

ESTUDIOS SOBRE EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

ESPAÑA

EMPLEOS DE CALIDAD PARA UNA NUEVA ECONOMÍA

ESTUDIOS SOBRE EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

ESPAÑA

EMPLEOS DE CALIDAD PARA UNA NUEVA ECONOMÍA

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS LABORALES

El Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) se estableció en 1960 como una entidad autónoma de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Su mandato consiste en promover la investigación política y el debate público sobre temas de preocupación para la OIT y sus mandantes tripartitos: los gobiernos, los empleadores y los trabajadores.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Instituto Internacional de Estudios Laborales) 2011.

Pueden reproducirse extractos breves de esta publicación sin autorización, siempre y cuando se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones, Instituto Internacional de Estudios Laborales, código postal 6, CH-1211 Ginebra 22 (Suiza).

ISBN: 978-92-9014-982-8 (impreso)

ISBN: 978-92-9014-983-5 (web pdf)

Primera edición 2011

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que el Instituto Internacional de Estudios Laborales las apruebe.

Esta publicación puede obtenerse pidiéndola a: Publicaciones de la Organización Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Diseño gráfico realizado en Suiza

Impresión realizada en Suiza

ALI

SRO

PREÁMBULO

La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa prevé la provisión de asistencia a los Países Miembros para reforzar su capacidad de investigación, sus conocimientos empíricos y su comprensión del modo en que los objetivos estratégicos del empleo, la protección social, el diálogo social y los derechos en el trabajo interactúan entre sí y contribuyen al progreso social, al impulso de empresas sostenibles, al desarrollo sostenible y a la erradicación de la pobreza en la economía mundial.

De conformidad con dicho plan de acción, el Consejo de Administración, en su 304.^a reunión, puso en marcha un programa para reforzar la base de conocimientos de la OIT mediante una serie de estudios piloto por países realizados bajo la dirección del Instituto Internacional de Estudios Laborales. El objeto de estos estudios es examinar cómo las políticas sociales y de empleo pueden contribuir a unas pautas de crecimiento más sostenibles y equitativas. Cuando estas políticas están bien concebidas y se aplican de forma complementaria, pueden de hecho favorecer al mismo tiempo el crecimiento y la equidad. El presente estudio sobre España demuestra de forma documentada cómo puede lograrse dicha complementariedad entre las políticas encaminadas a alcanzar los diversos objetivos estratégicos de la OIT.

El estudio ha sido preparado por Verónica Escudero y Sameer Khatiwada (Instituto Internacional de Estudios Laborales). Nuestro más sincero agradecimiento a Elva López Mourelo y a Byung-jin Ha por la excelente asistencia a la investigación prestada. Para la realización del estudio fue de gran ayuda un documento de referencia preparado por el Profesor Miguel Ángel Malo, de la Universidad de Salamanca (España). La coordinación estuvo a cargo de Steven Tobin, bajo la supervisión de Raymond Torres, Director del Instituto. El 10 de mayo de 2011 se presentó en Madrid un proyecto preliminar del estudio en un seminario organizado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración español. En esta versión final se tienen en cuenta muchos de los comentarios formulados por las autoridades nacionales, los interlocutores sociales y otros interesados durante dicho seminario y después del mismo.

ÍNDICE

	página
Preámbulo	V
Índice	VI
Lista de abreviaturas	XI
Resumen y recomendaciones de política	1
Capítulo 1 : Resultados económicos y funcionamiento del mercado de trabajo	17
Introducción	17
A. Evolución económica antes y durante la crisis	18
B. Funcionamiento del mercado de trabajo	23
C. El proceso de ajuste y la recuperación	30
D. Conclusiones	32
Anexo A: Evolución reciente del mercado de trabajo por comunidades autónomas	33
Referencias	34
Capítulo 2 : Desarrollo de las medidas para apoyar el proceso de ajuste	35
Introducción	35
A. Medidas para apoyar al sector financiero y a la demanda agregada	37
B. El Plan de Consolidación Fiscal	47
C. Iniciativas recientes de reforma para reforzar el ajuste	50
D. Consideraciones en materia de política	53
Referencias	55
Capítulo 3 : Mejorar la competitividad y fomentar la productividad	57
Introducción	57
A. Factores primarios de la competitividad externa antes de la crisis	60
B. Causas subyacentes de la competitividad antes de la crisis: productividad multifactorial, calidad del empleo e inversión	63
C. Cambios recientes encaminados hacia una mejora de la competitividad	76
D. Consideraciones en materia de política	89
Anexo A: Análisis empírico de los determinantes de los costes laborales totales: costes salariales y no salariales	104
Referencias	110

	página
Capítulo 4 : Reforma del mercado de trabajo: Perspectiva general y retos políticos	115
Introducción	115
A. Legislación de protección del empleo (LPE)	117
B. Empleo a tiempo parcial	129
C. Consideraciones en materia de política	134
Referencias	140
Capítulo 5 : El papel de las políticas de empleo y formación para sostener la transformación estructural	143
Introducción	143
A. Políticas activas del mercado de trabajo	144
B. Políticas de empleo y formación profesional para los jóvenes	151
C. Prestaciones por desempleo y objetivos de mercado de trabajo	156
D. Servicios Públicos de Empleo: El papel de una prestación eficaz de servicios	161
E. Consideraciones en materia de política	166
Anexo A: Medidas específicas del mercado de trabajo introducidas para mitigar los efectos de la crisis	170
Anexo B: Porcentaje de la población de 18–24 años en España que no ha completado la Educación Secundaria de Segunda Etapa y no ha seguido ningún tipo de estudio o formación, según región	171
Referencias	172

LISTA DE GRÁFICOS

	página
Gráfico 1.1 Crecimiento del PIB real anual en España y en la UE-15, 1996–2007	18
Gráfico 1.2 Boom inmobiliario: precios reales de la vivienda, T1 1996–T1 2010	19
Gráfico 1.3 Deuda real de las familias como porcentaje de la renta disponible, 1995–2008 (porcentajes)	20
Gráfico 1.4 Crecimiento del PIB real	22
Gráfico 1.5 PIB real y crecimiento del empleo en países seleccionados	23
Gráfico 1.6 Tasa de paro según edad, género y nivel educativo más alto	26
Gráfico 1.7 Variaciones en el empleo por sector y tipo de contrato	28
Gráfico 1.8 Contribución de los factores a la reducción del total de horas trabajadas durante la crisis (porcentajes)	29
Gráfico 1.9 PIB real trimestral por sector: T4 2010 comparado con T4 2009 (porcentajes)	30
Gráfico 1.10 Variaciones del empleo por sector, T1 2011	31
Gráfico 2.1 Reducción del déficit público a través del Plan de Consolidación Fiscal	46
Gráfico 3.1 Crecimiento anual de la productividad laboral en España y en la UE-14*, 1996–2007 (porcentajes)	59
Gráfico 3.2 Aportaciones al crecimiento del valor añadido bruto por insumos, 1981–1994 y 1995–2007 (porcentajes)	63
Gráfico 3.3 Aportaciones al crecimiento del valor añadido bruto según los factores del insumo de mano de obra, 1981–1994 y 1995–2007 (porcentajes)	65
Gráfico 3.4 Porcentaje de la población con un título de educación superior en 2009, por grupos de edad (porcentajes)	66
Gráfico 3.5 Cualificación de los empleos según la ocupación* (porcentajes)	67
Gráfico 3.6 Cambios en el empleo y en la aportación al número de empleos creados, por sectores (cambios a finales de año, en miles)	68
Gráfico 3.7 Evolución de la inversión total en términos reales y como porcentaje del PIB, 1995–2010	69
Gráfico 3.8 Proporción de la inversión por tipo de activo en la inversión total en 1995 y 2007, y en el cambio registrado entre 1995 y 2007 (porcentajes)	70
Gráfico 3.9 Incremento de la parte del stock de capital en TIC en el crecimiento del stock de capital fijo real de España, Estados Unidos y el Reino Unido durante las décadas de 1980, 1990 y durante el período 2000–2007 (porcentajes)	72
Gráfico 3.10 Indicadores de deuda en España y en un grupo seleccionado de países de la Eurozona (porcentajes)	75

	página
Gráfico 3.11 Tendencias recientes de los indicadores de precios, costes y productividad desde el comienzo de la crisis, 2007–2010	77
Gráfico 3.12 Cinco principales sectores exportadores en cuanto a su crecimiento entre febrero de 2010 y febrero de 2011 (millones de euros y porcentajes*)	79
Gráfico 3.13 Mejora de la ventaja comparativa durante el período enero 2010–enero 2011	81
Gráfico 3.14 Caída de la inversión según el tipo de activo entre el T4 2008 y el T4 2010; y porcentaje sobre la caída total de la inversión (porcentajes)	88
Gráfico 3.15 Cambios en la regulación del mercado de productos, 1998–2008	90
Gráfico 3.16 Cambio en la cantidad de empresas y en el volumen de empleo según el tamaño de la empresa, como parte del cambio total antes y durante la crisis (porcentajes)	93
Gráfico 3.17 Simulaciones para los costes laborales totales (T1 2010 = 100)	100
Gráfico 4.1 Despidos improcedentes de contratos indefinidos como porcentaje del total de despidos (porcentajes)	120
Gráfico 4.2 Incidencia del empleo a tiempo parcial en países seleccionados de la OCDE, 2009 (porcentaje)	129
Gráfico 5.1 Gasto en las PAMT y número de participantes	145
Gráfico 5.2 Gasto en incentivos al empleo como parte del gasto total en PAMT, 2008	146
Gráfico 5.3 Nuevos contratos con incentivos al empleo 2006–2009, según tipo de contrato	148
Gráfico 5.4 Gasto en formación profesional como porcentaje del gasto total en PAMT, 2008	149
Gráfico 5.5 Porcentaje de personas en formación que encontraron un empleo después de su formación profesional, por grupos	150
Gráfico 5.6 Porcentaje de la población de 18–24 años que no ha completado la Educación Secundaria de Segunda Etapa y no ha seguido ningún tipo de estudio o formación	152
Gráfico 5.7 Resultados PISA a nivel internacional para el 2009	153
Gráfico 5.8 Participación de los jóvenes en programas del mercado de trabajo en 2008 (porcentaje de participantes menores de 25 años)	155
Gráfico 5.9 Beneficiarios de las prestaciones por desempleo y de otros ingresos sustitutivos en España (porcentaje de la población activa)	159
Gráfico 5.10 Ratio entre el gasto en ayudas económicas y el gasto en medidas activas del mercado de trabajo, 2007	159
Gráfico 5.11 Gasto en los SPE como porcentaje del gasto total en las PAMT, 2008	162
Gráfico 5.12 Número medio de beneficiarios por funcionario a cargo en los SPE	163

