están sobrerrepresentados entre los nuevos parados, mientras que los trabajadores de edad intermedia han tenido, de momento, mayor acceso a los mecanismos de protección de los ERTE, muy posiblemente al mantener una mayor proporción de contratos indefinidos.

Gráfico 2: Ratio entre el aumento del número de parados y el de los demandantes con relaciones laborales entre febrero y mayo de 2020 para cada grupo de edad (%)



Fuente: SEPE

Los jóvenes, para los que aún no se había recuperado el nivel de empleo previo a la crisis del 2008-2013, han sido los más perjudicados por el inicio de esta nueva crisis. La tasa de paro juvenil (16-24 años) en los últimos trimestres se situó entre el 30 y el 33%, unos 13-15 puntos porcentuales más que antes del inicio de la crisis 2008-2013. Es decir, los 6 años de expansión que sucedieron a esta crisis no fueron suficientes para volver a los niveles previos. A finales de abril fue el colectivo que más empleo había perdido desde mediados de marzo: un 25% los jóvenes de 16 a 19 años, y cerca del 16% los de 20 a 24 años. En mayo, también fueron los jóvenes los que menos empleo recuperaron: menos del 10% de esta pérdida de empleo. Finalmente, quienes tenían un contrato de formación fueron los que sufrieron un mayor impacto de la congelación de los flujos de contratación: entre marzo y mayo se han redujeron en más de un 75% en comparación con los registrados en este mismo período en el año 2019.

La dualidad que caracteriza nuestro mercado de trabajo ha vuelto a actuar exacerbando el impacto de la crisis sobre el empleo: el 76% de las caídas acumuladas de afiliación desde el 12 de marzo hasta el 30 de abril fueron afiliaciones asociadas a contratos temporales. En aquellos sectores con mayor incidencia de la temporalidad la reducción neta de las afiliaciones a la Seguridad Social ha sido también mayor: las ramas de actividad con una tasa de temporalidad superior al 30% redujeron su afiliación media el doble que las ramas con menos del 15% de trabajadores temporales.

Teniendo en cuenta la estacionalidad de la economía española, no cabe esperar que en la segunda parte del año se pueda reactivar el flujo de contrataciones para compensar las que no se habrán producido entre marzo y julio. En esta segunda parte del año, tampoco es probable que aumente el paro por razones estacionales, dado que los empleos que se suelen destruir en ese período coinciden en gran medida con los que se emplean con contratos temporales en la primera parte del año. Lo que ocurra en los próximos meses dependerá, principalmente, de cómo evolucionen las tasas de reincorporación de los trabajadores protegidos por ERTE. Cuánto menor sea esta tasa, más alejados estarán los niveles de empleo y paro del invierno del 2019, y más cercanos a los del 2013. En este caso, volver a situarnos en la senda de empleo que abandonamos en marzo del 2020 resultará especialmente complicado por las características de los sectores y el tipo de trabajadores más afectados. Por ello, se ha de tener una especial precaución con la regulación de los ERTE en los próximos meses, tal como explicamos en la Sección 3.

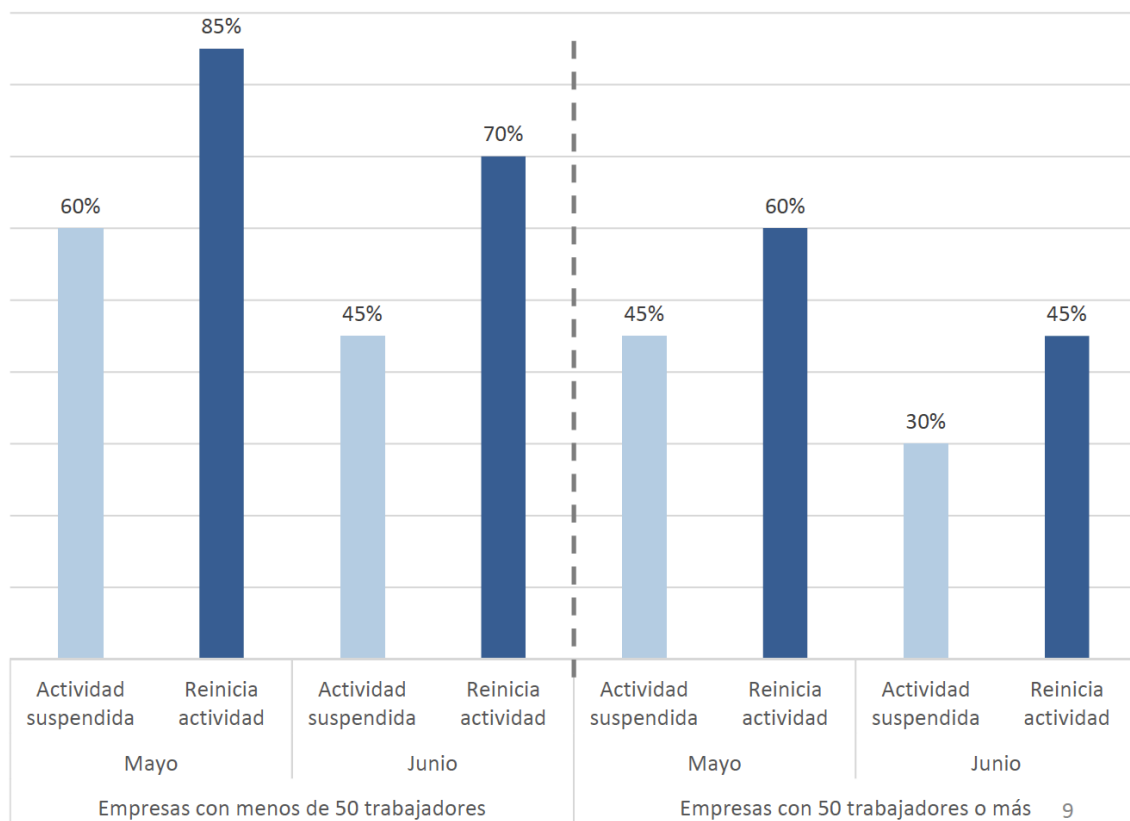
En el corto plazo, también será preciso reactivar los flujos de contrataciones y evitar en la medida de lo posible que vuelva a crecer masivamente el paro de larga duración entre los colectivos más vulnerables. Adicionalmente, se deberá actuar en el corto plazo para que los jóvenes no se tengan que enfrentar, por segunda vez en menos de una década, a un atasco en su incorporación al mercado de trabajo y a un nuevo parón que pueda repercutir en sus carreras profesionales en el largo plazo. Como explicamos en la Sección 4, resulta urgente poner en marcha una Agenda de Empleo para hacer frente a estos problemas con dos premisas fundamentales: perseguir la eficacia y la eficiencia en la gestión de las políticas activas de empleo, incluida la formación. Finalmente, con vistas al futuro, es preciso emprender las reformas estructurales que permitan aportar soluciones a los problemas crónicos y atender a las tendencias actuales del mercado de trabajo, tal como explicamos en la Sección 5.

