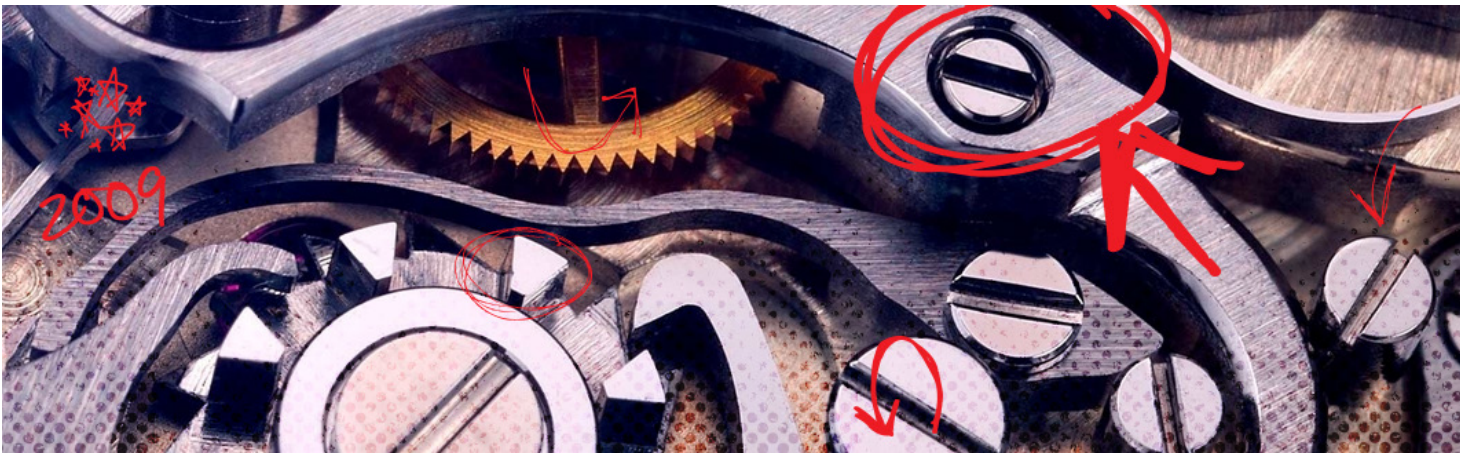


fedea



**Por un nuevo impulso a la creación  
de empleo en España**

20 de junio de 2013

# Por un nuevo impulso a la creación de empleo en España

Como es bien sabido, la economía española está en estado de emergencia. Desde 2007 el empleo ha disminuido en 3,8 millones de puestos de trabajo y la tasa de paro ha alcanzado el 27 por ciento. A esta situación han contribuido tanto los fuertes impulsos contractivos macroeconómicos y financieros de ámbito nacional e internacional como los efectos derivados del deficiente funcionamiento de las instituciones laborales en España. Esto último se pone de manifiesto al observar cómo otros países, con caídas similares o superiores en la actividad económica, han sufrido reducciones del empleo mucho menos acusadas que nuestro país.

En abril de 2009, en el denominado “Manifiesto de los 100 economistas”, formulamos una propuesta de medidas orientadas a corregir dichos problemas, lo que permitió reabrir el debate sobre la entonces urgente reforma laboral. Posteriormente han tenido lugar tres reformas laborales, diseñadas por dos Gobiernos de diferente ideología. No obstante, aún persisten serias dudas sobre el grado de avance logrado en la mejora del funcionamiento de nuestro mercado de trabajo. Recientemente el Gobierno se ha comprometido con la Comisión Europea a evaluar los efectos de la reforma laboral de 2012 y, en función de los resultados obtenidos, a introducir nuevas medidas.

Simultáneamente, se ha avivado el debate sobre la importancia de las instituciones laborales en la creación de empleo, dadas las pobres perspectivas de crecimiento económico en España durante los próximos años. Por todo ello, creemos necesario revisar lo sucedido desde 2009 hasta este momento en las grandes áreas que orientaban nuestra propuesta anterior y ajustar su contenido a la situación actual.

## La protección de los parados y las políticas activas del mercado de trabajo

Estos son los ámbitos en que se observa menor progreso, lo que resulta inaceptable, pues la economía española se enfrenta a riesgos muy superiores a los de 2009. Tres millones y medio de trabajadores llevan más de un año en paro y una cifra similar de parados no ha completado la educación secundaria de segunda etapa. Sin un considerable refuerzo de las políticas activas, una gran proporción de dichos trabajadores corre el riesgo de quedar al margen del mercado de trabajo durante muchos años.

**Es imprescindible fortalecer los vínculos entre las políticas activas y pasivas.**

En 2012 se redujeron las prestaciones por desempleo contributivas y asistenciales. En el futuro sería deseable cambiar su estructura, reduciendo la duración a cambio de elevar su importe inicial, como propusimos en 2009. No obstante, ahora lo prioritario es reintegrar al empleo al máximo número de parados posible mediante mejoras en la gestión de las

prestaciones. El consiguiente ahorro –que puede ser considerable durante la fase de recuperación– debe servir para financiar programas que eleven la probabilidad de empleo de los colectivos en riesgo de exclusión social.

