

5 ¿Tienen las subvenciones a la contratación los efectos deseados sobre la estabilidad de los empleos?

José Ignacio García Pérez
Universidad Pablo de Olavide,
FCEA & FEDEA

Desde finales de los años 90, tanto el gobierno central como los autonómicos han destinado cantidades ingentes de dinero para fomentar la contratación indefinida. La evidencia empírica muestra, sin embargo, que este tipo de políticas activas ha sido escasamente eficaz de cara a aumentar la estabilidad en el empleo. En este artículo se analizan los pros y los contras de estas subvenciones, se proponen políticas alternativas, y, en caso de que se mantengan, se sugieren algunos cambios destinados a mejorar su eficacia.

El mercado de trabajo español se ha caracterizado desde finales de la década de los ochenta del pasado siglo por un porcentaje de trabajadores temporales, sobre el total de asalariados, de más del 30%. No hay ningún país en Europa con tan altas tasas de temporalidad. La estructura productiva de nuestra economía, su especialización en actividades poco intensivas en capital humano o la posible cultura empresarial que se ha habituado a este tipo de contratos frente al contrato indefinido, mucho más protegido y regulado que el temporal, son algunas de las causas de esta excesiva temporalidad española.

Existe abundante evidencia empírica que muestra los perniciosos efectos que tiene la actual dualidad entre trabajadores temporales e indefinidos sobre distintos parámetros del Mercado de Trabajo. La formación en la empresa es menor para trabajadores temporales, la incidencia de los accidentes laborales es mayor entre estos y, sobre todo, los efectos del intenso ajuste en el empleo que estamos viviendo se centran sobre todo, como ya hemos visto, entre los trabajadores bajo un contrato temporal. Asimismo, es de sobra conocido que una excesiva temporalidad tiene importantes efectos distorsionadores sobre decisiones de tipo vital como la emancipación de los jóvenes, la decisión de maternidad, la movilidad geográfica, etc.

Un ejemplo de cómo el ineficiente menú contractual español está afectando a las trayectorias laborales de los trabajadores se presenta en el Gráfico 1 donde, para una muestra de trabajadores jóvenes de alta cualificación seguidos en su carrera laboral desde que entran en el mercado de trabajo en 1996 hasta el año 2003, se puede observar como solo el 25,1% de estos consiguen un empleo indefinido tras tres transiciones laborales. Este gráfico, extraído de García Pérez y Muñoz Bullón (2009), muestra como es extraordinariamente difícil que incluso los jóvenes más cualificados que entran en el mercado de trabajo con un contrato temporal consigan acceder a un empleo indefinido sin una acumulación considerable de sucesivos contratos temporales y episodios de desempleo intermedios.