3. La adaptación de los ERTE

Las cifras presentadas en la sección anterior son buena muestra del papel fundamental de los ERTE como mecanismo para amortiguar el impacto de la crisis de la COVID-19 en el empleo. Como hemos mencionado anteriormente, el final del confinamiento y de las fuertes restricciones de movilidad marca el comienzo de una nueva fase de la crisis. A partir de ahora, la falta de demanda de consumo será el principal problema de las empresas y las ayudas del Gobierno deben reorientarse hacia la recuperación de la actividad y el empleo, lo que exige una adaptación de los ERTE.

El Gobierno ya ha empezado a tomar medidas. El último pacto tripartito con los agentes sociales prolongó la duración de los ERTE por motivos de fuerza mayor hasta el día 30 de junio, desvinculándolos del fin del estado de alarma. También se prolongaron las medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo y se introdujeron cambios en los incentivos económicos para las empresas con el objetivo de favorecer la reincorporación de trabajadores. En concreto, el Real Decreto-ley 18/2020 introdujo un novedoso esquema para las exoneraciones de las cotizaciones a la Seguridad Social al ofrecer a las empresas que deciden reiniciar su actividad un mayor descuento para los trabajadores rescatados que para los trabajadores que se mantienen dentro del ERTE.

Gráfico 3: Exoneración de cuotas a la Seguridad Social para empresas con ERTE parcial en función del tamaño de la empresa



Nota: Todos los porcentajes se aplican a empresas que se encuentran en ERTE parcial. “Actividad suspendida” se refiere a trabajadores que continúan con sus actividades suspendidas, mientras “Reinicia actividad” se refiere a personas que reinician su actividad en los meses de mayo o junio. Se entiende por reiniciar que un trabajador pase de suspensión de contrato a reducción de horario o que aumenten sus horas de trabajo. Fuente: Real Decreto-Ley 18/2020 (Art. 4).

Hasta el momento, las empresas han reincorporado 1,1 millones de trabajadores de los 3,4 millones de beneficiarios de ERTE que había a finales de marzo. La prioridad para los próximos meses es conseguir que la mayor proporción posible de los alrededor de 2,3 millones de beneficiarios restantes puedan reincorporarse a sus puestos de trabajo, a medida que las empresas recuperen su actividad. Para ello resulta imprescindible acordar una nueva prolongación de las ayudas. Sin embargo, tras la desescalada, el mantenimiento del empleo deja de ser el único objetivo. En varios sectores las empresas no podrán volver a operar con normalidad durante mucho tiempo. Además, se han producido cambios profundos en la estructura de la demanda y en los próximos meses se producirá la desaparición de empresas insolventes. Las medidas del gobierno no deberían obstaculizar este proceso, sino permitir, o incluso fomentar, todos los reajustes que sean deseables desde el punto de vista del bienestar social tanto por parte de trabajadores como por parte de las empresas, incluyendo la salida de aquellas empresas

que son claramente inviables en la nueva situación. De hecho, la literatura empírica muestra que el impacto neto de los ERTE puede llegar a ser negativo si las ayudas públicas retrasan los necesarios reajustes durante la recuperación, preservando empleos que acabarán siendo destruidos una vez que se retiren las ayudas.²

En definitiva, la adaptación de los ERTE tiene que buscar un punto de equilibrio entre el objetivo de la protección de las personas y la necesaria reasignación de trabajadores y recursos hacia actividades más rentables. Sin embargo, dado el número de afectados y el alto grado de incertidumbre sobre el ritmo de la recuperación y el nivel de empleo compatible con la nueva normalidad, conviene ser prudente. Lo mejor es optar por una estrategia que contemple cambios graduales anunciados con suficiente antelación y que mantenga la protección durante un periodo razonable. De hecho, una retirada apresurada de las ayudas podría causar la destrucción innecesaria de puestos de trabajo y de parte de nuestro tejido productivo. La preservación de estas empresas evita la necesidad de reconstruir el tejido empresarial en el futuro. Además, el coste económico de una prórroga de los ERTE es bastante inferior al gasto en prestaciones y en las exoneraciones de las cuotas. La mayor parte de los trabajadores acogidos a un ERTE tendrían derecho a una prestación contributiva de una cuantía similar si pierden su empleo y muchos de ellos podrían encontrarse con dificultades para salir del desempleo. No obstante, la permanencia en ERTE no debe perpetuarse. El acuerdo para la prórroga de los ERTE tiene que incluir una clara estrategia de salida que contemple una disminución progresiva de las ayudas.

A continuación, ofrecemos una serie de recomendaciones y medidas para la adaptación de los ERTE a partir de julio, que permitiría completar el proceso de acomodación progresiva del empleo con garantías para trabajadores y empresas a un ritmo acorde con el interés social. Simultáneamente, permitiría la necesaria reasignación laboral si fuera necesario. Las propuestas se dividen en cuatro categorías:

- A. La prórroga de los ERTE a partir del 1 de julio
- B. Cambios en los incentivos para la incorporación de trabajadores
- C. La introducción de incentivos para la formación y la cualificación de trabajadores
- D. Revisión de la cláusula de mantenimiento y la prohibición de despidos

A. La prórroga de los ERTE

(i) Se deberían prorrogar los ERTE por causa de fuerza mayor durante al menos tres meses, siendo preferible desde el punto de vista práctico que se respete lo acordado en el marco del diálogo social

El Gobierno se ha mostrado dispuesto a prorrogar los ERTE hasta septiembre. La patronal y los sindicatos, por su parte piden la prórroga hasta finales de año. En ausencia de acuerdo en relación con dicha propuesta bipartita, se podría abordar un proceso en dos fases: la prórroga de los ERTE por causa de fuerza mayor hasta finales

² La literatura identifica varios tipos de ineficiencias. Se produce una pérdida por “peso muerto” si los expedientes de ERTE incluyen a puestos de trabajo que se hubieran salvado también sin las ayudas económicas y un efecto expulsión si preservan empleos que son inviables tras la retirada de las ayudas. Además, durante la recuperación las ayudas económicas pueden retrasar la reincorporación de los trabajadores. Para una revisión de la evidencia sobre los ERTE, véase Felgueroso y Jansen (2020)

de septiembre y su transformación, casi automática para empresas con una probada solvencia, en ERTE por causas económicas o productivas en los sectores más afectados por la no recuperación del nivel de actividad anterior a la crisis.