LISTA DE CUADROS

	página
Cuadro 2.1 Apoyo fiscal (en miles de millones de euros)	39
Cuadro 2.2 Líneas ICO creadas o aumentadas como parte del Plan E	46
Cuadro 2.3 Paquete de medidas de estímulo vs. consolidación fiscal en países del G20 y otros países seleccionados	47
Cuadro 3.1 Índice Global de Competitividad según el determinante de la competitividad, 2010	58
Cuadro 3.2 Cambios anuales promedio en los indicadores de precios, costes y productividad durante el período 2000–2007, España y la Eurozona (porcentajes)	61
Cuadro 3.3 Negociaciones colectivas y establecimiento de salarios en países europeos seleccionados	83
Cuadro 3.4 Directrices salariales en países seleccionados de la UE	84
Cuadro 3.5 Proporción de indexación salarial en países seleccionados	85
Cuadro A3.1 Definiciones y fuentes de las variables utilizadas en el análisis empírico	106
Cuadro A3.2 Resultados de la regresión	109
Cuadro 4.1 Cronología de las reformas del mercado de trabajo: costes por despidos individuales	119
Cuadro 4.2 Brecha de indemnización entre trabajadores con contratos indefinidos y temporales (días de salario por año de servicio)	127
Cuadro 4.3 Regulación del trabajo a tiempo parcial en algunos países europeos seleccionados	132
Cuadro 4.4 Duración de los procedimientos judiciales en varios países seleccionados de la OCDE	135
Cuadro 5.1 Sistema de prestaciones por desempleo en países seleccionados de la UE	157

LISTA DE RECUADROS

	página
Recuadro 1.1 Deuda de las familias en España, en comparación con otros países	20
Recuadro 3.1 La creación de empleos durante el auge anterior a la crisis estuvo primordialmente apoyada en el sector servicios y en la construcción	67
Recuadro 3.2 Inversión en TIC: Definiciones y consideraciones	73
Recuadro 3.3 Reformas del mercado de productos en España	90
Recuadro 4.1 Reforma del mercado de trabajo en Austria en 2003: Perspectiva general y evaluación	122
Recuadro 4.2 Fondo de Capitalización para Trabajadores	124
Recuadro 4.3 Protección social para los trabajadores temporales: Ejemplos de países seleccionados	138
Recuadro 5.1 Fortalecimiento del servicio público de empleo: El caso de Alemania	162
Recuadro 5.2 Mejorar los resultados y la responsabilidad de los SPE: El ejemplo de otros países	164

LISTA DE ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones públicas
ANC	Acuerdos Inter-Confederales para la Negociación Colectiva
BCE	Banco Central Europeo
CCOO	Comisiones Obreras
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CES	Consejo Económico y Social de España
CLU	Coste Laboral Unitario
CTFE	Contrato Temporal de Fomento del Empleo
EE.UU.	Estados Unidos
ERE	Expediente de Regulación de Empleo
ESADE	Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas
FAAF	Fondo para la Adquisición de Activos Financieros
FBCF	Formación Bruta de Capital Fijo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
FTPYME	Fondos de Titulización de Activos para Pequeña y Mediana Empresa
ICG	Índice de Competitividad Global
ICO	Instituto de Crédito Oficial
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación
IIEL	Instituto Internacional de Estudios Laborales
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPCA	Índice de Precios de Consumo Armonizado
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LES	Ley de Economía Sostenible
LPE	Legislación de Protección del Empleo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAE	Políticas Activas de Empleo
PAMT	Políticas Activas del Mercado de Trabajo
PIB	Producto Interior Bruto

PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (por sus siglas en inglés)
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
RAI	Renta Activa de Inserción
SPE	Servicio Público de Empleo
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UE	Unión Europea
UE-15	Unión Europea de los 15
UE-27	Unión Europea de los 27
UGT	Unión General de Trabajadores

RESUMEN Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El excepcional aumento del desempleo en España ...

En la estela de la crisis financiera y económica mundial de 2008, la caída de los niveles de producción en España fue similar a la de otras grandes economías avanzadas: en el segundo trimestre de 2009 el PIB real descendió en un 4,4 por ciento con referencia al año anterior, lo que representó una contracción inferior al 5,1 registrado en la UE-27. Sin embargo, el impacto de la crisis mundial en el mercado de trabajo ha sido mucho más fuerte que en la mayoría de los países de la UE. En el primer trimestre de 2011, la tasa de desempleo fue del 21,3 por ciento, es decir, más de 13 puntos porcentuales por encima de la de 2008, lo que constituye el aumento más espectacular entre las economías avanzadas. Los jóvenes y los trabajadores con contratos temporales se han visto afectados de forma desproporcionada. Por ejemplo, el 45 por ciento de la población activa de entre 15 y 24 años se encontraba sin trabajo durante dicho primer trimestre de 2011.

... es consecuencia de la coincidencia de la crisis mundial y del agotamiento de un modelo de crecimiento desequilibrado.

Un factor subyacente al extraordinario aumento del desempleo es la doble naturaleza de la crisis en España. El país ha tenido que hacer frente simultáneamente a la crisis mundial y a una crisis propia asociada a un modelo de crecimiento que se apoyaba excesivamente en la construcción y en la vivienda. De 1996 a 2006, el PIB real español creció a un ritmo que superaba en más del doble al de la media de la Europa de los 15, el empleo creció en más del 50 por ciento y la tasa de desempleo disminuyó, pasando de un porcentaje superior al 22 por ciento en 1996 al 8,5 por ciento en 2006. Sin embargo, las actividades inmobiliarias y el sector de la construcción representaron más de un tercio de la ganancia total de empleo durante este período. De igual forma, la inversión en actividades ligadas a la inmobiliaria residencial y en construcción no relacionada con la vivienda representó más de dos tercios del crecimiento total de la inversión durante los diez años que precedieron a la crisis.

No obstante, las raíces de la crisis nacional eran aún más profundas. Concretamente, el modelo de crecimiento, con sus desequilibrios, venía impulsado por un sistema financiero a la búsqueda de beneficios a corto plazo. Muchos bancos regionales (las cajas de ahorros) invirtieron en exceso en el sector de la vivienda. Además, muchos de los empleos creados durante el período de expansión eran de baja cualificación: a pesar de las mejoras significativas del nivel educativo de la población, cerca del 15 por ciento de los empleos en España correspondían a profesiones elementales o de baja cualificación, frente a un porcentaje inferior al 10 por ciento en la mayoría de los países europeos vecinos. A pesar de varias reformas llevadas a cabo, la incidencia del empleo temporal aumentó hasta casi el 35 por ciento antes de la crisis, lo que supone el porcentaje más elevado entre las economías avanzadas. Estos acontecimientos tuvieron importantes consecuencias para la productividad y la competitividad, que se deterioraron drásticamente durante el último decenio. El modelo terminó por ser insostenible.

El desafío consiste, pues, en llevar a cabo una transformación estructural del modelo de crecimiento, al tiempo que se afronta la deteriorada situación respecto del empleo.

El desafío que España tiene ante sí es, pues, llevar a cabo una transformación estructural hacia una nueva economía más equilibrada, y lograr al mismo tiempo reducir el desempleo. De hecho, es crucial que no se reproduzcan las mismas pautas de crecimiento imperantes antes de la doble crisis, que había desviado al país de su auténtica fuente de ventaja comparativa.

Una transformación de esta índole no será fácil, pues implica la reestructuración de las empresas y los empleos asociados al modelo de crecimiento previo. Sin embargo, si va esta reestructuración acompañada de políticas macroeconómicas, laborales y sociales bien concebidas, puede conducir a la creación de nuevas empresas dinámicas y de empleos de calidad a la altura de los niveles de cualificación imperantes, especialmente entre los jóvenes graduados universitarios cualificados.

Existen ya indicios de una transformación positiva en marcha ...

En medio del frágil panorama general, se están produciendo algunos avances positivos que, si reciben el apoyo adecuado, podrían sentar las bases para una recuperación sólida y una disminución del desempleo. El crecimiento del PIB volvió a ser positivo en el tercer trimestre de 2010 y se espera que se mantenga a un ritmo anual del 0,8 por ciento en 2011 y del 1,5 por ciento en 2012. Desde principios de 2010, las exportaciones crecen a un ritmo anual de más del 15 por ciento, impulsando la recuperación. A comienzos de 2011 eran ya un 3 por ciento superiores a los niveles anteriores a la crisis; las exportaciones de productos con un valor añadido relativamente alto, como los productos químicos y farmacéuticos, los metales y la maquinaria, están mostrando un especial dinamismo. De igual forma, la inversión en maquinaria y equipo está comenzando a despuntar. El aumento del empleo en sectores en que el crecimiento puede apoyarse sobre bases firmes comienza a compensar la pérdida constante en otros sectores, como la construcción.

Estas pautas definen una trayectoria marcadamente diferente de la del crecimiento anterior a la crisis, cuyo impulso procedía de un sector productivo intensivo en mano de obra escasamente cualificada y una demanda interna impulsada por la deuda, concretamente, la inversión en vivienda. La competitividad en el mercado exterior también ha mejorado. En términos más generales, en contra de lo que suele pensarse, los niveles salariales no parecen suponer una dificultad para el cambio a un nuevo modelo de crecimiento en España. Tampoco fueron la causa del declive de la competitividad.

... y esta transformación puede acelerarse con una estrategia de políticas coherentes, la misma que incluye una serie de medidas adoptadas recientemente ...

