****

**La reactivación de la contratación laboral. Una prioridad para Andalucía.**

Ponente: José Ignacio García Pérez (Universidad Pablo de Olavide y miembro del OEA).

Documento debatido y aprobado en sesión del OEA celebrada el 10.07.2013.

**Introducción**

Tras cinco años de crisis la tasa de desempleo en España es la más elevada de las registradas hasta la fecha (un 27,2%). Con 6,2 millones de desempleados y con más de 1,9 millones de hogares donde todos sus miembros están en paro, la situación no puede ser más dramática. La situación en Andalucía es peor si cabe: desde 2007 se han destruido casi 700.000 puestos de trabajo (un 22% de los existentes en esa fecha) y la tasa de paro está cerca del 37 por ciento.[[1]](#footnote-2)

La causa fundamental de esta intensidad en los efectos de la crisis radica en nuestro modelo productivo, que se ha especializado desde décadas en actividades de bajo valor añadido que, aunque crean mucho empleo en épocas de auge económico, pierden también mucho empleo cuando las cosas van mal. Pero esta especialización productiva no es fruto del azar. Aunque Andalucía ha tenido siempre una economía muy basada en la agricultura, la construcción, el comercio minorista y la hostelería, actividades todas ellas muy intensivas en trabajo poco cualificado y de escaso valor añadido, no es menos cierto que el mal funcionamiento de nuestras instituciones laborales ha coadyuvado a que esta especialización se profundice en el tiempo. Así, mientras que entre el año 2001 y el año 2007 se crearon casi 775.000 puestos de trabajo en Andalucía, solo cuatro de cada diez fueron en la industria o en servicios de alto valor añadido. El resto se crearon en los sectores tradicionales de la economía andaluza y la mayoría de los mismos fueron puestos de trabajo temporales. Por ello, con la llegada de la crisis prácticamente la totalidad de estos puestos de trabajo se ha destruido en apenas unos meses. Esta intensa destrucción de empleo ha hecho que a día de hoy solo el 26% de los menores de 30 años trabajen frente a casi el 74% de estos que están desempleados o inactivos (ver Figura 1). También son más los mayores de 45 años que no trabajan que aquéllos de esa edad que siguen trabajando. Por niveles educativos, podemos observar en la Figura 1 que la falta de trabajo es un problema especialmente para la población con estudios iguales o inferiores a la Educación Secundaria Obligatoria.

**Figura 1: Distribución de la población en edad de trabajar en Andalucía (en función de la edad (izquierda) y el nivel educativo (derecha), Encuesta de Población Activa, 2013-I.**



El marco institucional y regulatorio del mercado de trabajo no ha mejorado significativamente a pesar de las reformas laborales aprobadas en los últimos tres años. La última de ellas fue diseñada para facilitar las condiciones de despido y aumentar la flexibilidad interna de las empresas. Algunos le han achacado a esta reforma, de forma errónea, el fuerte aumento del desempleo de los últimos trimestres, mientras que sus defensores piden tiempo para que sus efectos potenciales se acaben materializando en creación de empleo. Sin embargo, aunque los últimos datos de contratos y afiliación parecen empezar a mostrar síntomas favorables, la contratación temporal e inestable continúa siendo la regla y la contratación indefinida la excepción. Fuera del ámbito definido para este documento y con suficiente perspectiva temporal, será necesario evaluar la reciente reforma laboral y reconsiderar otras medidas complementarias muy necesarias y relativas a una mejor articulación de la negociación colectiva en las pequeñas y medianas empresas o a un diseño más eficiente de las prestaciones por desempleo. Sin embargo, el corto plazo nos reclama centrar nuestros esfuerzos en la creación de empleo. Para ello, los principales instrumentos a disposición del Gobierno son las políticas activas de empleo y las reglas que determinan la contratación y el despido, que han de ser modificadas urgentemente.