Durante la primera fase, las empresas deberían contar con la máxima flexibilidad para “sacar y meter” – desafectar y afectar –, incluso de manera recurrente, a los trabajadores afectados por ERTE en función de su actividad real. Aunque los criterios publicados por la Dirección General de Trabajo, con fecha 1 de mayo, contemplan una aplicación flexible de las medidas de suspensión de contratos o reducción de jornada durante las fases de salida del estado de alarma, sería conveniente, por razones de seguridad jurídica, que estos criterios se incorporasen expresamente al texto de la norma, completando lo ya iniciado en el Decreto-Ley 18/2020.

Además, durante la prórroga de los ERTE por fuerza mayor se deberían mantener las medidas extraordinarias en materia de protección de desempleo, incluida la reposición de los derechos a la prestación por desempleo para todos los trabajadores afectados, incluyendo los fijos-discontinuos. La opción de revertir la desafectación reduce los riesgos empresariales, lo que junto con un sistema de incentivos adecuados, puede acelerar la reincorporación de los trabajadores al puesto de trabajo, manteniendo su acceso a la protección por desempleo durante todo el proceso.

(ii) Se debería facilitar, en todo lo posible, la conversión de los ERTE por causa de fuerza mayor en ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción

El Decreto-Ley 18/2020 ya prevé la posibilidad de negociar las condiciones de un ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción (ETOP) estando vigente el ERTE por causa de fuerza mayor. La prórroga durante al menos tres meses de estos ERTE mantendría esta opción. En estos casos, donde los ERTE ETOP se inicien de forma consecutiva durante o a la finalización de los de fuerza mayor, debería presumirse justificada la causa en que se fundamenta el procedimiento, ya que ambas están relacionadas con la crisis de la COVID-19. Además, el paso de ERTE por fuerza mayor a ERTE ETOP es el momento para efectuar un control de la situación económica de las empresas. En concreto, se debería limitar las ayudas a empresas que eran solventes antes de la crisis de la COVID-19, y los planes presentados por las empresas deben ser coherentes con la evolución del empleo de la empresa previo a la crisis sanitaria.

El objetivo final es que los ERTE se adapten mejor a la situación de las empresas permitiendo, a partir de octubre, que haya una diferenciación por sectores y entre empresas del mismo sector.

(iii) Se debería simplificar el proceso de negociación para alcanzar un acuerdo sobre los ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción

Frente a la opción excepcional del legislador por la formación de una comisión negociadora sindical (art.23 Decreto-Ley 8/2020) cuando no exista representación legal en la empresa, sería preferible mantener en todos los procedimientos la regla general contemplada en el artículo 41.4 del Estatuto de los Trabajadores (ET): *que sean los*

propios trabajadores quienes opten entre designar una comisión ad hoc con miembros elegidos entre ellos o bien atribuir dicha negociación a una comisión designada por los sindicatos más representativos y representativos del sector al que pertenezca la empresa y que estuvieran legitimados por el convenio aplicable. Carece de sentido, especialmente en la situación actual, poner más dificultades en la negociación de los ERTE de las ya impuestas por las reglas generales. Además, de esta manera se evita un posible colapso de los servicios de asesoramiento por parte de los sindicatos debido al elevadísimo número de ERTE en vigor actualmente.

(iv) Sería conveniente diferenciar entre procedimientos individuales y colectivos de ERTE, al igual que sucede con modificaciones contractuales y procedimientos de despido.

Otra medida que ayudaría a agilizar la adaptación de los ERTE es la introducción de una distinción entre procedimientos individuales y colectivos. Las referencias serían idénticas a los umbrales del art.41 ET y art. 51 ET. Así, en procedimientos individuales no habría consultas con los representantes de los trabajadores, sino comunicación de la decisión al trabajador y a los mismos, mientras que en procedimientos colectivos habría exigencia de estas consultas.

La propuesta de adaptación en dos pasos ofrece varias ventajas. La prórroga de los ERTE por causa de fuerza mayor permitiría continuar durante tres meses con el proceso de desescalada sin necesidad de un proceso de renovación de los ERTE que podría colapsar los servicios públicos de empleo con el consiguiente riesgo de retrasos en los pagos a los trabajadores. Durante este periodo se despejarán muchas dudas sobre la capacidad de las empresas para reabsorber a los trabajadores y tres meses son un plazo suficiente para negociar los detalles de un posible ERTE ETOP. Además, en el caso del sector de turismo, el plazo hasta el 31 de septiembre permitiría completar la temporada alta evitando que la prórroga de los ERTE incluya a personas cuyo contrato termina al final de la temporada.

Sin embargo, para que este proceso sea la solución es crucial que las empresas cuenten con un alto grado de seguridad jurídica en todo el proceso. Para ello, se deberían incorporar las modificaciones en los ERTE ETOP contemplados en los puntos (ii)-(iv). Sin estas modificaciones, se deberían prorrogar los ERTE por causa de fuerza mayor durante un plazo mayor, llegando incluso a finales de diciembre como piden los interlocutores sociales tanto representantes de empresas como trabajadores.

B. El diseño de los incentivos para la incorporación de trabajadores

(v) Sería recomendable revisar el esquema de exoneraciones para aumentar su eficacia

Los ERTE deben buscar un equilibrio entre el coste laboral que asume la empresa y su capacidad de conseguir ingresos con su regreso a la actividad. De no ser así, cuando los costes son superiores a los ingresos no funciona el incentivo para rescatar trabajadores, menos todavía si no hay posibilidad de retorno del trabajador a la situación inicial.