Trabajadores Cualificados, 1996-2003

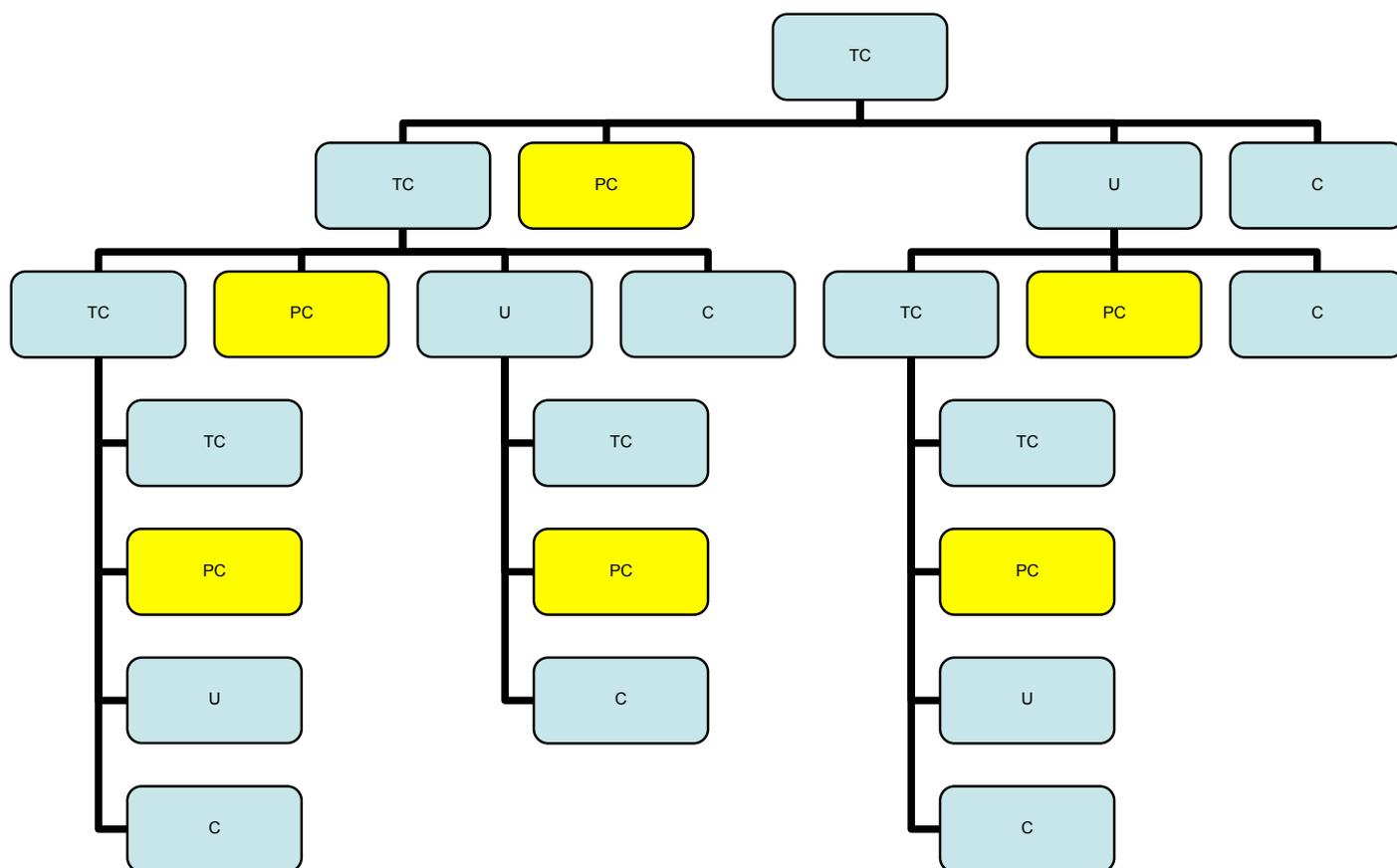


Gráfico 1: Transición desde el empleo temporal al indefinido

En el Cuadro 1, también extraído de este artículo, se puede comprobar como casi el 30% de los trabajadores cualificados necesitan más de 4 empleos temporales para acceder al empleo indefinido. En el caso de los trabajadores menos cualificados este ratio pasa del 36%. Actualmente estos resultados, lejos de haber mejorado parecen haber empeorado. En el Capítulo 6 de este volumen se muestra como en el periodo 2002-2008 los jóvenes españoles han necesitado, en media, 60 meses de empleos temporales y experiencias de desempleo para acceder a su primer empleo indefinido. El número medio de empleos temporales necesarios antes de esta transición asciende a más de siete.

Esta excesiva rotación contractual ha motivado que en los últimos doce años, tanto a nivel central como a nivel autonómico hayan sido ingentes las cantidades de dinero dedicadas a fomentar la contratación indefinida. España es uno de los países de la OCDE que más dinero dedica a este tipo de políticas activas (0.32% del PIB en 2007). Sin embargo, la reciente literatura dedicada a evaluar la eficacia de dichas medidas de cara a aumentar el nivel de empleo estable en nuestro país indica que dichos resultados no pueden ser tildados más que como muy modestos. La tasa de temporalidad ha pasado del 33.4% en 1999 al 31.7% en 2007, llegando a niveles desconocidos del 25% a lo largo de 2009. Sin embargo, la última reducción de casi cinco puntos se debe casi en exclusiva al intenso proceso de destrucción de empleo temporal del último año. Por tanto parece que todo este conjunto de medidas no ha conseguido reducir esta tasa más que en menos de dos puntos porcentuales.