**Sobre las políticas activas de empleo**

Las políticas activas de empleo siguen sin ser el instrumento fundamental de las autoridades laborales, y las aplicadas hasta ahora no han demostrado, en absoluto, la eficacia que se esperaba de ellas al ser establecidas. Sin embargo las autoridades y agentes sociales encargados de su implementación siguen tomando decisiones sobre las mismas sin la más mínima evaluación de sus resultados. Esta situación es inaceptable, pues más de tres millones de desempleados lleva más de un año en paro y una proporción similar no cuenta con la cualificación mínima necesaria para los puestos de trabajo vacantes. Por ello, parece claro que sin un refuerzo y rediseño de dichas políticas muchos de estos trabajadores corren el riesgo de quedar excluidos del mercado de trabajo. La estrategia del Gobierno hasta ahora parece centrada en seguir apostando por unas bonificaciones a la contratación de muy dudosa eficacia, el fomento de un autoempleo que más bien está actuando como sustituto de la contratación por cuenta ajena en muchas empresas y por una intensa reducción en el presupuesto del resto de políticas activas (casi mil millones menos en el año 2012).

Una estrategia eficaz para reforzar la formación y el reciclaje de los desempleados requiere (1) exigir la activación de los parados desde el primer momento; (2) diseñar itinerarios individualizados y (3) la firma de un contrato que estipule los derechos y obligaciones del parado. El incumplimiento de éstas debe suponer la retirada parcial o total de la prestación, medida que, aunque lleva vigente desde hace años, se aplica de manera poco sistemática. Estos cambios requieren contactos frecuentes entre los Servicios Públicos de Empleo y los desempleados, algo financieramente viable solo mediante la participación de agencias privadas de colocación. Por ello, se debe impulsar de manera sustancial la colaboración público-privada en temas de intermediación y de formación de los desempleados. Las agencias privadas de colocación deben tener un papel mucho más activo en la intermediación laboral, para lo cual es necesario que firmen a la mayor brevedad convenios de colaboración con los servicios públicos de empleo que provean los incentivos adecuados para conseguir una inserción efectiva en puestos de trabajo con una mínima estabilidad contractual.

**Sobre los tipos de contrato y los procedimientos de despido**

Con respecto a las reglas de contratación y despido, tras la reforma laboral de 2012 y el RDL 4/2013 de medidas laborales de apoyo al emprendedor y de creación de empleo, la situación es, si cabe, incluso peor que la existente antes de la crisis. Tenemos tres tipos de contrato indefinido y ocho tipos de contrato temporal en España. Considerando, además, las modalidades específicas diseñadas en distintos momentos del tiempo para acomodar circunstancias diversas y las bonificaciones específicas a varios casos, se pueden listar hasta 15 modalidades distintas de contratación indefinida y 20 modalidades de contrato temporal.[[2]](#footnote-3) Además, hay una maraña de subvenciones, bonificaciones e incentivos a la contratación que incrementan notablemente la complejidad y la incertidumbre asociadas a la decisión de contratación laboral. Es más, en muchos casos, estas bonificaciones están generando incentivos perversos sobre la subsiguiente creación y destrucción de empleo en las empresas.

En efecto, el juego de las bonificaciones y los costes de despido de algunas de estas figuras contractuales da lugar a situaciones perversas que dificultan la creación de empleo estable y de alto valor añadido. En el caso del contrato de emprendedores (el contrato “estrella” de la última reforma laboral), la bonificación por contratación asciende a 1.000-1.500 euros al año, dependiendo del tipo de trabajador contratado, durante los 3 primeros años y el coste de despido es cero el primer año mientras que a partir del segundo año es similar al del contrato ordinario. Como resultado, el coste laboral no salarial de un contrato que dure dos años se diferencia del correspondiente a uno que solo dure un año en casi tres meses de salario.[[3]](#footnote-4) Igualmente, el incentivo a despedir es muy importante al finalizar el periodo de percepción de bonificaciones, cuya eliminación supone un aumento de coste de casi dos meses de salario. Estas discontinuidades en el coste laboral no salarial también son relevantes en otras modalidades de contratación, en particular, las que implican la conversión de contratos temporales en indefinidos. Su principal consecuencia es que aumenta mucho la rotación laboral en el entorno de los dos años, límite máximo de la mayoría de contratos temporales, lo que implica notables perjuicios a la estabilidad en el empleo y a las posibilidades de explotar las ganancias de productividad derivadas de la experiencia y de la antigüedad laboral.

