

IMPACT POLICY EVALUATION: UNEMPLOYMENT BENEFITS AND SHORT-TIME WORK SCHEMES

José María Arranz, Carlos García-Serrano y Virginia Hernanz
(Universidad de Alcalá)*

RESUMEN EJECUTIVO

Los programas de reparto temporal del trabajo son instrumentos de protección del empleo que tratan de evitar los despidos de trabajadores en casos de caída de la demanda de bienes y servicios o de crisis temporales. Las empresas que los utilizan pueden reducir total o parcialmente la jornada de trabajo de una parte o de la totalidad de los empleados pero manteniendo la relación contractual con los mismos. A su vez, los trabajadores reciben una compensación (en forma de prestaciones por desempleo) por las horas no trabajadas y la reducción de sus ingresos salariales. El objetivo de estos programas es que, ante una reducción de la demanda de productos o de las ventas, las empresas no ajusten el trabajo que emplean a través del margen extensivo (el volumen de trabajadores ocupados) sino a través del margen intensivo (el número medio de horas por trabajador). O dicho de otra manera, que no utilicen la flexibilidad externa (vía despidos) sino la flexibilidad interna (vía horas de trabajo y salarios). Esto provocaría que el nivel de empleo fuese menos sensible a las variaciones de la producción agregada, de modo que ante una reducción del PIB la ocupación disminuyese menos que en ausencia de los programas de reparto del trabajo.

Estos programas (que en inglés se denominan de “short-time work”, STW) han recibido una gran atención en la reciente recesión, puesto que algunos analistas han considerado que el relativo éxito de algunos países en cuanto al reducido efecto que la caída de la producción ha tenido sobre el empleo y el paro (como en el caso de Alemania) puede achacarse en buena medida a la influencia de este tipo de programas.

En el caso de España, éstos se plasman formalmente en la adopción por parte de las empresas de medidas relacionadas con Expedientes de Regulación de Empleo (ERE) de suspensión de contratos y de reducción de jornada. Su propósito es mantener y distribuir el empleo existente en las empresas como alternativa a los despidos a la hora realizar ajustes en la utilización del factor trabajo cuando aquellas sufren una perturbación de carácter más o menos temporal. Dado el brusco cambio en las condiciones económicas que se produjo a partir de 2008, el gobierno adoptó un cambio normativo en 2009 (Real Decreto Ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas) con el que pretendía fomentar la adopción de EREs de suspensión de contratos y de reducción de jornada mediante la bonificación de

* Correspondencia con los autores: Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas, Empresariales y Turismo. Universidad de Alcalá, Plaza de la victoria 2, Alcalá de Henares 28802 (Madrid). E-mails: josem.arranz@uah.es; carlos.garcia@uah.es; virginia.hernanz@uah.es

las cuotas empresariales a la Seguridad Social de los trabajadores afectados por los mismos y la reposición de las prestaciones por desempleo a dichos trabajadores.

Los objetivos de este estudio son básicamente tres: (a) examinar el grado de utilización de los programas de reparto temporal del trabajo durante la última recesión económica y, en particular, después del cambio normativo; (b) analizar cuáles son las características de las empresas, los puestos de trabajo y los trabajadores involucrados; y (c) evaluar en qué medida los EREs de suspensión y de reducción consiguen su propósito y el cambio normativo ha contribuido a ello en un momento de crisis, para lo que se analiza qué sucede en términos laborales con los trabajadores que participan en una medida de este tipo en un determinado momento del tiempo.

La primera cuestión se examina utilizando diferentes fuentes estadísticas en distintas partes del estudio. En concreto, se emplean los datos de la Estadística de Regulación de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (sección 6), de la Encuesta de Población Activa (sección 7) y de la Muestra Continua de Vidas Laborales (sección 8). Todas ellas muestran un incremento sustancial del uso de los EREs de suspensión de contratos y reducción de jornada a finales de 2008 y durante el año 2009, así como un nuevo pico máximo en 2012. Los datos agregados no permiten separar la influencia de éste del efecto del empeoramiento de las condiciones económicas. En perspectiva histórica, la comparación de la información del periodo 2008-2013 con la del pasado más reciente (las últimas tres-cuatro décadas) sugiere que las empresas utilizaron los mecanismos de reparto temporal del trabajo con una intensidad menor a la de situaciones anteriores de caída de la demanda y de reducción de la actividad económica (especialmente si se compara con el periodo de principios de los años 1980), aunque en el caso de la industria, que es el sector en que más se emplean, la incidencia de las medidas de suspensión fue muy similar a la de crisis anteriores.