Cuadro 1: Transiciones desde el empleo temporal al indefinido

Nº Contr. Temporales	Nº de experiencias de desempleo						Total
	0	1	2	3	4	>4	
Cualif. alta							
1	17,3	7,6	1,7	0,0	0,0	0,0	26,6
2	6,8	8,9	4,8	0,7	0,0	0,0	21,2
3	2,1	3,8	5,3	2,3	2,0	0,0	13,7
4	0,7	1,5	3,2	3,4	1,5	0,3	10,5
>4	0,6	1,4	3,2	4,0	5,1	13,9	27,9
Total	27,4	23,2	18,2	10,5	6,7	14,2	
Cualif. media							
MEDIA	0	1	2	3	4	>4	Total
1	12,0	8,3	1,7	0,0	0,0	0,0	22,1
2	4,1	9,0	5,8	1,0	0,0	0,0	19,9
3	1,7	3,9	5,4	2,8	0,4	0,0	14,3
4	0,7	1,9	3,0	3,4	1,6	0,2	10,8
>4	0,4	1,5	3,2	5,8	5,7	16,4	32,9
Total	19,1	24,7	19,3	12,9	7,6	16,6	
Cualif. baja							
0	1	2	3	4	>4	Total	
1	11,8	6,0	1,9	0,0	0,0	0,0	19,6
2	3,6	8,3	5,3	0,9	0,0	0,0	18,0
3	1,3	3,7	6,0	3,2	0,5	0,0	14,5
4	0,5	1,8	3,2	3,7	1,9	0,3	11,3
>4	0,5	1,7	3,2	5,9	6,8	18,7	36,5
Total	17,5	21,3	19,6	13,5	9,2	19,0	

Dada la actual regulación contractual, y en especial, la referente a las indemnizaciones por despido, si las empresas prefieren contratar de manera temporal a sus trabajadores para evitar costes o para reducir su exposición ante incertidumbres futuras, debemos pensar si la forma más eficiente de fomentar el uso de la contratación indefinida es subvencionando la contratación bajo dicha modalidad contractual. Las actuales subvenciones a la contratación bonifican las cotizaciones sociales de los trabajadores indefinidos y, en el caso de las subvenciones regionales, suponen un pago único al inicio del contrato. En ambos casos, podrían considerarse cómo una compensación por el mayor coste que suponen estos contratos en caso de que se produzca un futuro despido.

Como se decía antes, la evidencia disponible sobre la efectividad de estas bonificaciones a la contratación no es muy positiva. Kugler, Jimeno y Hernanz (2005) muestran que el principal efecto de estas bonificaciones es el aumento de la probabilidad de salida del desempleo, en aproximadamente 4 a 5 puntos porcentuales. Por el contrario encuentran un menor efecto en la tasa de transición directa desde el empleo temporal al indefinido. En este sentido Méndez (2008) también concluye que el único efecto de estas políticas es en la transición desde el desempleo al empleo indefinido. Con respecto a las subvenciones regionales, un par de estudios recientes (García Pérez y Rebollo, 2009a y 2009b) indican, por el contrario, que el principal efecto de éstas es sobre la transición desde el empleo temporal al indefinido pero solo para mujeres de entre 30 y 45 años. La probabilidad trimestral de transición del empleo temporal al indefinido ha aumentado mínimamente gracias a este tipo de políticas activas aunque sigue siendo muy baja (ha pasado de 0.6% a 1.1%). Para el resto de grupos poblacionales no se encuentra ningún efecto significativo. Por otro lado, también parecen tener efectos positivos la transición desde el desempleo hacia el empleo indefinido pero solo para jóvenes, especialmente mujeres. Para éstas la probabilidad de ser contratadas con un contrato indefinido, estando desempleadas, ha pasado de un 7.9% a un 8.6% gracias a la política de subvenciones regionales, aunque más de 9 de cada 10 siguen siendo contratados de manera temporal.