Parece claro, por tanto, que para fomentar la creación de empleo estable de manera clara hay que evitar las disfuncionalidades acumuladas y rediseñar todo el sistema de modalidades de contratación para conseguir dos objetivos: primero, reducir el coste laboral no salarial de las nuevas contrataciones, sobre todo de las estables, y segundo, que dicho coste aumente muy gradualmente con la antigüedad del trabajador para evitar incentivos artificiales al despido. Y esto es relativamente sencillo de hacer. Para empezar, seguramente con dos o tres modalidades contractuales sería suficiente para acomodar todas las necesidades de contratación de las empresas españolas. Un contrato de formación bien diseñado puede servir para introducir a los jóvenes sin experiencia en el mercado de trabajo. Un contrato de interinidad puede cubrir la mayoría de las necesidades puntuales de sustitución de trabajadores en las empresas españolas y, por último, un contrato indefinido y flexible (el conocido como *contrato único*), a tiempo completo o parcial, con indemnizaciones crecientes y dos escalas de indemnización (para recoger las causas de despido procedente e improcedente) puede y debe cubrir la mayor parte de las necesidades de contratación de las empresas. Para circunstancias meramente estacionales, se podría utilizar este mismo contrato si se fija un plazo máximo de 6 meses donde es posible despedir sin necesidad de documentar la causa (periodo de prueba) y también a través de las Empresas de Trabajo Temporal, que deberían también contratar a sus trabajadores mediante una modalidad adicional de dicho contrato con indemnizaciones crecientes que recoja las características del actual contrato fijo discontinuo.

La introducción de una doble escala de indemnizaciones (15 días de salario el primer año en la empresa, 24 el segundo y 33 días a partir del tercero para el despido improcedente y 10, 15 y 20 para el procedente, por ejemplo), junto con un coste fijo de 6-7 días si se despide durante el periodo de prueba garantiza totalmente el encaje legal del contrato único. Pero los beneficios económicos y sociales de la implantación de este contrato (junto a la eliminación de la mayoría de contratos actualmente existentes) requieren un alto grado de seguridad jurídica comparable al mecanismo de la Ley 45/2002 (*despido express*). En efecto, hasta el año pasado era posible despedir en España sin necesidad de esperar una resolución judicial, depositando en el juzgado el importe de la indemnización por despido improcedente, con lo que las empresas, aun pagando el máximo de indemnización, se ahorraban la incertidumbre de no saber cual sería finalmente el resultado del proceso. Sin embargo, la reforma laboral de 2012 ha suprimido este mecanismo y ha reforzado considerablemente los requisitos legales en los despidos colectivos. Ambos cambios han aumentado la inseguridad jurídica de los despidos y por tanto la incertidumbre, lo que supone un aumento de costes esperados que está perjudicando sin duda la decisión empresarial de apostar por la contratación indefinida. Los efectos de esta inseguridad se están notando intensamente en los datos de contratación que mes a mes ofrece el Ministerio de Empleo y Seguridad Social: el porcentaje de contratos indefinidos ha caído a mínimos de los últimos 15 años. Por tanto, antes de avanzar en la dirección apuntada se debería restablecer un alto grado de seguridad jurídica en los procedimientos para los despidos individuales y colectivos, lo cual es totalmente imprescindible para que el contrato único funcione.