El actual esquema de exoneraciones parte de manera bienintencionada del deseo de acelerar el ritmo de las reincorporaciones, pero en la práctica no funciona adecuadamente porque desincentiva el paso de un ERTE por causa de fuerza mayor

completo a otro parcial. La prueba de ellos es que el porcentaje de trabajadores desafectados de ERTE y activados es muy inferior al de reactivación de la actividad económica. La razón es que las empresas que desafecten a parte de sus plantillas pierden una parte muy considerable de las exoneraciones – entre el 55% y el 70% durante el mes de junio – que reciben por los trabajadores que permanecen en el ERTE sin incorporarse al trabajo. Por otra parte, las empresas no están habituadas a pagar las cuotas sociales de sus empleados que no trabajan, lo que puede inducir a que algunas prefieran reincorporar a parte de su plantilla en situación irregular y ahorrarse los pagos de las cotizaciones de los que trabajan y de los que aún no lo hacen.

El futuro esquema de exoneraciones debería corregir estos fallos utilizando como unidad para el cálculo de incentivos el centro de trabajo. La primera medida aconsejable es la supresión de la diferencia entre ERTE por fuerza mayor completos y parciales. Una vez terminado el estado de alarma, deja de tener sentido que se ofrezcan mejores condiciones a las empresas que no han reincorporado a ningún trabajador. La supresión de los ERTE completos endurece las condiciones para muchas empresas en los sectores más castigados. En cambio, se deberían mantener exoneraciones relativamente generosas para los trabajadores que siguen en ERTE, en particular en los sectores donde persistirán restricciones a la actividad. Una opción sería la prórroga durante tres meses de los porcentajes de exoneración que aplican actualmente en el caso de los ERTE parciales, aunque varios de los miembros de la Comisión abogan por exoneraciones más generosas. Además, sería conveniente mantener durante un tiempo la exoneración, parcial o completa, de las cuotas para los trabajadores reincorporados y aplicarla tanto en el caso de los ERTE por fuerza mayor como en los ERTE ETOP, como ya ha ocurrido en anteriores ocasiones. De hecho, con el tiempo, una proporción creciente del gasto en incentivos debería servir para subvencionar las horas trabajadas en vez de las horas no trabajadas.

El actual sistema de exoneraciones generó mucha confusión. Las reglas que aplican a partir del 1 de julio deben ser fáciles de interpretar y ofrecer seguridad durante los próximos tres meses. Para el período octubre-diciembre se podría establecer una regla que vincula los porcentajes de exoneración al ritmo de la recuperación de la actividad, lo que permitiría diferenciar los incentivos por sectores.

Por último, en el caso de los trabajadores autónomos convendría contemplar una exoneración parcial o total de la cuota de la Seguridad Social aplicada de forma selectiva (CNAE 4 dígitos) en sectores cuya actividad no se vaya a recuperar en un plazo de tiempo.

Debería explorarse toda posibilidad de utilizar fondos Comunitarios para financiar el mantenimiento de las medidas de flexibilidad interna, en el corto plazo, a través de recursos no consumidos del Fondo Social Europeo u otros fondos comunitarios con remanente en 2020, y, en el medio y largo plazo, a través de los que pondrá a disposición el SURE.

C. Incentivos para la formación y la movilidad laboral

Se deberían introducir requisitos o incentivos para la formación y la cualificación profesional de los trabajadores

Un punto muy importante para tratar en la renovación de los ERTE a final de junio es la formación de los trabajadores. En adelante, se debería fomentar la dedicación de las horas no trabajadas a actividades formativas y de cualificación profesional, en especial en aquellos sectores donde la recuperación de la actividad no sea completa mientras que no se controle totalmente el problema sanitario. Para fomentar la formación, los ERTE podrían ofrecer mejores condiciones si la empresa ofrece formación a sus empleados. La participación en las actividades formativas ofrecidas por la empresa durante el ERTE debería ser obligatoria para los trabajadores afectados, al menos para los que no tengan cargas familiares vinculadas con la causa del ERTE. La negociación colectiva debería jugar un papel activo en el diseño de planes de formación y en la coordinación de las actividades formativas.

Se debería permitir la compatibilidad – parcial y limitada en el tiempo – de la prestación con el salario si el trabajador acepta otro empleo o inicia una actividad por cuenta propia

Para fomentar la movilidad laboral de empresas y sectores con un exceso de mano de obra a otras empresas y sectores con empleo creciente, se debería contemplar la compatibilidad temporal y parcial entre la prestación por desempleo y el salario si un trabajador acogido a un ERTE acepta otro empleo o inicia una actividad por cuenta propia. La compatibilidad hace más atractiva la movilidad voluntaria de trabajadores y puede suavizar la necesidad de ajustes de plantillas en empresas con dificultades persistentes. Actualmente, solo está permitido el trabajo en otra empresa durante un ERTE con la reducción consiguiente en la prestación. Se trataría de incentivar también la movilidad voluntaria a otra empresa que ponga fin a la relación laboral.

D. Revisión de la cláusula de mantenimiento de empleo y supresión de la prohibición de despidos por causas relacionadas a la COVID-19

Revisión de la cláusula de mantenimiento de empleo y la prohibición de despedir del Decreto-Ley 9/2020

La exigencia de mantenimiento de empleo en ERTE por causa de fuerza mayor debe limitarse a que no existan despidos declarados improcedentes o nulos, y la devolución de cotizaciones limitarse exclusivamente a cada trabajador así despedido. Aunque es probable que las empresas hayan despedido a parte de su plantilla temporal a principios del estado de alarma, precisamente para no hacer frente a esta condición de mantenimiento, también es probable que muchas empresas no hayan contemplado una duración tan prolongada de la situación ni un deterioro de la situación económica como la observada en los últimos meses. En consecuencia, muchas empresas pueden tener causas justificadas para el despido o cese, imposibles de prever al inicio del confinamiento. El cambio propuesto introduce proporcionalidad entre el grado de incumplimiento y la penalización, y ofrece un mayor grado de seguridad jurídica a las empresas que las excepciones contempladas en el Decreto-Ley 18/2020. Sin otra revisión de la cláusula de mantenimiento de empleo puede haber muchas empresas en ERTE por causa de fuerza mayor que terminen en quiebras o concursos, sea porque los despidos llegan demasiado tarde para salvar a la empresa o porque el coste asociado a la penalización acabe siendo inasumible para la empresa. Finalmente, una alternativa al castigo en forma de devolución de las bonificaciones de cuotas acumuladas durante los

ERTE puede ser la contraria: premiar a aquellas empresas que hayan mantenido su empleo o lo recuperen un año después de las fechas en las que iniciaron sus ERTE.