La segunda cuestión también se analiza con los datos de las tres fuentes estadísticas. La Estadística de Regulación de Empleo pone de manifiesto que los programas de reparto temporal de empleo son utilizados más intensamente por las empresas en empresas grandes (aunque esto ha ido cambiando con el paso del tiempo y en la última recesión las empresas pequeñas y medianas han aumentado su participación en dichos programas) y en las ramas de actividad de la industria (en particular, en fabricación de productos de caucho y plásticos y de productos minerales no metálicos; fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones; fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos; fabricación de material y equipo eléctrico; fabricación de maquinaria; fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques; y fabricación de otro material de transporte).

Los microdatos de la EPA (para el periodo 1991-1994 y 2008-2011) y la MCVL (para el periodo 2005-2013) permiten un análisis con una mayor riqueza de información y el aislamiento de los efectos de cada variable. Los resultados indican que la incidencia de los EREs de suspensión de contratos y reducción de jornada es mayor entre los trabajadores con un mayor grado de protección del empleo (trabajadores mayores y con antigüedades largas), en puestos de trabajo manuales (ocupados por trabajadores con menor nivel educativo), en empresas de tamaño medio o pequeño y en las empresas de las ramas industriales. También se encuentra que los trabajadores empleados en empresas que los utilizaron en algún momento del pasado inmediato es más probable que participen en dichos mecanismos y que las empresas radicadas en determinadas regiones (en especial, en el País Vasco) presentan una mayor probabilidad de uso de los mismos. Los microdatos de la EPA también han permitido comparar lo que sucedió en la última recesión y en la de principios de los noventa. Los resultados apuntan a una mayor especialización de los programas de reparto del trabajo en determinados tipos de puestos y trabajadores. También sugieren que los trabajadores presentaron una mayor probabilidad de participar en EREs en la última recesión en comparación con la de los noventa, aunque al mismo tiempo las empresas respondieron con la misma intensidad en el uso de los EREs ante cambios iguales en la actividad económica (medidos por la variación del PIB).

La tercera cuestión se investiga con la información longitudinal de la MCVL (en la sección 8), aunque también se hace un somero análisis con la de la EPA (en la sección 7), si bien este último sirve sobre todo para poner de manifiesto los problemas que impiden estimar la relación causal entre participación y resultados laborales posteriores, algo que trata de resolverse adecuadamente con el análisis de la MCVL. Se definen los grupos de tratamiento y de control antes y después del cambio normativo y se examinan las transiciones laborales de ambos. Para valorar la robustez de los ejercicios de eva-

luación que se llevan a cabo, se han considerado dos grupos alternativos de control: el primero comprende todos los trabajadores que no han participado en programas de reparto temporal del trabajo; el segundo es más reducido y está formado por trabajadores no participantes que estaban ocupados en las empresas que utilizaron los EREs de suspensión o reducción. Estimamos modelos probit bivariantes recursivos con regresores endógenos y variables instrumentales así como modelos de “propensity score matching” con el objetivo de obtener el efecto causal de la participación en un ERE y del cambio normativo que afectó a los incentivos económicos sobre la estabilidad del empleo, medida como la probabilidad de que una persona, que ya estaba ocupada en el momento de la puesta en marcha de dicho mecanismo, permanezca ocupada en la misma empresa en distintos momentos del futuro.

Nuestros resultados dan lugar a las siguientes conclusiones. Primero, los EREs de suspensión de contratos o reducción de jornada no generaron el efecto esperado de mantener los puestos de trabajo a corto plazo (un año tras la participación), puesto que los individuos tratados presentan una probabilidad de permanecer ocupados en la misma empresa un año después que es 5-10 puntos porcentuales menor que otros trabajadores similares.

Segundo, es menos probable que los trabajadores que participan en tales medidas sigan ocupados en la misma empresa varios años después de su participación cuando se les compara con trabajadores no participantes similares: el efecto negativo de la participación aumenta con el paso del tiempo.