Estos positivos acontecimientos recientes no bastarán para garantizar una transición satisfactoria. El Gobierno y los interlocutores sociales han dado grandes pasos en los últimos dos años para facilitar la transformación estructural de la economía española:

- *Ley de Economía Sostenible*: Esta Ley, que entró en vigor en marzo de 2011, proporciona una estrategia para un nuevo modelo de crecimiento basado en la innovación, la tecnología, la internacionalización de las empresas, la competencia en el mercado de productos y una mayor eficacia de las administraciones públicas con el fin de hacer posible la sostenibilidad económica, social y medioambiental.
- *Reformas del mercado de trabajo*: En el curso de 2010 y 2011 se emprendieron una serie de reformas del mercado de trabajo con el fin de promover la creación de empleo facilitando al mismo tiempo la transición a un nuevo modelo de crecimiento. Las reformas: (i) afrontan las tasas excesivamente elevadas de trabajo temporal mediante ajustes de los procedimientos de despido y modificaciones de las normas que rigen los contratos temporales; (ii) promueven la flexibilidad interna (ajustes salariales y de las horas de trabajo) en lugar de la flexibilidad externa (despidos, especialmente de los trabajadores con contratos temporales); (iii) incrementan los subsidios financieros para las empresas que contratan a jóvenes, a las personas menos cualificadas, a mujeres y a desempleados de larga duración, y (iv) facilitan la mediación en el mercado de trabajo y la prestación de servicios de empleo.
- *Reforma de las pensiones*: La reforma de las pensiones que tuvo lugar en 2010–2011 en España es particularmente digna de destacar, pues pone de relieve la importancia de la negociación colectiva y del diálogo social con empleadores y sindicatos. Además, con la reforma de las pensiones también se exige una revisión de los parámetros cada cinco años.
- *Flexibilidad interna y negociación colectiva*: El Gobierno acaba de adoptar una nueva normativa (Real Decreto-ley 7/2011) cuyo objeto es reformar la estructura de la negociación colectiva en España y mejorar el nivel de flexibilidad interna. Las principales características de la normativa son: (i) una ampliación del alcance de las cláusulas de exclusión voluntaria para empresas que hagan frente a dificultades financieras y económicas; (ii) disposiciones para fomentar las negociaciones a nivel empresarial, en particular sobre las horas de trabajo y los salarios; (iii) posibilidad para las empresas de distribuir el 5 por ciento del tiempo total de trabajo de forma flexible, y (iv) una modificación de la “ultra-actividad” de los convenios colectivos (aplicables incluso después de la fecha de vencimiento cuando

no podía firmarse otro convenio). La nueva norma prevé posibilidades de arbitraje en caso de desacuerdo entre los interlocutores sociales y exige la firma de un nuevo convenio a los 8 meses (en el caso de convenios de una vigencia prevista de dos años) o a los 14 meses (en el caso del resto de los convenios) después de la expiración del convenio en vigor. Sin embargo, el Gobierno adoptó esta norma tras un largo período infructuoso de negociaciones durante el cual los interlocutores sociales no lograron alcanzar un acuerdo.

... pero esperamos nuevas medidas, en primer lugar, para facilitar la transición a una economía más productiva ...

Es esencial complementar estas medidas recientes con otras destinadas a facilitar la transformación estructural. Las últimas medidas adoptadas representan una mejora con respecto a las políticas iniciales de respuesta a la crisis aplicadas dentro del denominado Plan E, que era de carácter general (más transferencias a las autoridades autónomas, reducción de impuestos, gasto en infraestructura, transferencias en efectivo sin orientación específica) y no afrontaba los desequilibrios subyacentes. En la actualidad existe una mayor conciencia de la profundidad y de la naturaleza de la crisis, pero se necesita una estrategia más completa, sobre la base de las medidas recientes, para impulsar la recuperación y crear oportunidades de trabajo decente.

Existe un margen considerable para mejorar los mercados de productos haciéndolos más productivos y abiertos a la innovación, concretamente:

- *Garantizar que el sector financiero responda a las necesidades de la economía real:* La responsabilidad del sector financiero respecto de la crisis es considerable. Dio fácil acceso al crédito a los hogares y empresas y contribuyó a engrosar la burbuja de activos. El Gobierno español ha empezado lentamente a reformar este sector, concretamente impulsando la consolidación de las cajas de ahorros y aumentando las exigencias en relación con el capital (Real Decreto Ley 2/2011). Sin embargo, muchas empresas prometedoras continúan enfrentándose a limitaciones del crédito, lo cual obstaculiza sus posibilidades de creación de empleo y de crecimiento. A corto plazo, el Instituto de Crédito Oficial ha de trabajar en estrecha

colaboración con las instituciones crediticias para examinar medios – además de los anunciados en etapas previas de la crisis – destinados a garantizar que las empresas puedan obtener financiación y aprovechar las nuevas oportunidades de crecimiento. Además, resulta sorprendente que las recomendaciones de la UE de moderar las prácticas de remuneración en el sector financiero no se hayan aplicado todavía en España, casi cuatro años después del inicio de la crisis. Esa lentitud de reacción no sólo aplaza el ajuste de este sector, sino que además genera la impresión de que la carga de la crisis está repartida de forma injusta.

- *Reforzar las bases de la exportación:* Las exportaciones en España representan menos del 25 por ciento del PIB, lo que sitúa al país en penúltima posición dentro de la UE (sólo por delante de Francia), y muy por debajo de la media de la Europa de los 27, cercana al 40 por ciento. El potencial para impulsar aún más el reciente crecimiento de las exportaciones es considerable, y los últimos pasos que se han dado constituyen una buena base en la que apoyarse. Seguir impulsando el desarrollo de los sectores más tecnológicos sería un paso importante para el desarrollo sostenible del sector de las exportaciones. Las medidas del Gobierno destinadas a facilitar la internacionalización de las empresas, dentro del contexto multilateral actual, podrían contribuir a ello. Los países de destino no pertenecientes a la UE representan actualmente menos de un tercio de las exportaciones, incluso siendo éstos los países donde el comercio está experimentando un mayor crecimiento. Diversificar las relaciones comerciales internacionales, en especial con los países emergentes y en desarrollo, podría ayudar a conseguir un aumento adicional de los porcentajes de exportación.
- *Reducir las cargas y barreras administrativas a la creación de empresas:* Las cargas administrativas para la creación de una empresa son todavía importantes en España, y sustancialmente superiores a las de otras economías avanzadas. A pesar de que se han simplificado y agilizado los requisitos al respecto, los empresarios españoles todavía tienen que emprender una larga serie de trámites administrativos para poner en marcha una empresa.
- *Concentrarse en incentivos para impulsar la capacidad innovadora y el incremento de la productividad:* Recientemente, el Gobierno ha avanzado a grandes pasos en este ámbito, por ejemplo, con la libertad de amor-

tización para los activos nuevos en el impuesto sobre sociedades. Sin embargo, promover la inversión en sectores de alto valor añadido requerirá iniciativas de inversión condicionales que estén mejor orientadas a actividades con efectos indirectos significativos, como los avances tecnológicos, las fuentes renovables de energía y las iniciativas de crecimiento ecológico. Un buen ejemplo de ello es el caso de la República de Corea, que recientemente dio un impulso a su industria electrónica.

...en segundo lugar, para ajustar las políticas en materia de educación, competencias profesionales y formación al nuevo modelo de crecimiento...

Si bien se ha mejorado el sistema educativo, especialmente en lo que concierne a los niveles de población con estudios superiores terminados, los resultados académicos no están a la altura de lo que podría desearse. Según el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), los resultados escolares de los estudiantes españoles son considerablemente inferiores a la media de los países de la OCDE en lectura, matemáticas y ciencias, categorías en las que se sitúan cerca del último puesto. Esta tendencia podría explicarse en parte por el hecho de que muchos de los empleos creados en España antes de la crisis no requerían cualificaciones de nivel superior. Sin embargo, a medida que se produzca la transformación estructural, se necesitarán más esfuerzos para mejorar los niveles educativos.

De igual forma, es probable que se produzca un aumento del ritmo de transición profesional, a medida que los trabajadores pasen de un sector a otro. Los futuros aumentos de la productividad, así como las oportunidades de reinserción laboral, dependerán de que los trabajadores posean las competencias profesionales y la formación adecuadas para responder a las necesidades de la nueva economía. Sin embargo, aunque el gasto total en programas activos de mercado de trabajo es elevado en comparación con la media de la OCDE, una parte desproporcionada del mismo se invierte en incentivos a la contratación, y no en el desarrollo de las competencias laborales.

Ello requiere que las iniciativas en materia de educación, formación y adquisición de competencias se ajusten teniendo en cuenta la necesidad de que la transición profesional sea efectiva y justa, y para ello será necesario:

- *Lograr un sistema educativo de calidad y con capacidad de respuesta:* Es esencial seguir haciendo esfuerzos por mejorar los resultados educativos a medida que la economía evoluciona hacia un nuevo modelo de crecimiento. Además, todavía pueden reforzarse en gran medida los vínculos entre las instituciones educativas y el mercado de trabajo (véase, *infra*, una descripción más detallada de las posibles vías para lograrlo).
- *Mejorar el acceso a las profesiones altamente cualificadas:* Las exigencias relacionadas con las cualificaciones son relativamente elevadas en España en comparación con otros países de la UE, y siguen concediéndose muchos derechos exclusivos a profesionales de ámbitos como el derecho y la contabilidad.
- *Poner el acento en las iniciativas de formación dentro de los programas activos de mercado de trabajo:* Menos del 25 por ciento del gasto español en estos programas se dedica a la formación, una cifra considerablemente inferior a la de otros países. Aún así, en España los resultados de las iniciativas de formación en términos de empleos conseguidos son relativamente altos, llegando en algunos casos a los dos tercios. Una buena medida sería reasignar los recursos que actualmente se destinan a incentivar la contratación a iniciativas de formación. Promover la participación de los empleadores locales mediante más alianzas público-privadas debería asimismo mejorar los resultados. De hecho, los efectos positivos de la formación suelen producirse a más largo plazo, y pueden ser decisivos si los programas han sido bien concebidos.

...en tercer lugar, para promover políticas activas de empleo al tiempo que se presta apoyo adecuado a los desempleados ...