No obstante, esta política también parece tener algún efecto indeseado: la tasa de despido de trabajadores indefinidos con bonificaciones nacionales y subvenciones regionales es hasta un 25% superior durante el primer año de contrato para mujeres de más de 45 años y de hasta un 45% superior para hombres en el mismo tramo de edad, cuando comparamos ambas con la de sus homólogos que no reciben bonificaciones. Por tanto, parece que estas medidas están también fomentando el aumento de la rotación de los trabajadores indefinidos.

Posiblemente una de las claves para explicar estos problemas es que hay algo que no se tiene en cuenta de manera efectiva a la hora de asignar las bonificaciones: el historial previo de contratación y despido de la empresa. Actualmente las empresas que más despiden, y que más contratan, son las que más se benefician de estas políticas lo que es claramente ineficiente. Por ello, un sistema de asignación de bonificaciones basado en el típico "bonus-malus" ayudaría a eliminar estos posibles efectos indeseados (ver,

por ejemplo, Dolado y Jimeno, 2004 y Arellano y Felgueroso en el capítulo 9 de este volumen).

En definitiva, no está claro que las bonificaciones llevadas a cabo hasta ahora tanto por el gobierno central como por la mayoría de los autonómicos hayan sido muy efectivas a la hora de aumentar el volumen total de empleo indefinido. Habría que discutir por tanto si estas políticas son necesarias, o al menos, cómo mejorar su diseño para conseguir una mayor efectividad. Ineludiblemente, se debería mejorar su evaluación y supervisión para evitar en la medida de lo posible los efectos perversos de redundancia (o efecto de peso muerto) y fraude (en casos de empleo temporal disfrazado de indefinido, cuando el trabajador es despedido una vez finalizado el período de percepción de la subvención).

Por otra parte, y desde nuestro punto de vista, estas subvenciones, caso de mantenerse, deberían rediseñarse para fomentar la formación en la empresa y convertirse en pagos mensuales seguramente decrecientes con la duración del empleo. Así se reducirían los incentivos a despedir justo cuando se deja de recibir la subvención. Por otra parte, los requisitos para su obtención deberían simplificarse y ligarse mucho más a un buen desempeño de la empresa en materia de contratación y gestión de sus recursos humanos. También parece clave que las asesorías laborales jueguen un papel de mayor relevancia de cara a informar sobre todo a pequeñas y medianas empresas de que los costes de la contratación indefinida no son los que se piensan en algunos sectores empresariales.

En este contexto, también parece conveniente discutir la posible efectividad de una medida recientemente aprobada por el Gobierno Central y consistente en transformar prestaciones por desempleo en subvenciones a la contratación. El denominado "cheque empleo", propuesto hace años por el economista Dennis Snower, consiste en permitir que parte de los derechos de cobro de prestaciones se puedan capitalizar, no para crear un negocio propio como se hace actualmente en España, sino para facilitar la contratación de este trabajador por una empresa ya existente. A la luz de la evolución del número de perceptores de prestaciones por desempleo y del gasto en dichas prestaciones en el último año, parece que este tipo de medidas que tratan de reconvertir gasto en políticas pasivas de asistencia al desempleado en una política activa que lo reinserte cuanto antes en el mercado de trabajo pueden tener algún efecto interesante, si se diseñan adecuadamente.

En efecto, dada la anteriormente referida evidencia sobre la poca efectividad de las subvenciones a la contratación indefinida en España, es crucial que esta medida tenga en cuenta dos aspectos importantes. En primer lugar, la empresa debería dedicar estas bonificaciones, al menos parcialmente, a proporcionar al trabajador un período de formación que le sirva como reciclaje. Aunque de difícil control, este requerimiento haría que sólo las empresas que estén dispuestas a mantener al trabajador en su plantilla más allá del período de subvención acepten la misma. En segundo lugar, las bonificaciones deben centrarse en parados con una cierta duración en el desempleo. Dirigiendo las bonificaciones a este colectivo deberíamos esperar que

la contratación de trabajadores subvencionados no sirviera para: sustituir a otros trabajadores ya empleados, y contratar a trabajadores que habrían sido igualmente contratados en ausencia de la subvención.