Como en otros países europeos, ha de exigirse la activación de los parados desde el primer momento. Una estrategia eficaz requiere el diseño de itinerarios individualizados y la firma de un contrato que estipule los derechos y obligaciones del demandante de empleo. El incumplimiento de las segundas debe conllevar la retirada parcial o total de la prestación que, siendo ya posible, se aplica de manera poco sistemática. También debería ampliarse el abanico de empleos que se consideran adecuados a estos efectos. En la misma línea, en algunos casos es deseable que, durante un tiempo, el trabajador pueda compatibilizar su salario y una parte de la prestación que tenga pendiente de percibir en el momento de ser contratado. Esto ya se contempla en el contrato de apoyo a los emprendedores, pero podría ampliarse a todos los contratos que superen una determinada duración.

Estos cambios requieren contactos frecuentes entre los Servicios Públicos de Empleo (SEPE) y los demandantes de empleo, lo que resulta inviable sin un aumento considerable de los recursos disponibles para la intermediación laboral. Dadas las disponibilidades presupuestarias actuales, la única forma de lograr dicho aumento es mediante la cooperación entre los SEPE y agencias de colocación acreditadas. En este sentido, debe mantenerse el carácter público de la intermediación, permitiendo que los SEPE se centren en los casos con mayor probabilidad de reempleo y dejando los casos más difíciles en manos de las agencias privadas.

El Gobierno está considerando introducir esta vía a partir del próximo otoño, pero el límite máximo fijado para los pagos por colocaciones, de 66 millones de euros en cuatro años, es minúsculo en relación con la magnitud del problema. Además, las reglas previstas pueden limitar en exceso la capacidad de las Comunidades Autónomas para ajustar la cooperación con agencias privadas a las necesidades específicas de sus territorios así como para seleccionar las agencias primando suficientemente su experiencia, solvencia técnica y eficacia.

**Hay que reforzar las políticas activas.** En 2009 también pusimos de relieve el insuficiente nivel y la inadecuada estructura del gasto en políticas activas, así como la inexistencia de programas de evaluación que ayudasen a identificar las más eficaces. Estas deficiencias se han agudizado. En 2012 el Gobierno recortó en más de mil millones de euros el presupuesto para la formación de los parados, de manera que hoy en día las políticas activas se limitan casi exclusivamente a las bonificaciones. Un buen ejemplo es el reciente plan de empleo juvenil (“Estrategia para el Emprendimiento y Empleo Joven”), que contempla la bonificación de contratos temporales y de tiempo parcial que tienen un vínculo muy dudoso con la formación. El uso de subvenciones estaría justificado para los jóvenes sin experiencia laboral, pero han de estar circunscritas a contratos con un claro contenido formativo y a colectivos en riesgo de exclusión social. Finalmente, se echa en falta un plan nacional para el retorno a la formación reglada de los jóvenes que la abandonaron prematuramente.

El grave riesgo de que el paro se mantenga en niveles muy elevados no va a evitarse mediante bonificaciones dispersas. Es necesario reorientar las políticas activas a fin de que preparen a los colectivos más débiles para aquellos tipos de empleos que prometan tener una buena salida laboral en

la recuperación. En este sentido, es vital la cooperación de los interlocutores sociales pero la gestión de las políticas debe estar en otras manos, mientras que los programas deben ser evaluados rigurosamente por expertos independientes.

## La modernización de la negociación colectiva

Por lo que respecta a la regulación de la negociación colectiva, en conjunto, las tres reformas laborales han permitido que prevalezcan los convenios de empresa sobre los de ámbito superior, facilitado en alguna medida los descuelgues salariales con respecto a estos últimos convenios, limitado a un año el periodo de vigencia de las estipulaciones de los convenios no renovados y extendido las áreas en que el empresario puede unilateralmente realizar cambios sustanciales en las condiciones de trabajo.

No obstante, en esta área predominan serias dudas acerca de los efectos de las reformas. En primer lugar, no ha transcurrido suficiente tiempo, tanto porque estas prácticas tienen mucha inercia como por los plazos fijados en la ley –por ejemplo, la limitación de la ultraactividad solo operará directamente a partir del próximo mes de julio–. En segundo lugar, no contamos con información suficientemente detallada sobre los convenios firmados, los descuelgues de los convenios y la situación de denuncia o no de los convenios susceptibles de decaer. En tercer lugar, es difícil atribuir a las reformas las medidas de flexibilidad interna y los ajustes salariales observados en muchas empresas. Ello se debe a que, aparentemente, la mayoría ha tenido lugar en aquellas empresas que tenían convenio propio, que igualmente hubieran podido ponerlos en práctica con la regulación anterior.