Durante el período actual de transformación estructural, el sistema de prestaciones seguirá desempeñando un importante papel complementario al de las estrategias de activación, ya que proporciona ingresos de apoyo a los trabajadores desempleados. A este respecto, los servicios públicos de empleo (SPE) serán fundamentales para facilitar a los trabajadores el paso del desempleo al empleo. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por contratar más personal, el número de beneficiarios por funcionario a cargo se aproxima a 450/1 en los SPE españoles, tasa que se encuentra entre las más elevadas de los países europeos de los que se dispone de información. Por consiguiente, es urgente mejorar la estructura del sistema de prestaciones, así como las formas en que se proporcionan, concretamente:

-
- *Reforzar los SPE:* Se necesitan recursos adicionales para los SPE con el fin de disminuir el número de beneficiarios por funcionario a cargo y garantizar que estos últimos estén cualificados para proporcionar atención individualizada a quienes buscan empleo y que las asociaciones entre agencias de empleo públicas y privadas funcionen mejor que en el pasado. Actualmente, el gasto en SPE, expresado como porcentaje del gasto total en programas activos de mercado de trabajo es inferior al 18 por ciento, lo cual contrasta con países como Alemania, que invierte más del 35 por ciento. Mientras tanto, el Gobierno ha dado grandes pasos en lo que respecta al uso de tecnología informática para administrar las prestaciones y subsidios por desempleo. En el futuro, ello debería liberar recursos para reforzar los SPE en España y para las medidas de activación en general.
 - *Mejorar las estrategias de activación:* Es esencial que se realicen entrevistas periódicas entre quienes buscan empleo y los funcionarios a cargo de los SPE. Asimismo, es indispensable que los primeros tengan la oportunidad de participar en programas después de un período predefinido de búsqueda infructuosa de empleo; lo cual requeriría el necesario aumento de la dotación de recursos de personal de estos servicios, como se ha dicho. Las medidas adoptadas recientemente constituyen pasos positivos para garantizar unas prestaciones adecuadas a los desempleados de larga duración (lo cual reviste una importancia particular en vista del estancamiento de los niveles de empleo en el plano macroeconómico), así como para asegurar que los beneficiarios de estas prestaciones no rechacen ofertas de empleo u oportunidades de formación adecuadas.
 - *Mejorar la orientación de los subsidios a la contratación:* El conjunto actual de subsidios a la contratación tiene un carácter demasiado general. La eficacia de medidas de este tipo es mayor cuando se orientan hacia una población con una desventaja determinada, por ejemplo, las personas poco cualificadas o los desempleados de grupos desfavorecidos, en lugar de orientarlas a una población más amplia.
 - *Mejorar aún más las medidas de coordinación:* Falta coordinación entre las diferentes comunidades autónomas, y también una estrategia coherente de ámbito nacional para proporcionar servicios públicos de empleo eficaces. El papel del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, al que se ha encomendado la tarea de coordinar las políticas de activación entre las diversas regiones, necesita ser reforzado. Podría considerarse la

posibilidad de que las transferencias de fondos a las oficinas de los SPE se vinculen a sus resultados en términos de colocación de trabajadores, como se ha hecho en otras economías avanzadas, por ejemplo, Nueva Zelanda y Suiza.

...en cuarto lugar, un plan de choque para mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes...

El inicio de la crisis no ha hecho sino exacerbar una serie de dificultades que ya sufrían los jóvenes españoles. Se necesita con urgencia una estrategia exhaustiva e integradora que se centre en: (i) reducir las tasas de abandono escolar; (ii) mantener a los jóvenes en contacto con el mercado de trabajo, y (iii) adaptar las medidas de apoyo a las necesidades de los jóvenes. Garantizar que la juventud española desempeñe un papel central en la transición hacia un nuevo modelo de crecimiento tendrá implicaciones sociales y económicas importantes. Para afrontar estos desafíos, el Gobierno podría considerar lo siguiente:

- *Garantizar que ningún joven sea dejado de lado:* Cada joven que no estudia debe tener una garantía de activación o un empleo, es decir, tener la oportunidad de trabajar, formarse o tener acceso a alguna de las medidas de activación. La situación de la juventud en España representa un gran riesgo para la cohesión social y requiere una estrategia integral que garantice que todos los jóvenes en busca de empleo tengan a su alcance una de las oportunidades siguientes, en función de su situación particular: la continuación de los estudios, apoyo para la búsqueda de empleo, una oportunidad de reinserción, formación, un puesto de trabajo subvencionado, oportunidades de creación empresarial, e incluso posibilidades de adquirir experiencia profesional en otros países.
- *Mejorar las tasas de retención escolar:* El porcentaje de jóvenes (entre 18 y 24 años) con un nivel académico no superior al de enseñanza secundaria, que no realiza ninguna formación, se sitúa por encima del 28 por ciento, es decir, más del doble de la media de la Europa de los 27. Se necesitan medidas urgentes para reducir las tasas de abandono escolar alentando a los jóvenes a permanecer en las escuelas. Otra posibilidad sería hacer obligatorio para los jóvenes la preparación de planes educativos y de formación. En Dinamarca, por ejemplo, se exige a los jóvenes de 15 a 17

años que realicen planes de este tipo con la ayuda de sus padres, la escuela y los centros de orientación, planes que han de incluir iniciativas de educación suplementaria, formación, empleo, pasantías o trabajo en régimen de voluntariado.

- *Mejorar el nivel de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo a través de SPE eficaces:* Dado que muchos jóvenes no cumplen las condiciones para disfrutar de prestaciones por desempleo, no suelen inscribirse en los SPE. Para ayudar a los trabajadores jóvenes desempleados a permanecer conectados al mercado de trabajo, el Gobierno podría considerar medios para proporcionar incentivos financieros a los jóvenes que se inscriban en los SPE y participen en sus programas. Ello podría complementarse estableciendo en los SPE, un número inferior de beneficiarios por funcionario a cargo y exigiendo entrevistas más frecuentes para los jóvenes desfavorecidos, como se hace en Alemania.
- *Velar por que los jóvenes tengan acceso a formación:* Los jóvenes españoles tienen menos acceso a la formación que los de otros países de la UE. Aún así, en España, la tasa de inserción laboral gracias a iniciativas de formación corresponde fundamentalmente a la población joven. Es necesario que el Gobierno dé acceso preferencial a la formación a los jóvenes menos cualificados. También podrían reforzarse programas actuales como las Escuelas Taller y las Casas de Oficios.

... y en quinto lugar, reducir la temporalidad, promoviendo la creación de más y mejores empleos.

Será esencial disponer del conjunto adecuado de instituciones del mercado de trabajo para facilitar el ajuste y promover la creación de empleo. Sin embargo, teniendo presente lo aprendido de la experiencia, las políticas deben también tener en cuenta la calidad de los empleos que se creen. A este respecto, las reformas de 2010 – 2011 representan ya de por sí logros significativos. No obstante, dado que todavía quedan por definir muchos parámetros, será necesario no olvidar la importancia de la calidad del empleo a medida que se avanza. Aunque, en el momento del fin de la relación laboral, el coste del despido es reducido, el coste laboral mensual es actualmente superior debido a que todos los empleadores deben cotizar mensualmente, cotizaciones que pueden ascender al 3 por ciento. Por consiguiente, ha de estudiarse atentamente la forma en que vaya a aplicarse el nuevo sistema:

- *Ampliar el acceso al Fondo de Capitalización para trabajadores temporales:* Si el Fondo se utiliza únicamente para contratos indefinidos, como es el caso en la actualidad, las empresas podrían verse alentadas a contratar temporalmente, dado el incremento relativo de los costes de contratación. Ampliar el acceso a este Fondo a los trabajadores temporales, como se hace en Austria, equipararía los incentivos a la contratación en un caso y en otro y tendría la ventaja añadida de promover asimismo la movilidad y la formación de los trabajadores temporales. Ello podría lograrse permitiendo a estos últimos traspasar al Fondo el mismo porcentaje del total de la indemnización por despido al que tienen derecho los trabajadores con contratos indefinidos.
- *Controlar los efectos del Fondo en términos de empleo y calidad de los puestos de trabajo:* Será importante velar por que el Fondo no aumente aún más el coste de la contratación, particularmente de los contratos indefinidos. Esto es particularmente pertinente en un momento en que la economía necesita fomentar la competitividad y crear más y mejores puestos de trabajo. El sistema podría evaluarse anualmente a tal efecto.
- *Mejorar la sostenibilidad financiera del Fondo:* Como lo ha demostrado el caso de Austria, las condiciones bajo las cuales los trabajadores pueden recibir la suma única correspondiente al pago de 8 días por año de servicio tendrán repercusiones importantes en el modo en que se utilicen los fondos. De hecho, España debería considerar la posibilidad de introducir una serie de incentivos si desea alentar a los trabajadores a continuar con las cotizaciones para la pensión por jubilación. Por último, el Fondo de Capitalización para trabajadores ha de aplicar rigurosas salvaguardias a la hora de invertir a fin de protegerse de las fluctuaciones excesivas, sin renunciar a unos intereses devengados estables.

La combinación de la creación del Fondo de Capitalización para trabajadores, con una definición más clara de los “motivos económicos” para el despido procedente y con la equiparación gradual de la indemnización por despido entre los contratos temporales y los contratos indefinidos debería contribuir a reducir la dualidad del mercado de trabajo en España. Sin embargo, existen otros problemas que requieren ulterior examen:

-
- *Mejorar las reglas que rigen los procedimientos judiciales en caso de despido procedente:* Es esencial que los procedimientos de despido y los procedimientos judiciales sean previsibles, en la medida de lo posible, con el fin de reducir eficazmente la dualidad y facilitar la creación de empleo. Los Países Bajos son un buen ejemplo al respecto.
 - *Reforzar la protección social para los trabajadores temporales:* Es necesario reforzar la protección social, en general, para los trabajadores temporales. Ello es especialmente importante en lo que respecta al derecho a pensión, entre otros, para los jóvenes que trabajan como aprendices durante sus estudios, o para los trabajadores a tiempo parcial, que suelen ser mujeres que desean conciliar el trabajo y la vida familiar. Países como Austria y Dinamarca han demostrado que es posible proporcionar protección social a los trabajadores temporales sin institucionalizar el trabajo temporal (los mercados de trabajo de ambos países presentan una dualidad relativamente pequeña).
 - *Reorientar la actual estructura de incentivos que se aplica al empleo a tiempo parcial:* La introducción reciente de subsidios a la contratación para promover el empleo a tiempo parcial entre los grupos vulnerables, especialmente los jóvenes, parte de una buena intención. Los encargados de la elaboración de políticas reconocen los beneficios potenciales que comporta poder ajustar las horas cíclicamente, en oposición a los ajustes en términos de puestos de trabajo. Además, el empleo a tiempo parcial sigue siendo poco frecuente en España (11,8 por ciento en 2009) en comparación con otras economías avanzadas (la media de la OCDE era de 16,2 por ciento en 2009) y puede, si se combina con medidas adecuadas de protección social, propiciar la flexibilidad que tanto se necesita, para el trabajador y para el empleador. A este respecto, todo intento de promover el empleo a tiempo parcial debería centrarse en disminuir las diferencias en términos de prestaciones entre los trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial, como han logrado otros países de la UE (por ejemplo, los Países Bajos), en lugar de proporcionar incentivos financieros indiscriminados para la contratación a tiempo parcial.