No se debería prorrogar la prohibición de despedir del Decreto-Ley 9/2020

A partir del 30 de junio, fecha en que decae la prohibición de despidos, se debería volver a aplicar el régimen general de despidos de los arts. 52.c y 51 ET. Es decir, se deberían permitir los despidos procedentes por razones económicas, productivas u organizativas relacionadas con la pandemia. Aunque es algo que se podría deducir de la actual regulación, se debería aclarar en una norma con seguridad jurídica. Por otra parte, el incumplimiento de la cláusula de mantenimiento de empleo no debería afectar a la calificación del despido. En particular, el incumplimiento de la prohibición de despedir no se debería asociar con la nulidad de las decisiones extensivas, y sería recomendable aclararlo en la norma. La clasificación del despido como procedente, improcedente o nulo tiene que depender exclusivamente de la valoración de las causas que motivan los despidos.

El diseño de un plan de emergencia para un hipotético rebrote

Sería conveniente que el gobierno y los interlocutores diseñen un plan de emergencia que estipula las actuaciones en el caso de un posible rebrote de la pandemia. El plan debería permitir la vuelta a los ERTEs por fuerza mayor minimizando el riesgo de retrasos en la aprobación y el pago de las ayudas y estipulando claros criterios para la duración de los ERTEs y la estrategia de salida. En cuanto a los retrasos en el pago de las ayudas se debería considerar la opción de sustituir el pago de prestaciones a los trabajadores por el pago de subvenciones a las empresas. En este sistema, vigente en muchos países europeos, las empresas están obligadas a ingresar la renta que corresponda en la cuenta bancaria de sus trabajadores y ex post las empresas reciben una subvención por el mismo valor por parte de la Seguridad Social. De esta forma son las empresas y no los trabajadores que tienen que hacer frente a un posible retraso en los pagos.

4. Una Agenda de Empleo urgente

Además de facilitar la reincorporación de los trabajadores cubiertos por los ERTE, otro objetivo prioritario en el corto plazo es diseñar y aprobar un Agenda de Empleo que incluya **un Plan de Políticas Activas adaptado al nuevo escenario de crisis y facilite la transición hacia un nuevo modelo productivo**. Para que “nadie se quede atrás” en los próximos meses es hora de **buscar un nuevo equilibrio entre las políticas activas y las prestaciones económicas por desempleo (pasivas)**.

Así, se deben articular las acciones de empleo y formación que ayuden a prevenir un mayor crecimiento del paro juvenil y un aumento masivo del paro de larga duración, y faciliten reintegrar a los colectivos más vulnerables, en especial, aquellos trabajadores de los sectores más afectados por la crisis que requieran de nuevas competencias para conservar su empleo o conseguir uno nuevo en otra ocupación o sector. También es

necesario **fortalecer la vinculación entre las políticas pasivas y las activas**, con una oferta real de acciones que permitan mantener la intensidad en la búsqueda de empleo de los perceptores de prestaciones, subsidios y rentas sociales.

No se trata sólo de inyectar más recursos, sino que estos principios de eficacia y eficiencia en la gestión de las políticas de empleo no acaben siendo vanos dentro de estrategias, planes y convocatorias inadecuadas. Han de llevarse a la práctica iniciativas con posibilidades ciertas de facilitar a los trabajadores y empresas una salida de esta crisis y, además, sirvan de base para una modernización real de nuestro mercado laboral, que se equipare con el de los de los países más avanzados de nuestro entorno.

Propuestas

A. Lograr un nuevo equilibrio entre los recursos destinados a las políticas pasivas y activas, aumentado sustancialmente los destinados a las acciones de empleo y formación y haciendo un máximo uso de los Fondos Europeos.

Poner en marcha estas acciones supondrá asumir un aumento sustancial de los recursos financieros destinados a inversión en políticas activas, en especial, los dirigidos a la formación para el empleo. En concreto, los déficits crónicos de nuestra población activa en formación a lo largo de la vida y las nuevas necesidades de formación para el empleo implican que **no será suficiente con retornar a los niveles de gastos en formación anteriores al año 2012.**

Se debería hacer frente a este nuevo gasto haciendo uso de los Fondos Europeos previstos para tal efecto, reasignando durante el período n+3 (hasta 2023) fondos comunitarios no invertidos al Programa Operativo de Empleo Formación y Educación en el Marco del Fondo Social Europeo y absorbiendo el máximo posible de los fondos previstos en el Next Generation EU. El uso de este fondo impone una serie de condiciones que deberían guiar en cualquier caso la Agenda de Empleo: la orientación de las acciones que se emprendan a un crecimiento del empleo sostenible, que facilite la transición digital y favorezca la generación de empleo en actividades con más futuro, incluidas en la denominada “Green Economy”, en el marco de las recomendaciones específicas a España establecidas en el Semestre Europeo.

B. Un nuevo programa de incentivos a la contratación diseñado y actualizado con criterios de eficacia y eficiencia

Es necesario diseñar un nuevo programa de incentivos al empleo que ayude a reactivar los flujos de contratación³, pero este programa ha de hacerse con un planteamiento diferente del que se utilizó en programas previos, en aras de alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en su aplicación.

Una característica del sistema de incentivos a la contratación español que se repite programa tras programa es que los principales criterios de elegibilidad se suelen reducir a unas pocas variables, tales como la edad, el género y/o la discapacidad, sin tener en cuenta que la empleabilidad individual depende de muchos otros factores. Esto provoca que la eficacia de los incentivos sea muy diferente entre los beneficiarios de un mismo

³ La evidencia empírica relativa a la anterior crisis indica que la introducción de incentivos temporales a la contratación puede ayudar a que empresas con problemas de liquidez adelanten sus contrataciones.

colectivo y dependa, además, del momento y del territorio y sector en los que se apliquen. Estos tipos de programas de incentivos suelen tener un considerable “peso muerto” que se podría corregir adaptando las condiciones de elegibilidad a las características de los segmentos de empleabilidad delimitados mediante un perfilado estadístico, en función de la evidencia disponible acerca de los efectos de los incentivos en cada segmento.