Y tercero, la reforma tuvo un ligero éxito en su objetivo de lograr la permanencia de los puestos y los trabajadores en las empresas, aunque fue muy reducido (menos de 1 punto porcentual y en algunos casos no estadísticamente significativo). Sin embargo, el impacto combinado de la reforma y la participación en EREs (el efecto “diferencias en diferencias”) fue negativo para el grupo de participantes, al menos en el medio plazo (dos-tres años): la probabilidad de permanecer ocupado fue menos de 2 puntos porcentuales menor un año después y unos 6 puntos porcentuales menor tres años después para los participantes en programas de reparto del trabajo después del cambio normativo de marzo de 2009 en comparación con los no participantes y con el periodo anterior a dicho cambio.

Estos resultados sugieren que los programas de reparto temporal del trabajo y los cambios específicos que se puedan realizar en su diseño o sus incentivos (como los adoptados por la mayoría de los gobiernos de los países de la OCDE para promover su utilización, relajando los requerimientos de participación y condicionalidad y aumentando la generosidad, como hizo el gobierno español con el RDL-2009) pueden ser efectivos en momentos de crisis. La razón es que ayudan a proteger a los trabajadores y los puestos en el corto plazo (durante el primer año de puesta en marcha de las medidas) al disminuir la probabilidad de que las empresas realicen despidos. Pero pierden su capacidad cuando la caída de la demanda, la debilidad de la actividad económica y la falta de trabajo es más permanente, afectando más intensamente a aquellos trabajadores que participan en dichas medidas, que pueden ser los primeros candidatos en engrosar la lista de los despidos. Esto puede suceder debido a las características tanto de los trabajadores (su edad, nivel educativo, antigüedad) como de los puestos de trabajo (en cuanto a contenido de cualificaciones).

Nuestros resultados se encuentran en la línea de los encontrados por otros estudios empíricos que han analizado la influencia de los programas de reparto del trabajo sobre el empleo (principalmente desde una perspectiva macroeconómica) en los países de la OCDE, señalando la existencia de un importante peso muerto de las medidas, lo que significa que terminan ayudando a conservar puestos que se habrían mantenido en ausencia de los subsidios.

En general, esta literatura subraya que estos programas son efectivos y tienen un impacto económico al preservar empleos durante una recesión cuando la falta de trabajo es transitoria. Pero si la recesión perdura, los mecanismos de flexibilidad se agotan, con la consecuencia inevitable de los despidos. Por tanto, si la debilidad de la demanda de trabajo persiste y la transformación estructural es inevitable, esta solamente será retrasada en el tiempo por tales intervenciones. Por ejemplo, algunos trabajos encuentran que, aunque los programas de reparto temporal del trabajo tuvieron un efecto significativo durante la última crisis, su uso continuado durante la recuperación produjo una influencia negativa sobre el contenido de empleo de la recuperación, por lo que el efecto neto sobre la ocupación disminuyó y en algunos países se hizo negativa. Otro problema relacionado es que el impacto

positivo de estos programas se circunscribe a los trabajadores con contrato indefinido, aumentando la segmentación en el mercado de trabajo entre trabajadores permanentes y trabajadores con contrato temporal y a tiempo parcial, beneficiando a los “insiders” a costa de los “outsiders” cuya entrada en el empleo puede empeorar. Este efecto puede deberse al hecho de que las empresas utilizan los mecanismos de flexibilidad a su disposición (y los EREs de suspensión de contratos y reducción de jornada es uno de ellos) para proteger al núcleo de su plantilla durante las crisis y evitar la pérdida de capital humano específico.

Por tanto, la lección sería que los programas de reparto temporal de trabajo son efectivos al comienzo de las recesiones pero pierden su capacidad para absorber las perturbaciones con el paso del tiempo. Algunas propuestas que se han hecho para mejorar su diseño y, por tanto, su respuesta se encuentran relacionadas con un aumento de los requerimientos de participación (como tener que probar la necesidad económica) o de condicionalidad (como formación o búsqueda de empleo) por parte de las empresas y de los trabajadores, respectivamente, tras su relajación temporal al comienzo de una crisis, e incluso el diseño de un componente de “experience-rating”, según el cual la participación más prolongada en estos programas aumente las contribuciones sociales futuras de las empresas.