El diálogo social efectivo es esencial para liberar el potencial económico de España y evitar mayor descontento social

España ha comenzado a emerger lentamente de una profunda crisis que ha puesto de relieve las deficiencias del modelo de crecimiento previo. En adelante, el éxito dependerá de la formulación de un plan que se apoye en una estrategia clara. Tal estrategia ha de ser integradora y coherente con los objetivos fiscales; ya no es el momento de aplicar medidas de austeridad incorrectamente concebidas. A dicho fin, como los acuerdos firmados recientemente han puesto de manifiesto, las reformas logradas mediante diálogo social pueden ser justas y exhaustivas a un tiempo, e incrementar así la coherencia entre los objetivos económicos y sociales. Un planteamiento de este tipo será fundamental si se desea crear empleos de calidad para una nueva economía y resolver los problemas aún pendientes:

- *El descenso de la competitividad no se debió al factor salarial, sino a otros factores:* Los salarios reales aumentaron muy poco en el período previo a la crisis, y a un ritmo inferior al experimentado en otros países de la Eurozona. Fue el incremento de los precios lo que determinó el aumento de los salarios nominales y mermó la competitividad. Además, el declive de la competitividad se debió más bien a la naturaleza del crecimiento del empleo y a las pautas de inversión, que se concentraron en sectores de baja productividad, como la construcción y el sector inmobiliario. Por consiguiente, la clave para mejorar la competitividad no reside en los recortes salariales, que perpetuarían las pautas desequilibradas de crecimiento, sino en mejorar la calidad del empleo y de la inversión mediante una estrategia integral consistente en armonizar las políticas económicas con las políticas de mercado de trabajo. La coordinación con la Eurozona en materia de políticas salariales es también fundamental para evitar una nivelación a la baja.
- *Se necesita un proceso de fijación de los salarios más equilibrado, en particular, mediante el establecimiento de un órgano que supervise la evolución de los ingresos:* El diálogo social es el método natural para determinar los salarios y las condiciones de trabajo. Las reformas recientes han amplia-

do el alcance de la negociación a nivel empresarial y han modificado otros aspectos importantes del proceso de negociación colectiva, como la “ultra-actividad” de los convenios. Cabe lamentar que no fuera posible un consenso entre los agentes sociales en relación con las medidas. Sin embargo, ahora será importante evaluar su eficacia para facilitar la transformación estructural – que exigirá más flexibilidad interna y creación de empleo en nuevos sectores – y evitar al mismo tiempo una espiral de recortes salariales. Esta evaluación podría llevarse a cabo mediante la creación de un pequeño órgano de seguimiento con la participación de expertos procedentes del Gobierno, de los empleadores y de los trabajadores. Existen órganos de este tipo en otros países que están llevando a cabo un cambio estructural. De hecho, los debates sobre las tendencias de los salarios en relación con los precios, esenciales en vista de la necesidad de facilitar la transformación estructural, han sido confusos debido a las diversas percepciones sobre dichas tendencias.

- *Se necesita con urgencia reconocer que las políticas de mercado de trabajo son compatibles con los objetivos fiscales:* En algunos casos, reorientar las políticas según las líneas aquí analizadas significará reorganizar las prioridades en términos de recursos financieros. También puede entrañar un gasto adicional en algunos ámbitos. A este respecto, ha de existir consenso en cuanto a que las políticas de mercado de trabajo pueden ser muy eficaces en relación con los costes y pueden tener efectos indirectos muy positivos en términos de crecimiento y recursos gubernamentales en el futuro. Recortar el gasto en políticas laborales activas y pasivas en aras de la austeridad sólo servirá para descarrilar el actual proceso de recuperación y prolongar la recesión del mercado de trabajo. Alcanzar un consenso sobre esta cuestión dependerá en suma medida de un diálogo social eficaz.

España puede lograr con éxito la transformación hacia una nueva economía, pero para ello tendrá que centrar la recuperación en las políticas laborales y sociales. El diálogo social es más importante que nunca si se desea lograr el objetivo de implantar un nuevo modelo de crecimiento. También es vital para reducir el descontento social.

CAPÍTULO 1

RESULTADOS ECONÓMICOS Y FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO

INTRODUCCIÓN

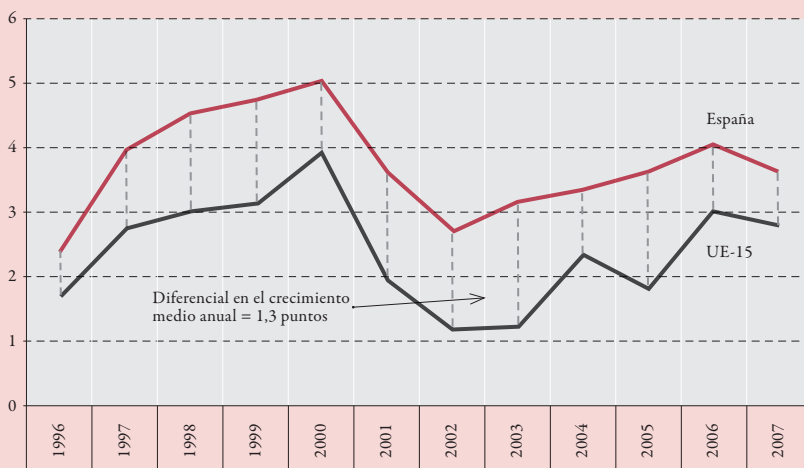
El propósito de este capítulo es arrojar luz sobre los efectos macroeconómicos y los mecanismos de transmisión de la crisis en la economía española y proporcionar información sobre la evolución reciente de la economía y del mercado laboral con la finalidad de evaluar la naturaleza del proceso de recuperación económica. La crisis que irrumpió en 2007 ha supuesto serios retos sociales y para el mercado de trabajo en España que requieren un profundo análisis. De esta forma, la Sección A del capítulo analiza la evolución económica que ha conducido a la crisis, incluyendo una discusión sobre el importante papel desempeñado por el sector de la construcción e inmobiliario. En la Sección B se evalúa con más detalle los efectos en el mercado de trabajo provenientes de la caída del PIB. Adicionalmente, dado que el crecimiento está retornando a un terreno positivo después de una prolongada recesión, la Sección C examina las tendencias recientes con el fin de profundizar el conocimiento sobre el proceso de ajuste estructural actualmente en marcha en España. La última Sección concluye mediante la discusión de varias consideraciones finales y la presentación del resto del informe.

A EVOLUCIÓN ECONÓMICA ANTES Y DURANTE LA CRISIS

1 EL PERÍODO ANTERIOR A LA CRISIS SE CARACTERIZA POR UNA EXPANSIÓN ECONÓMICA SOSTENIDA

Después de la crisis de los primeros años de la década de los 90, la economía española entró en un largo período de crecimiento fuerte y sostenido. En los diez años anteriores al año 2006, el PIB real en España creció a un 3,7 por ciento anual, más del doble de rápido que la media de la UE de los 15 (1,4 por ciento) (Gráfico 1.1). Durante este período de boom, el sector de la construcción fue el impulsor que estaba detrás del crecimiento económico. De hecho, con un crecimiento real, en promedio, del 5,2 por ciento anual,¹ el sector de la construcción desplazó a otros sectores económicos durante la década 1996–2006. En comparación, el sector servicios creció a un promedio anual del 3,6 por ciento, el sector de la industria a un 3 por ciento y la agricultura a un 2,8 por ciento a lo largo del mismo período.

Gráfico 1.1 Crecimiento del PIB real anual en España y en la UE-15, 1996–2007 (porcentajes)

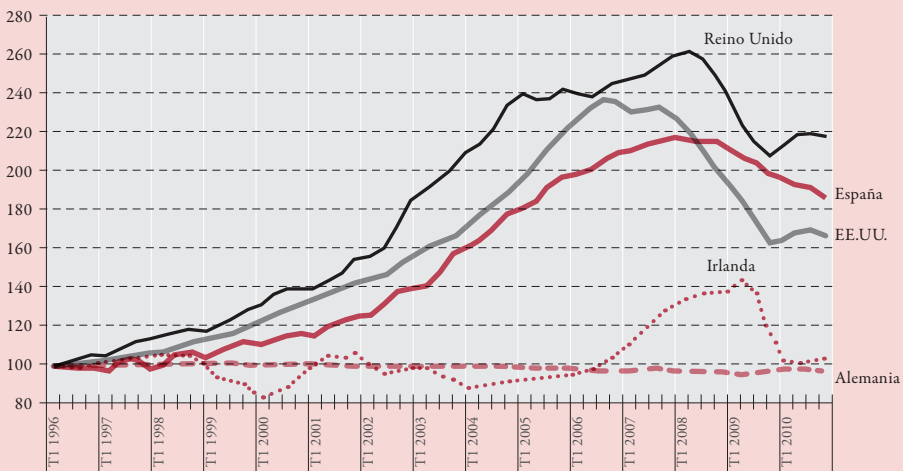


Fuente: Eurostat.

¹ En términos nominales, ello representa cerca del 12 por ciento de crecimiento inter-anual.