**Es necesario aumentar la flexibilidad en la determinación de las condiciones de trabajo en las pequeñas y medianas empresas.** En lo que atañe a las pequeñas y medianas empresas y a las de potencial nueva creación, las grandes trabas existentes para firmar convenios de empresa y para el descuelgue de los convenios de ámbito superior hacen pensar que el aumento de flexibilidad salarial e interna en estos ámbitos pueda ser insuficiente a pesar de las reformas y que, por tanto, habría que modificar la regulación. Un cambio deseable sería condicionar la eficacia normativa de los convenios sectoriales a unos umbrales de representatividad reforzados para las empresas y los sindicatos en el ámbito de aplicación del convenio.

## La dualidad laboral

Desde hace más de dos décadas, alrededor del 30 por ciento de los asalariados tiene un contrato temporal, si bien en la actualidad la tasa de temporalidad ha caído al 22 por ciento, debido a que tres de cada cuatro asalariados que han perdido su empleo en los últimos cinco años eran temporales. En las fases expansivas del ciclo económico, la prevalencia de la contratación temporal genera una fuerte creación de empleo, si bien de escasa estabilidad y concentrada en sectores de baja productividad. A su vez, en las fases recesivas se exacerba la destrucción de empleo, siendo los empleados temporales los más afectados. En ausencia de cambios sustanciales, el contrato temporal seguirá siendo la vía casi exclusiva de acceso al empleo y, cuando se recupere

la actividad, la tasa de temporalidad volverá a superar el 30 por ciento, una de las más altas del mundo desarrollado.

Tras la reforma laboral de 2012 y otras normas posteriores, la situación a este respecto es peor si cabe. Hay más tipos de contrato de trabajo que hace cuatro años y existe una maraña de subvenciones, bonificaciones e incentivos a la contratación que aumentan notablemente la complejidad del sistema.

Por otra parte, las sucesivas reformas han reducido la indemnización por despido improcedente y han definido mejor las causas para el despido económico. No obstante, también han aumentado por otras vías el coste y la incertidumbre. En concreto, se ha suprimido el llamado “despido exprés”, se han aumentado los requisitos formales y se ha restablecido la nulidad del despido por motivos formales y, en el despido colectivo, además se ha elevado el coste de los despidos de más de 50 trabajadores y de los trabajadores mayores de 50 años.

**Hay que simplificar las modalidades de contratación.** Si el objetivo real es fomentar la creación de empleo estable hay que rediseñar el menú de contratos para reducir el coste laboral no salarial de las nuevas contrataciones y lograr que dicho coste aumente muy gradualmente con la antigüedad del trabajador, evitando de esta manera incentivos injustificados a la rotación laboral. Tres modalidades contractuales bastarían 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 esporádicas de sustitución de trabajadores en las empresas. En tercer lugar, un contrato indefinido (el llamado “contrato único”), a tiempo completo o parcial, con indemnizaciones que crezcan gradualmente hasta alcanzar un máximo razonable y dos escalas de indemnización –para recoger las causas de despido procedente e improcedente– puede y debe constituir la norma de la contratación laboral. Por último, las necesidades de carácter estacional podrían canalizarse a través de las empresas de trabajo temporal.

**Es necesario alcanzar un alto grado de seguridad jurídica en los procedimientos de los despidos individuales y colectivos.** No obstante, desde una perspectiva de recuperación de la actividad, maximizar los beneficios económicos y sociales de la implantación del contrato único, junto con la eliminación del resto de contratos temporales actualmente existentes, requiere alcanzar un alto grado de seguridad jurídica en los procedimientos de despido.

Hay varias condiciones necesarias para la creación de empleo en nuestro país tras la salida de la recesión, como son la recuperación económica a nivel europeo, el restablecimiento del flujo de crédito a las empresas y, a medio plazo, un aumento del grado de competencia entre las empresas en los mercados de bienes y servicios. No obstante, creemos que será muy complicado retomar una senda de crecimiento económico sostenido, con nuevas oportunidades laborales para todos los grupos sociales, sin abordar nuevas medidas como las aquí apuntadas en el ámbito de las instituciones laborales.

## Firmantes

Javier Andrés (Universidad de Valencia)

Samuel Bentolila (CEMFI)

Antonio Cabrales (Universidad Carlos III y Fedea)

J. Ignacio Conde-Ruiz (Universidad Complutense y Fedea)

Sara de la Rica (Universidad del País Vasco y Fedea)

Juan José Dolado (Universidad Carlos III)

Florentino Felgueroso (Universidad de Oviedo y Fedea)

José Ignacio García Pérez (Universidad Pablo de Olavide)

Luis Garicano (London School of Economics y Fedea)

Maia Güell (University of Edinburgh y Fedea)

Marcel Jansen (Universidad Autónoma de Madrid y Fedea)

Sergi Jiménez (Universitat Pompeu Fabra y Fedea)

Julián Messina (Universitat de Girona)