(i) Se trata, por lo tanto, **de incorporar progresivamente a los programas aquellos incentivos para los que se haya identificado mejoras reales en la situación laboral de los trabajadores que se pueden atribuir a las ayudas a la contratación**, y mantener sólo aquellas que se hayan revelado más eficaces en relación con su coste para los perfiles de beneficiarios con menor empleabilidad inicial. El objetivo principal es conseguir un aumento en la duración efectiva de los contratos, no un aumento per se en el número de contratos indefinidos.

(ii) Por ser el colectivo más afectado en esta primera fase de la crisis, los jóvenes más vulnerables han de ser uno de los colectivos prioritarios de este programa de incentivos. En este sentido, siempre que pueda financiarse con fondos europeos convendría **recuperar el complemento salarial para jóvenes – ayuda complementaria para jóvenes que ni estudian ni trabajan - regulado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, extendiéndolo a otros colectivos vulnerables**. En todo caso, convendría dar un nuevo impulso a la Garantía Juvenil manteniendo el límite de edad de 29 años.

(iii) Finalmente, también se han de **seleccionar las actividades económicas a las que van dirigidos los incentivos a la contratación**, debiendo priorizar aquellas actividades que deben tener mayor peso en el nuevo modelo productivo.

(iv) Es fundamental que **el nuevo programa de incentivos sea sometido a evaluación continua, para que se pueda mejorarse a partir de la evidencia empírica**. La evaluación debe realizarse, tanto desde una perspectiva integral, como parcial o por programas, y debería ser asumida principalmente por la Airef. No obstante, también resulta fundamental que la Airef pueda poner los microdatos necesarios para esta evaluación a disposición de la comunidad científica para disponer de un amplio stock de evidencias sobre efectos de los incentivos.

C. Modernización de las oficinas de empleo y los Servicios Públicos de Empleo

(i) Consideramos urgente la **modernización funcional de las oficinas de empleo** que permita, entre otras cosas, la introducción de los avances tecnológicos (digitalización, inteligencia artificial, uso intensivo y extensivo de los datos) para garantizar la mejor provisión de servicios para los demandantes de empleo. **Resulta fundamental movilizar, organizar y usar toda la información disponible** en las distintas administraciones, así como de los portales de empleo y redes sociales, utilizando nuevos avances en análisis de datos.

En este sentido, **el perfilado estadístico debe dejar de ser una eterna promesa electoral y ponerse en práctica, mejorando de forma progresiva su rendimiento**. Los Servicios Públicos de Empleo autonómicos deberían disponer de su propia herramienta de perfilado estadístico que facilite la gestión de las políticas activas y sirva de apoyo a los orientadores en sus propuestas de itinerarios individualizados.

(ii) Aumentar la dotación de recursos de las oficinas públicas de empleo para hacer frente a las nuevas necesidades de los demandantes de empleo: En las circunstancias actuales la eficacia de muchas intervenciones razonables para mitigar el impacto de la pandemia ha sido disminuida por retrasos y errores en su implementación, en parte derivados de la sobrecarga de unos servicios de empleo que ya estaban infradotados antes de que las necesidades de intervención aumentaran.

Para que las oficinas de empleo públicas puedan atender de forma individualizada en los próximos meses a los nuevos demandantes de empleo resulta perentorio que cuenten con los recursos adecuados, en especial, con suficientes orientadores adecuadamente formados en las nuevas herramientas que se adopten para facilitar la asignación y la supervisión de itinerarios individuales. A ello contribuiría que se distribuyeran los fondos a las CCAA para la gestión de las políticas activas de empleo que han sido retenidos por la Administración General del Estado en el último reparto.

(iii) Así mismo, el SEPE debería disponer de su propio perfilado estadístico genérico, aplicable a las Comunidades Autónomas, que permita evaluar las mejoras en empleabilidad conseguidas en cada una de ellas, en función de los objetivos fijados en los Planes Anuales de Políticas de Empleo, y las acciones procedentes de la Carta Común de Servicios y de los servicios específicos. En este sentido, debería **facilitar que la distribución de los fondos destinados a las políticas activas pueda volver a hacerse en función de los resultados conseguidos por las diferentes Comunidades Autónomas.**

D. Colaboración público-privado: superar las barreras del pasado

(iii) La colaboración público-privada será esencial en los próximos meses para facilitar la movilidad de los trabajadores que no se puedan reincorporar a sus empresas una vez finalizados los ERTE. Debe analizarse con cierta urgencia por qué este tipo de colaboración no se ha desarrollado aún suficientemente en la práctica en España y superar las barreras que se hayan interpuesto entre ambos sectores en el pasado.

(iv) También será indispensable contar con el Tercer Sector y dotarlo de recursos financieros para activar y reintegrar a los colectivos más vulnerables en el mercado de trabajo. Esta labor, que ha sido asumida intensamente en años recientes por entidades sin ánimo de lucro, deberá reforzarse ahora para conseguir una mayor vinculación entre políticas activas y pasivas.

Ambos tipos de colaboraciones deberían financiarse y tarificarse en función de la empleabilidad esperada (según los “scores” del perfilado estadístico) y de la eficacia en la reintegración de los demandantes de empleo que se puedan beneficiar de estos servicios ofrecidos en colaboración.

E. El sistema de formación para el empleo debe fortalecerse adoptando nuevos incentivos a la formación y las técnicas más avanzadas para detectar las necesidades de competencias profesionales en el corto y medio plazo.

Las necesidades de formación derivadas de la crisis de la COVID-19 y de la probable aceleración del cambio tecnológico se volverán más complejas. Para abordar esta complejidad la primera respuesta debe venir del sistema educativo (objeto de análisis en otro capítulo de este informe), pero también la formación ocupacional y vocacional deben adaptarse y evolucionar para responder a las nuevas necesidades de reasignación de trabajadores por sectores de actividad y ocupaciones en el corto y medio plazo.