Con el crecimiento del sector de la construcción dominando el crecimiento de otros sectores, la proporción del sector de la construcción en el PIB se situaba en el 12,1 por ciento en 2006, lo que representa un incremento cercano a los 5 puntos porcentuales desde el nivel de 1996. Como consecuencia de ello, el tamaño del sector de la construcción en España como proporción de la economía total alcanzó una talla de casi el doble del de otros países europeos. En la UE-15, por ejemplo, el sector de la construcción constituía solamente el 6,2 por ciento del PIB en 2006 con una ligera variación de su porcentaje respecto a la década anterior. El fuerte crecimiento de la construcción fue impulsado por un robusto sector de la vivienda: los precios de ésta se incrementaron por encima del 8 por ciento anual, en promedio durante la década (cerca del 117 por ciento en total), lo que es comparativamente más alto que en las otras economías desarrolladas, con excepción del Reino Unido (Gráfico 1.2). Este fuerte crecimiento del sector de la vivienda estuvo acompañado de importantes incrementos de la deuda de los hogares. Efectivamente, como porcentaje de la renta disponible, la deuda de las familias en España se incrementó en 86 puntos porcentuales entre 1995 y 2007 (Recuadro 1.1).

Gráfico 1.2 Boom inmobiliario: precios reales de la vivienda, T1 1996–T1 2010 (T1 1996=100)



Nota: Los datos de EE.UU. no son estrictamente comparables con los de otros países dado que el índice (Case-Shiller) está construido de una manera ligeramente diferente.

Fuente: Case-Shiller (EE.UU.); Ministerio de Vivienda de España; OCDE (Alemania e Irlanda); y Nationwide Statistics (Reino Unido).

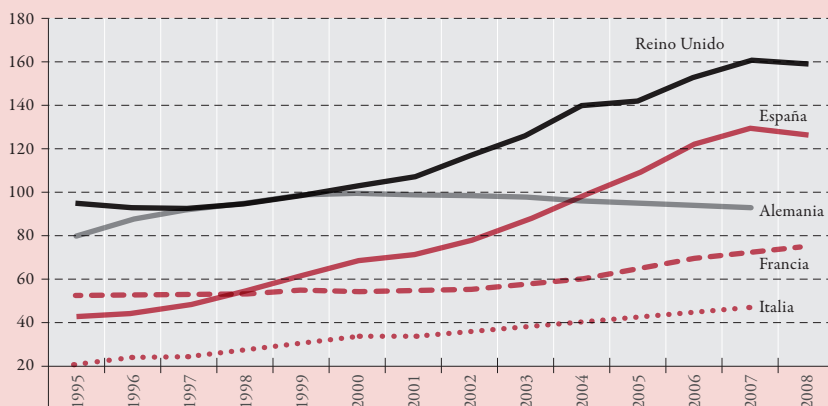
Recuadro 1.1 Deuda de las familias en España, en comparación con otros países

A lo largo de la pasada década, la deuda de las familias se ha incrementado sustancialmente en España. Entre 1995 y 2007, la deuda de los hogares como porcentaje de la renta disponible aumentó en más de 86 puntos porcentuales, lo cual es significativamente mayor a la variación del endeudamiento de las familias en otras principales economías de la UE (Gráfico 1.3).

Varias razones parecen estar detrás del aumento de la inclinación de las familias a asumir deuda. En primer lugar, España tuvo una convergencia rápida en renta per cápita que elevó la percepción de los hogares sobre la renta permanente futura. Esto, combinado con un deseo de consumo más elevado, podría explicar el incremento en la propensión a incurrir en más deuda.² Una segunda razón detrás de esta tendencia tiene que ver con los tipos de interés relativamente bajos que estuvieron presentes a lo largo del mismo período. De hecho, tras la adhesión a la unión monetaria de la UE, los tipos de interés reales hipotecarios decrecieron hasta situarse alrededor del cero por ciento durante los años de boom – el Euríbor estaba alrededor del 2 por ciento y España tenía un diferencial de inflación positivo con respecto a otros países de la Eurozona de alrededor de 0,5 a 1 puntos porcentuales. Además, la duración media de la hipoteca también se incrementó desde 10 a 15 años durante los últimos años 80 hasta 25 a 30 años en los años 2000, reduciendo los costes anuales asociados a la hipoteca. Y finalmente, las desgravaciones fiscales asociadas a la compra de vivienda se incrementaron en los años 2000 (las cuales se han reducido en magnitud recientemente).

Como consecuencia de ello, la deuda de las familias aumentó de un 40 por ciento a cerca del 130 por ciento de la renta disponible entre 1995 y 2007, respectivamente, y el endeudamiento se hizo generalizado.

Gráfico 1.3 Deuda real de las familias como porcentaje de la renta disponible, 1995–2008 (porcentajes)



Fuente: FMI, 2009; FMI, Base de datos WEO; OCDE, Base de datos Olisnet.

² Banco de España, 2010; FMI, 2009.

El considerable tamaño del sector de la construcción y la importancia del boom del mercado inmobiliario unidos a la dependencia de la demanda interna de crédito, pusieron a España en una posición extremadamente vulnerable ante una crisis cuando los precios de la vivienda se replegaron. Estas vulnerabilidades se hicieron pronto visibles cuando, a mediados de 2007, la disponibilidad de crédito se había agotado y el crecimiento del sector de la construcción se frenó. Los precios de la vivienda comenzaron a desplomarse en el segundo semestre de 2007 y en el primer trimestre de 2011 habían caído en una quinta parte desde su nivel más alto. Ante esta realidad, las familias tuvieron que hacer frente a altos niveles de deuda y a ejecuciones hipotecarias y, de este modo, la larga década expansiva en España finalizó bruscamente.

2 LA MAGNITUD Y DURACIÓN DE LA RECESIÓN QUE COMENZÓ EN 2008 FUE GRAVE

El efecto de la crisis sobre la economía española fue grave; en términos de la magnitud del descenso del PIB, pero sobre todo en términos de la duración de la caída. El crecimiento del PIB comenzó su tendencia a la baja en los primeros meses de 2007, entrando en picado en terreno negativo en el cuarto trimestre de 2008. El impacto más fuerte se produjo en el segundo trimestre de 2009, en el que, en comparación con el mismo período de 2008, el PIB real cayó en un 4,4 por ciento. No obstante, en términos comparativos, la contracción económica española estuvo a la par de la de otras economías avanzadas. Por ejemplo, el crecimiento en la UE-27 y en los EE.UU. cayó en un 5,1 y un 4,1 por ciento, respectivamente (Gráfico 1.4). Sin embargo, en España, la recesión persistió durante mucho más tiempo – el crecimiento permaneció en tasas negativas durante todo el año 2009 y en el primer semestre de 2010 – volviendo a tasas positivas débilmente sólo en el tercer trimestre de 2010 (la recesión en España fue un año completo más larga que la recesión en Estados Unidos y seis meses más que la de la UE-27). Además, se espera que el crecimiento continúe frágil en 2011 y por debajo del 2 por ciento necesario para la creación de empleo.³

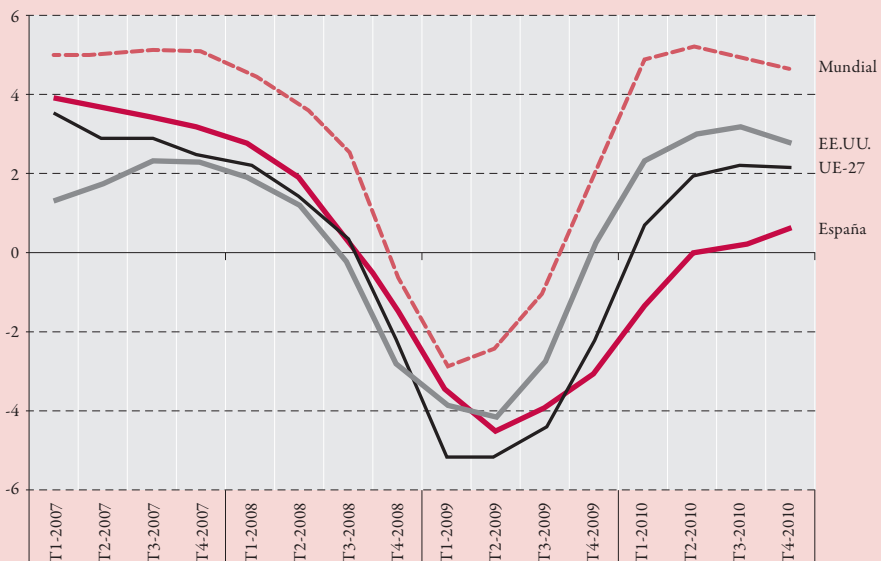
En términos de los canales de transmisión de la crisis, el sector de la construcción fue duramente castigado, a pesar de las medidas del Gobierno para estimular la inversión no-residencial.⁴ De hecho, las inversiones residenciales han

³ ESADE, 2010.

⁴ Como el Fondo Estatal de Inversión Local. Véase el Capítulo 2 para una explicación más detallada de este fondo y una lista de otras medidas.

permanecido deprimidas y el sector de la construcción se ha contraído durante más de 12 trimestres consecutivos – en el cuarto trimestre de 2010 había caído más de un 15 por ciento. Los sectores inmobiliario y financiero también se vieron afectados aunque en menor medida – cayendo en un 1,8 por ciento durante el mismo período. En comparación, los sectores de la economía no ligados a la construcción se desplomaron rápidamente – contrayéndose un 3,6 por ciento en los cuatro trimestres hasta el tercer trimestre de 2009 – pero volvieron pronto a valores positivos. El comercio fue el primer afectado por la crisis, cayendo en España casi un 20 por ciento entre el tercer trimestre de 2007 y el tercer trimestre de 2009; en comparación, por ejemplo, con el 16 por ciento en la UE-27 (solamente en Italia el efecto fue ligeramente peor – 20,4 por ciento). Entre tanto, la inversión privada también se vio afectada profundamente – en el tercer trimestre de 2010, la inversión había caído cerca del 22 por ciento, comparado con el inicio de 2008. Finalmente, el consumo privado y de las administraciones públicas permaneció relativamente estable, solo el primero cayó ligeramente.