Como se explica en García Pérez (2009), otro detalle especialmente importante de cara al éxito de esta medida es que el trabajador perciba la medida como individualmente beneficiosa. Aparte de lo ya apuntado sobre la formación, el trabajador debería ver claro que la mejor manera de mantener intactos sus “derechos” futuros de cobro de prestaciones es aceptando una oferta de trabajo que dure lo suficiente para, caso de quedar desempleado de nuevo, tener acceso a prestaciones del mismo nivel de las que puede estar renunciando si acepta participar en esta política. Incluso, la duración de la bonificación podría ser menor y aun así ser aceptable para el trabajador si éste se beneficiase también de la subvención en términos de un mayor salario neto percibido. Esto se podría implementar de manera sencilla, al menos para salarios regulados por convenio, si la contribución a la Seguridad Social por parte del trabajador se redujera transitoriamente para aquéllos que acepten cambiar sus prestaciones por una bonificación a la empresa que lo contrate. De hecho, para que el incentivo al trabajador funcione de manera más eficiente, la reducción en dicha cotización podría ser, incluso, creciente en la duración de las prestaciones pendientes de recibir.

En cualquier caso, esta medida y cualquier reconsideración que se haga de las bonificaciones a la contratación requerirían, en primer lugar, evaluar si no sería más eficiente fomentar la contratación indefinida con otros instrumentos. Uno de ellos, apuntado en el Capítulo 7 de este volumen, sería la sustitución de todos los contratos actualmente existentes por un nuevo y único contrato que proteja al trabajador contra un posible despido futuro de una manera distinta a como se ha hecho hasta ahora. Si las nuevas contrataciones se hicieran con este nuevo contrato no sería, seguramente, necesario seguir utilizando de manera general estas subvenciones y bonificaciones a la contratación por lo que se podrían liberar ingentes cantidades de dinero público para dirigirlas a actividades más necesarias de cara al cambio de modelo productivo como puede ser la formación específica en la empresa y el aumento en la dotación de puestos de trabajo con más contenido técnico. Para ayudar a este cambio de modelo se podrían utilizar, no obstante, parte de dichos fondos de cara a bonificar la contratación en determinados sectores estratégicos como, por ejemplo, aquéllos dedicados al comercio exterior o incluso a nuevos servicios con más valor añadido incorporado.

Referencias

1 Dolado J.J. y J.F. Jimeno (2005): “Contratación temporal y costes de despido en España: Lecciones para el futuro”, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 48/2004.

2 García Pérez J.I. y F. Muñoz Bullón (2009): “Transitions into permanent employment in Spain: An empirical analysis for young workers” de próxima aparición en el *British Journal of Industrial Relations*.

3 García Pérez J.I. y Y.F. Rebollo (2009a): “The use of permanent contracts across Spanish regions: do regional wage subsidies work?”, *Investigaciones Económicas*, XXXIII, pag. 97-130.

4 García Pérez J.I. y Y.F. Rebollo (2009b): “Do wage subsidies affect the subsequent employment stability of permanent workers?: the case of Spain”, de próxima aparición en *Moneda y Crédito*.

5 García Pérez J.I. (2009): “¿Prestaciones por desempleo o incentivos a la contratación?” *La crisis de la Economía Española: lecciones y propuestas*, Capítulo 23.

6 Kugler, A. Jimeno, J.F. y Hernanz, V. (2005), “Employment Consequences of Restrictive Employment Policies: Evidence from Spanish Labour Market Reforms”, mimeo.

7 Mendez, I (2008): “Promoting Permanent Employment: Lessons from Spain” CEMFI Working Paper 0810.