(i) Para responder a estas necesidades, **es fundamental que cada comunidad autónoma disponga de un plan de formación para el empleo** en función de las competencias y preferencias profesionales de sus demandantes de empleo, la demanda de empleo por ocupaciones y las competencias requeridas por las empresas. Para ello, es necesario que los servicios públicos de empleo mejoren sus conocimientos haciendo uso de la información procedente de las redes y de los portales de empleo privados, y de las mejoras de empleabilidad asociadas a la adquisición de nuevas competencias a partir del perfilado estadístico.

(ii) Por otra parte, **la aplicación de los planes de formación debería tener como primer objetivo elevar las tasas de participación de los trabajadores desempleados y ocupados**, así como de las empresas en el sistema de formación para el empleo. Las tasas de participación de nuestra población activa en el aprendizaje a lo largo de la vida profesional siguen siendo bastante inferiores a los objetivos fijados por la Comisión Europea, y son especialmente bajas entre los trabajadores de más edad y menor nivel educativo. Para lograr un aumento de la participación en la formación para el empleo, primero se han de probar y evaluar nuevos instrumentos, como el **bono de formación o ventajas fiscales, experimentalmente con programas piloto**. Con ello, se pretende que nuestro sistema de formación para el empleo se equipare con el de los países europeos más avanzados en esta materia, en los que las transferencias directas a los beneficiarios tienen más peso que las transferencias a los proveedores de formación.

Así mismo, se debería probar la eficacia de unos **sellos de garantía de profesionalidad** para aquellas empresas que alcancen una cuota de empleados mínima con las titulaciones precisas para ejercer su profesión o con los certificados de profesionalidad correspondientes. A priori, estos sellos de garantía pueden ser un instrumento que impulse la participación en el sistema de formación para el empleo.

(iii) También se deben **dar nuevos impulsos a los contenidos de la formación** buscando cubrir las necesidades de empresas y trabajadores. La mayor especialización observada ha convertido en obsoletos algunas formas de titulación y el sistema de certificados de profesionalidad no cumple en algunos casos con las necesidades explicitadas por el sistema productivo. Podría ser necesario afrontar un proceso de modernización en el sistema de titulaciones para conseguir los objetivos mencionados.

(iv) Adicionalmente, **conviene que se suprima el límite de edad en los contratos para la formación y el aprendizaje**, los más afectados por la congelación del flujo de contrataciones en estos primeros meses de crisis. La actualización de los certificados de profesionalidad y el alta en el fichero de nuevas especialidades formativas asociadas a las necesidades de las empresas surgidas de la crisis del COVID-19 debería ser lo más ágil posible. Excepcionalmente se podría relajar también el requisito de la formación certificada si media un acuerdo entre los interlocutores sociales.

(v) Para que sea funcional, **el sistema de formación para el empleo ha de mejorar en términos de accesibilidad y transparencia**. Por ello, los potenciales beneficiarios del mismo deberían disponer de una aplicación que les informe sobre la cartera de cursos a los que pueden tener acceso, en función de las competencias que pueden adquirir y de la eficacia esperada en la mejora de su empleabilidad.

En este sentido, **cada curso que se financie con recursos públicos debe ser evaluado y los resultados de las evaluaciones deben hacerse públicos**, para que estos recursos se dirijan en exclusiva a los que prueben ofrecer una mejor relación entre su eficacia y su coste. Adicionalmente, se debería ajustar la duración de los cursos al nivel de competencia en la que se pretende formar a los trabajadores y buscar un equilibrio entre esta duración y la conciliación de la vida laboral y familiar.

5. Mirando al futuro

La crisis de la COVID-19 también ha puesto de manifiesto debilidades estructurales del contexto institucional de nuestro mercado de trabajo que durante décadas han sido extensamente discutidas y analizadas, pero no suficientemente abordadas ni resueltas. Por otra parte, ya antes de la crisis el mercado de trabajo estaba siendo afectado por tendencias tecnológicas que probablemente se acentuarán después de la crisis. Estas tendencias causan polarización del empleo, aumentando las desigualdades económicas, a la vez que distorsionan, cuando no pervierten, las relaciones laborales, los emparejamientos entre trabajadores y empresas, y los entornos laborales.

Para resolver estas debilidades estructurales y para acomodar las tendencias tecnológicas resulta necesario (aunque no suficiente) adaptar y modernizar el contexto institucional de nuestro mercado de trabajo. A este respecto, se deberá prestar especial atención a:

- La ampliación de la cobertura y a la profundización de la negociación colectiva.
- La reducción de la dualidad contractual y a la cobertura de las nuevas formas de empleo con contratos que garanticen los derechos de los trabajadores.
- La introducción de nuevos instrumentos que permitan aumentar la protección de los trabajadores en un contexto cambiante e incierto.

Estos tres temas, que ya eran necesario abordar en condiciones normales, se vuelven mucho más apremiantes en las circunstancias actuales cuando se han acumulado dos graves crisis en un periodo muy corto de tiempo. La dualidad del mercado de trabajo tiene consecuencias negativas, sobre todo en la carrera laboral de los más jóvenes que ya se vieron fuertemente golpeados por la crisis anterior (la “Gran Recesión” de 2008-2014). Fueron ellos los que más sufrieron las intensas pérdidas de empleo derivadas de la crisis financiera y de deuda pública de entonces, y son nuevamente ellos los que han sido perjudicados por las pérdidas de empleo derivadas de la “Larga e intensa Reclusión”, esto es, del confinamiento necesario para controlar la pandemia y sus implicaciones a lo largo del tiempo. También las mujeres, que tienen un peso mayor tanto en el empleo temporal como en sectores fuertemente golpeados y que soportan la mayor parte del trabajo doméstico, han resultado especialmente afectadas.

Además, la aparición de nuevas formas de empleo asociadas a las plataformas digitales y a la Economía GIG está dejando a muchos trabajadores fuera de la cobertura del trabajo asalariado y de la negociación colectiva, que ya presentaba lagunas importantes. Finalmente, para la canalización más eficaz de la protección de los trabajadores hacia aquellos colectivos más necesitados, sería deseable la implementación de cuentas individuales que reciban no solo aportaciones de los empleadores y de los trabajadores sino, sobre todo, de las instituciones públicas en el ejercicio de sus políticas de empleo.