Gráfico 1.4 Crecimiento del PIB real
(tasa trimestral PIB real, variación en porcentaje con respecto al año anterior)



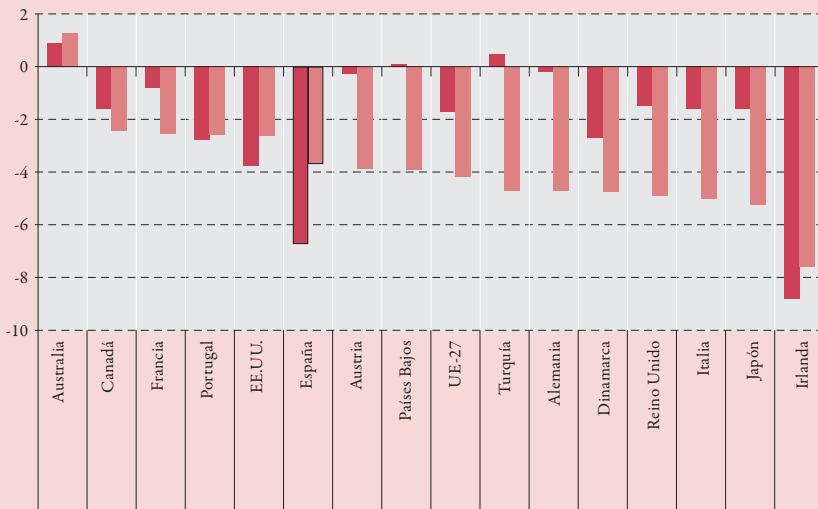
Fuente: FMI Economic Outlook, octubre 2010; Base de datos de la OCDE y Eurostat.

B FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO

1 EL IMPACTO SOBRE EL EMPLEO FUE PRONUNCIADO CON UN MERCADO DETERIORO ESPECIALMENTE SOBRE DETERMINADOS COLECTIVOS

El impacto de la crisis económica y financiera sobre el empleo y el crecimiento varía considerablemente entre países. Sin embargo, España fue uno de los pocos países en los cuales la caída del empleo superó la caída del PIB – otros países, incluyen a Irlanda, EE.UU. y Portugal (Gráfico 1.5). Así, entre 2008 y 2009, mientras que el país experimentaba una contracción económica de alrededor del 3,7 por ciento (en términos anuales),⁵ la caída del empleo fue casi del doble – 6,8 por ciento. Además, España fue uno de los países más castigados en términos de porcentaje y número de puestos de

Gráfico 1.5 PIB real y crecimiento del empleo en países seleccionados (variación en 2009 comparado con 2008)



Fuente: Eurostat; FMI, WEO, base de datos de octubre de 2010; OIT, Global Job Crisis Observatory.

⁵ Nótese que la cifra de 3,7 por ciento corresponde a la contracción económica anual entre 2008 y 2009. El 4,4 por ciento de descenso del PIB presentado en la Sección A, por otra parte, corresponde a la variación interanual entre los segundos trimestres de 2008 y de 2009. Ambas cifras corresponden al PIB en términos reales.

trabajo perdidos desde el comienzo de la crisis, pues, en el primer trimestre de 2011, los niveles de empleo continuaban descendiendo y aproximadamente 2,7 millones de empleos se habían perdido desde el pico de creación de empleo alcanzado en el primer trimestre de 2008.

Como resultado de ello, la tasa de paro aumentó en más de 13 puntos porcentuales hasta alcanzar un 21,3 por ciento en el primer trimestre de 2011. Además, más de uno de cada cuatro trabajadores desempleados ha estado parado durante más de un año, intensificándose los riesgos de deterioro de las cualificaciones y de una retirada completa del mercado de trabajo. Por otra parte, la destrucción del empleo se ha producido asociada a un crecimiento de la población en edad de trabajar (personas con edades entre 16 y 64 años). En consecuencia, el cociente entre el número de ocupados y la población en edad de trabajar – esto es, la tasa de ocupación – cayó cerca de 6,5 puntos porcentuales entre los primeros trimestres de 2008 y de 2011. Este descenso se ha llevado más de una tercera parte de los aumentos obtenidos con anterioridad a la crisis. Los efectos han sido especialmente agudos sobre algunos colectivos y regiones:

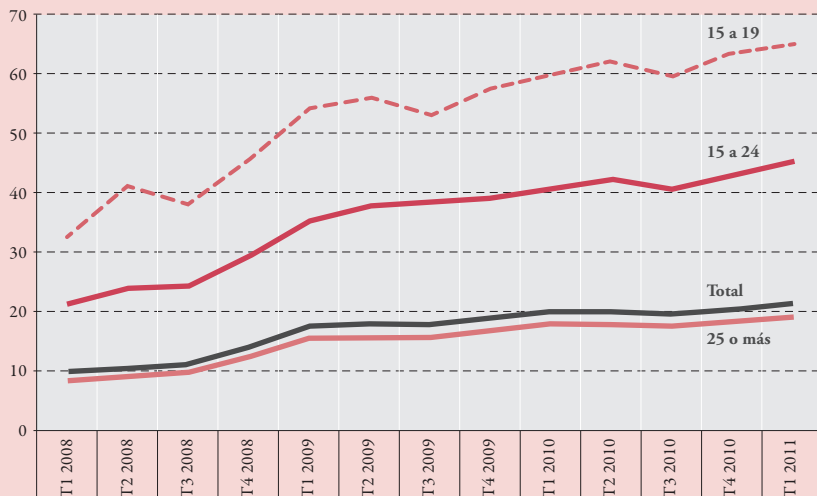
- *Jóvenes*: La tasa de desempleo de los jóvenes (con edades entre 15 y 24 años) aumentó más de 24 puntos porcentuales entre los primeros trimestres de 2008 y 2011. Actualmente, más del 45 por ciento de los jóvenes está desempleado. Y entre los jóvenes con edades entre 15 y 19 años, el problema es especialmente agudo: con respecto a este grupo, la tasa de paro se situó en más del 65 por ciento en el primer trimestre de 2011. En comparación, la tasa de desempleo de los jóvenes con edades de 25 y más años se incrementó bastante menos y alcanzó el 19,1 por ciento en el primer trimestre de 2011 – un aumento cercano a los 10 puntos porcentuales (Gráfico 1.6, panel A).
- *Trabajadores inmigrantes*: Otro grupo fuertemente golpeado por la pérdida de empleo fue el de los trabajadores inmigrantes. Estos trabajadores representaban alrededor del 14 por ciento del empleo total entre los primeros

trimestres de 2009 y 2011; sin embargo, la pérdida de empleos entre los trabajadores inmigrantes representó un 23,5 por ciento del total de empleos perdidos a lo largo del mismo período. No sorprende que entre los trabajadores inmigrantes, los más afectados sean aquellos con niveles bajos de cualificación (aquellos con nivel de educación únicamente primaria y secundaria). En consecuencia, los flujos netos de inmigración han caído en más del 60 por ciento durante la crisis, debido principalmente a una reducción del flujo de llegada de inmigrantes a España (que descendió un 32 por ciento en 2009, comparado con 2008).

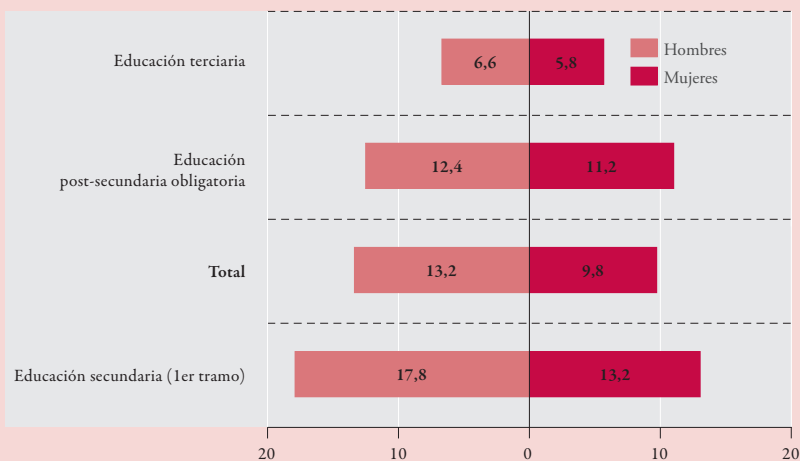
- *Hombres*: Los trabajadores varones fueron más castigados por el desempleo que las mujeres trabajadoras. De hecho, la brecha pre-existente entre la tasa de paro de las mujeres y la de los hombres pasó de los 4 puntos porcentuales a situarse justo por encima de 1 punto porcentual (Gráfico 1.6, panel B). Y lo que es aún más importante, el impacto diferencial es incluso más sorprendente cuando se tiene en cuenta el nivel educativo. Los varones con niveles educativos de primer ciclo de secundaria fueron los más afectados, con un crecimiento de las tasas de paro durante el período de estudio cercano a los 18 puntos porcentuales.
- *Regiones*: El impacto sobre el mercado de trabajo ha tenido también efectos divergentes entre las regiones, con algunas regiones viéndose afectadas en mayor medida que otras (véase Anexo A). Por citar algún ejemplo, en el primer trimestre de 2011, Andalucía tenía la tasa más elevada de paro alcanzando casi un 30 por ciento, en comparación con solo un 11,6 por ciento en el País Vasco. De forma similar, la tasa más elevada de desempleo juvenil fue del 58,6 por ciento en Melilla, que se situó 28 puntos porcentuales por encima de la misma tasa en el País Vasco, región con el desempleo juvenil más bajo. El incremento más drástico en el desempleo desde el primer trimestre de 2008 fue el de Aragón, donde la tasa de paro se triplicó, aunque permanece por debajo de la media nacional, situándose en el 18 por ciento. Respecto a los jóvenes, el impacto se ha sentido en mayor medida en Cantabria donde la tasa aumentó desde algo más del 14 por ciento al 46 por ciento, más del triple en 3 años.

Gráfico 1.6 Tasa de paro según edad, género y nivel educativo más alto
(tasa trimestral, porcentajes)

Panel A. Tasas de paro por edad, 2008–2011



Panel B. Variación en las tasas de paro entre el cuarto trimestre de 2007 y el de 2010, por sexo y nivel educativo más alto



Fuente: Eurostat e Instituto Nacional de Estadística (INE).