**Sobre el uso inmediato de las bonificaciones a la contratación**

Finalmente, como medida meramente coyuntural y para incentivar la contratación a corto plazo se podría pensar en simplificar al máximo la maraña actual de bonificaciones a la contratación y concentrarlas en los contratos con indemnizaciones crecientes firmados durante los próximos 24 meses. Así, por ejemplo, se podría pensar en un esquema de bonificaciones (rebaja de cuotas a la Seguridad Social) suavemente decrecientes con la antigüedad: 1.000€ el segundo año, 800€ el tercero, 600€ el cuarto y 400€ el quinto año en la empresa, junto con una bonificación inicial de 800€ que trasladaría a la empresa una parte de los costes de una excesiva rotación laboral en el primer año en la empresa. Para desincentivar el uso perverso de estas subvenciones (sustitución de trabajadores subvencionados por nuevos contratados cuando acaba la subvención), se debería obligar a la empresa a devolver la subvención anual recibida si despide en cualquiera de los tres primeros años de contrato. Un esquema de bonificaciones como este implicaría un coste por contrato de 3.600 euros, un coste similar (en media) al existente actualmente con el contrato de emprendedores y que ofrece entre 3.300 y 4.500 euros al cabo de 3 años, dependiendo del colectivo afectado. Incluso, se podría ser más generoso en la rebaja de cuotas a la Seguridad Social para determinados colectivos (los jóvenes contratados bajo un contrato único que reciban formación en la empresa, por ejemplo) usando para ello los fondos recientemente aprobados en la Unión Europea y que supondrán varios miles de millones de euros a recibir en los próximos dos años.

Este *mix* de indemnizaciones por despido crecientes y bonificaciones decrecientes con la antigüedad supondría un ahorro esperado de costes no salariales para la empresa de en torno a un 20% anual durante los primeros 5 años (ver Figura 2) y sobre todo supondría una simplificación y una clarificación de la estructura de costes esperada por la empresa muy superior a la que ofrece el menú actual de contratos y bonificaciones en España, para lo cual es también necesario, como se decía antes, que se avance de manera decidida en la simplificación de los procedimientos judiciales de despido.

**Figura 2: Coste esperado por años de antigüedad de distintas combinaciones contractuales**



Los efectos sobre el empleo de la introducción de este tipo de contrato pueden ser notables. Concretamente, las simulaciones realizadas en diversos estudios publicados en los últimos meses muestran que con este contrato la tasa de desempleo de equilibrio a largo plazo de la economía española podría ser 5.3 puntos porcentuales menor a la que alcanzaremos si seguimos instalados en el actual modelo dual de contratación. La tasa de despido agregada de la economía se reduciría en casi un 35% y el porcentaje de trabajadores con antigüedad en el empleo superior a 3 años pasaría del 52 al 64%. Estos cambios tendrían consecuencias muy importantes sobre el capital humano, la productividad y el valor añadido generado en los nuevos puestos de trabajo creados, a la vez que ofrecería incentivos a la creación de nuevas empresas más competitivas y con mayores niveles de innovación.

**Sobre las resistencias al cambio y las consecuencias de no actuar**

A pesar de las cada vez más claras ventajas del cambio institucional defendido en este documento, hay un amplio consenso entre los agentes sociales y políticos para rechazar medidas como éstas. Todos parecen defender que sigamos instalados en esta extrema dualidad laboral entre temporales e indefinidos. Esta situación es especialmente injusta para los jóvenes. A estos, las actuales normas laborales les condenan a seguir atrapados en un terrible bucle de rotación entre contratos temporales y situaciones recurrentes de desempleo. Además, esta extrema dualidad que padecemos es la principal responsable de que sigamos con un modelo productivo que se ha especializado desde hace décadas en actividades de poca innovación y bajo valor añadido. ¿A qué esperamos para cambiar este pernicioso diseño institucional de nuestro mercado de trabajo? ¿Será necesario que España llegue a los 7 millones de desempleados o que este número se reduzca solo a base de trabajadores que se marchan a otros países con más oportunidades para que, a rastras, y tras 2 ó 3 años más de agonía, nos demos cuenta de que el contrato único es una buena idea, que favorecería la igualdad de oportunidades y el empleo estable?

1. Fuente: Encuesta de Población Activa, 1º trimestre de 2013. [↑](#footnote-ref-2)
2. Pùede consultarse la información ofrecida en la web del Servicio Público de Empleo Estatal: http://www.sepe.es/contenido/empleo\_formacion/empresas/pdf/Guia\_Cont.06-03-2012.pdf [↑](#footnote-ref-3)
3. Para estos cálculos se han considerado un salario de 40 euros/día (14.600 euros al año). Si se despide a un trabajador con una antigüedad de dos años hay que devolver las bonificaciones recibidas (equivalentes a 25 días de salario) y el coste por despido improcedente sería de 66 (2x33) días de salario. [↑](#footnote-ref-4)