A. La negociación colectiva debe ser el pilar central de la adaptación de las condiciones de empleo a las nuevas tendencias del mercado de trabajo.

Tanto las medidas de corto plazo recomendadas en el apartado anterior como la modernización del contexto institucional del mercado de trabajo español en el medio y largo plazo no serán eficaces si no tienen la cobertura de un marco de relaciones laborales bien estructurado y capaz de ofrecer respuesta al cambiante entorno tecnológico y económico, primando la flexibilidad interna y la adaptación de la organización del trabajo dentro de las empresas.

Cualquier estrategia para la mejora de la negociación colectiva debe pasar por el refuerzo de la representatividad de las empresas y de los trabajadores en la negociación de los convenios colectivos y en los órganos encargados de su aplicación.

En cuanto a la regulación de la negociación colectiva, pese a los importantes avances realizados en las reformas de 2010 y más intensamente en 2012, hay aún margen de mejora en la representatividad de los trabajadores en la negociación de los convenios a nivel de empresa y en materia de seguridad jurídica en la aplicación de la normativa en materia de ultractividad. No obstante, un mecanismo que debería estar más operativo en la adaptación de las condiciones de empleo al entorno tecnológico y económico es la cláusula de descuelgue de los convenios de ámbito superior a la empresa. Tanto en la Gran Recesión, incluso después de la reforma laboral de 2012, como en la actualidad, los ajustes temporales de las condiciones de empleo pueden favorecer el mantenimiento del empleo y, con su adecuada supervisión y justificación junto con una posible duración temporal, deberían jugar un papel mayor.

La negociación colectiva debe profundizar la flexibilidad interna en diferentes aspectos. Uno de ellos es la capacidad de acomodar de forma simétrica los costes laborales y las condiciones de trabajo a las necesidades del ciclo económico. En la misma dirección hay también margen de mejora en la determinación de las causas económicas que generen confianza a todas las partes, de forma que puedan encontrarse salidas razonables ante acontecimientos sobrevenidos.

Finalmente, las nuevas formas de empleo y relaciones laborales también suponen nuevos retos para la representación de los trabajadores. En este sentido, el Proyecto de Ley - en fase de consulta previa - para la regulación del trabajo a través de plataformas debería servir para regular el estatus laboral y los derechos de estos trabajadores, y, en especial, evitar que esta parte de la fuerza laboral, que irá creciendo progresivamente, se vaya quedando al margen de la negociación colectiva, no pudiendo beneficiarse de las condiciones laborales negociadas, ni del derecho a representación real.

B. Se debe avanzar decididamente en la eliminación de la dualidad de mercado de trabajo español.

El reconocimiento de que la dualidad impide un funcionamiento adecuado del mercado de trabajo y que tiene efectos negativos sobre el crecimiento económico y la equidad está bastante extendido. El debate sobre cómo solucionar esta disfunción ha sido intenso y extenso. Al menos desde principios de los noventa del siglo pasado, todas las reformas laborales han expresado en su exposición de motivos, de una u otra manera, cierta preocupación por la dualidad y han considerado medidas para eliminarla. La dualidad sigue marcando las maneras en la que la creación y la destrucción de empleo tienen lugar: en esta crisis la rescisión de contratos temporales ha supuesto más de tres cuartas partes de la destrucción de empleo y en las nuevas contrataciones el peso de los contratos temporales sigue superando el 90%.

Existen varias propuestas para reducir la dualidad. Como hemos apuntado anteriormente, en las condiciones actuales no conviene introducir incertidumbre sobre futuras reformas laborales que cambien drásticamente el contorno institucional del mercado de trabajo, sino que, más bien, procede incentivar las contrataciones mediante subvenciones de los costes laborales y condiciones de contratación que no supongan costes de rescisión de contratos de empleo muy elevados en el futuro. Pero en algún momento debería retomarse la reforma de la contratación laboral siguiendo una combinación de medidas como la simplificación del menú actual de contratos de trabajo temporales, hasta conseguir que sólo puestos de trabajo claramente y objetivamente de duración corta y cierta se cubran con contratos temporales, el endurecimiento de la inspección y sanción del fraude en la contratación temporal sin causa y la introducción de esquemas de indemnizaciones crecientes con la antigüedad y de *experience-rating* (*bonus-malus*) en la financiación de prestaciones por desempleo.

Finalmente, esta pandemia ha vuelto a poner de manifiesto la precariedad laboral imperante en el empleo público. Convendría revisar las políticas de contratación en el sector público, para evitar que éste siga contribuyendo de forma tan sustancial a la dualidad laboral en nuestro mercado laboral. No tiene sentido culpabilizar y exigir al sector privado que respete las normas relativas a la causalidad en la contratación sin dar antes ejemplo.

C. Para reforzar la protección de los trabajadores y favorecer la eficacia de las políticas de empleo, la introducción de cuentas individuales debe ser considerada seriamente.

La constitución de cuentas individuales, que recojan derechos de los trabajadores en forma de aportaciones regulares, permitiría que los recursos dedicados a favorecer las contrataciones, subvenciones salariales, e intermediación y formación laboral fuesen más transparentes y visibles. Además, contribuirá a que los trabajadores se involucrasen más en decisiones relativas a su futuro profesional, tales como la movilidad sectorial u ocupacional o las inversiones en formación. Con ello, se reforzaría la eficacia de las iniciativas en aras de la simplificación de la contratación y de la extensión de subvenciones salariales y del aumento de recursos para la formación, que podrían materializarse como aportaciones a estas cuentas individuales. También permitiría una

mejor orientación de los recursos hacia aquellos grupos de trabajadores con necesidades especiales, aumentado, así, la eficacia de la protección social. Igualmente, existen sinergias en sentido contrario. La simplificación de la contratación y la mejora de la gestión de las políticas de empleo aumentan la viabilidad económica y política de las cuentas individuales.

Referencias

Felgueroso, F. y M. Jansen (2020), “Una valoración de los ERTE para hacer frente a la crisis del COVID-19 en base a la evidencia empírica y desde una perspectiva comparada”, *Fedea Policy Papers*, 2020-06, FEDEA.