2 **LOS SECTORES DE LA CONSTRUCCIÓN Y DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y EL EMPLEO TEMPORAL REPRESENTAN LA MAYOR PARTE DE LA PÉRDIDA DE EMPLEOS**

El grave impacto sobre los hombres (especialmente varones con niveles educativos más bajos) se atribuye a la distribución sectorial del empleo según sexo; es decir, los hombres se concentraban principalmente en los sectores que fueron más golpeados por la crisis como la construcción y la industria manufacturera (los varones representaban el 90 y el 70 por ciento del empleo en la construcción y en las manufacturas, respectivamente, en 2008). De hecho, al sector de la construcción se debió alrededor del 52,3 por ciento del total de la pérdida de puestos de trabajo, en promedio, en España entre los primeros trimestres de 2008 y 2011, aún cuando este sector representaba alrededor del 10 por ciento del total del empleo, en promedio, durante el mismo período (Gráfico 1.7, panel A). Entre los países de la UE con información disponible,⁶ solamente en Irlanda se produjo una caída más drástica del sector de la construcción en proporción al empleo total (-6,1 puntos porcentuales comparado con -4,5 puntos porcentuales en España). De forma similar, el sector industrial en España supuso una proporción considerable de la pérdida de puestos de trabajo – por encima de una tercera parte – de los cuales el 99 por ciento se perdieron en la industria manufacturera. En el lado del sector servicios, el sector de servicios al automóvil⁷ fue el más afectado por la pérdida de empleos.

También se produjeron considerables cambios en términos de empleo según tipo de contrato, debido a que más del 90 por ciento de los empleos perdidos entre 2008 y 2010 eran de carácter temporal (Gráfico 1.7, panel B). En realidad, antes del inicio de la crisis, el mercado de trabajo español se caracterizaba por una alta proporción de contratos temporales en el total de ocupados – en 2007 este porcentaje representaba el 32 por ciento del empleo total en comparación con el 22 por ciento en la UE-15.^{8,9} Después de la reducción drástica de los empleos temporales, este porcentaje ha descendido hasta situarse por debajo del 26 por ciento.

⁶ Alemania, Francia, Irlanda, Portugal y el Reino Unido.

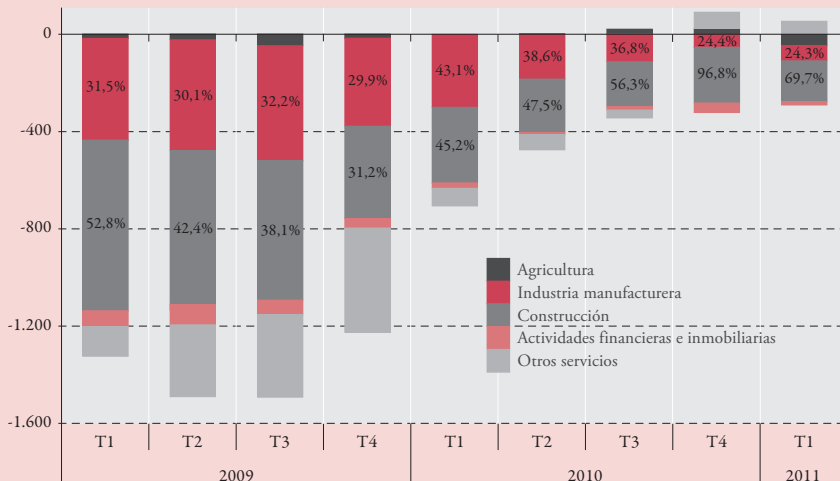
⁷ Reparación de vehículos de motor y ciclomotores (comercio al por mayor y al por menor) conforme al NACE re. Clasificación 2. Véase base de datos de Eurostat.

⁸ Véase, Eichhorst et al., 2010.

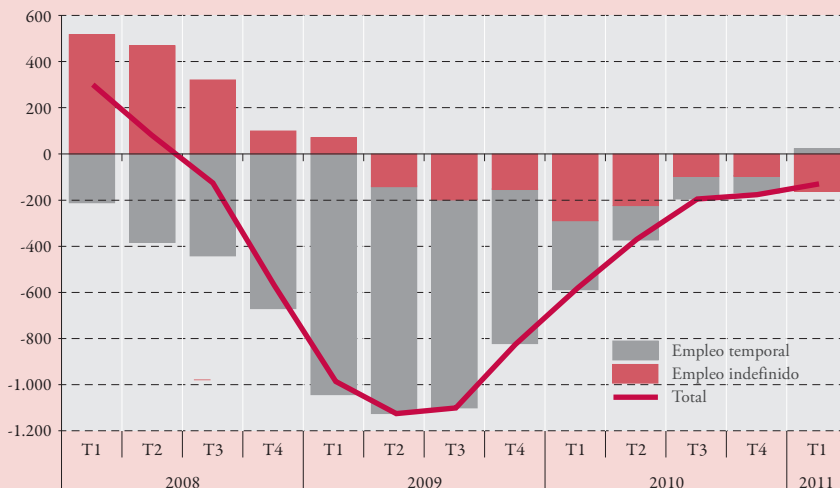
⁹ Para un análisis más profundo de la legislación de protección del empleo y su papel durante la crisis, véase el Capítulo 4.

Gráfico 1.7 Variaciones en el empleo por sector y tipo de contrato
(variación inter-anual)

Panel A. Pérdidas de empleo por sector y caída de la participación sectorial en el empleo total*
(miles de personas y porcentajes)



Panel B. Variación del empleo por tipo de contrato (miles de personas)

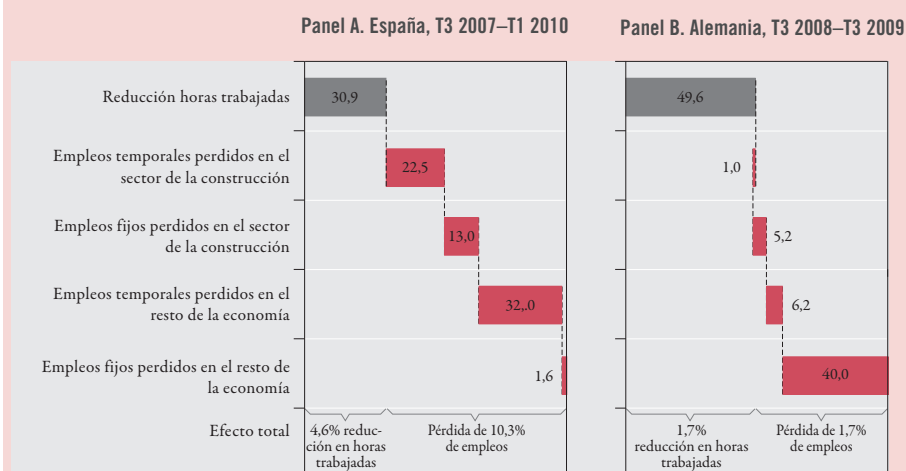


Nota: *Los datos en porcentaje corresponden a la participación de las pérdidas de empleo de cada sector en las pérdidas totales de empleo.

Fuente: Eurostat y Encuesta de Población Activa de España.

Una de las razones por las que el efecto global sobre el empleo se sintió con mayor intensidad en España que en otras economías desarrolladas se debió a que el promedio de horas trabajadas por trabajador no se ajustó con el fin de atenuar el impacto de la recesión sobre el empleo. En Alemania, por ejemplo, en donde las políticas para promover la utilización de jornadas laborales más cortas se generalizaron, la mitad de la reducción en el total de horas de trabajo de la economía se debió a la reducción en el número de horas trabajadas y la otra mitad a las pérdidas de empleo (Gráfico 1.8). En comparación, las jornadas de trabajo reducidas en España sólo representaron el 31 por ciento de la reducción en el número total de horas trabajadas y, por tanto, la apuesta más fuerte del ajuste se hizo a través de la pérdida de empleos. La pérdida de empleos en España alcanzó el 10,3 por ciento durante el período completo de la crisis.

Gráfico 1.8 Contribución de los factores a la reducción del total de horas trabajadas durante la crisis (porcentajes)



Nota: El gráfico muestra la participación del cambio de cada variable durante la crisis (medido desde el punto más alto del empleo al más bajo, por país) en el cambio total de las horas trabajadas durante el mismo período.

Fuente: Cómputos realizados por el IIEL basados en la base de datos de Eurostat.

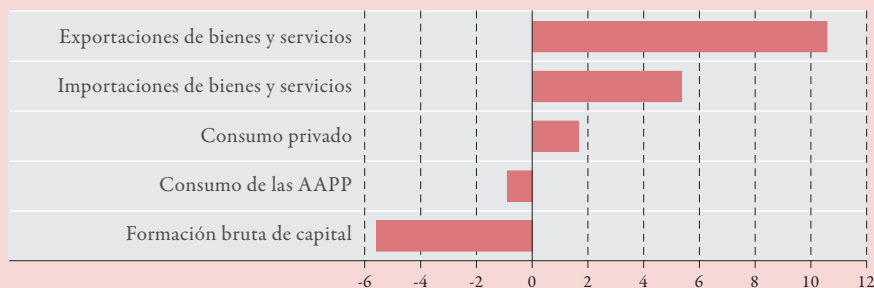
C EL PROCESO DE AJUSTE Y LA RECUPERACIÓN

Con la aparición de la crisis, la economía española y el mercado de trabajo han sufrido un importante período de ajuste. Los efectos de este proceso han sido particularmente agudos en ciertos sectores de la economía y en determinados segmentos de la población. Sin embargo, la economía ha mostrado algunos signos de recuperación – si bien es cierto que a un ritmo modesto. Por otra parte, los cambios estructurales se han asociado con desarrollos positivos en numerosas áreas, incluyendo el crecimiento de las exportaciones y la creación de empleo en algunas áreas relacionadas con el sector servicios.

1 LAS EXPORTACIONES HAN IMPULSADO LA RECUPERACIÓN DEL PIB PERO LA INVERSIÓN CONTINÚA A LA ZAGA

Si bien el golpe al mercado exterior fue más fuerte en España que en la mayoría de sus homólogos europeos, la actividad comercial comenzó a recuperarse ya en el segundo semestre de 2009. En particular, las exportaciones repuntaron rápidamente, creciendo más del 10 por ciento en 2010 solamente y, a finales de 2010, las exportaciones estaban ya cerca de los niveles anteriores a la crisis (Gráfico 1.9). De hecho, el crecimiento económico reciente se ha debido en su totalidad a los incrementos en la demanda externa. También ha habido algún desarrollo interesante en relación con la composición de las exportaciones (véase el Capítulo 3 para una discusión más detallada). Las importaciones también han mejorado, si bien más gradualmente, pero la inversión, medida como la formación bruta de capital fijo, continúa rezagada.

Gráfico 1.9 PIB real trimestral por sector: T4 2010 comparado con T4 2009 (porcentajes)



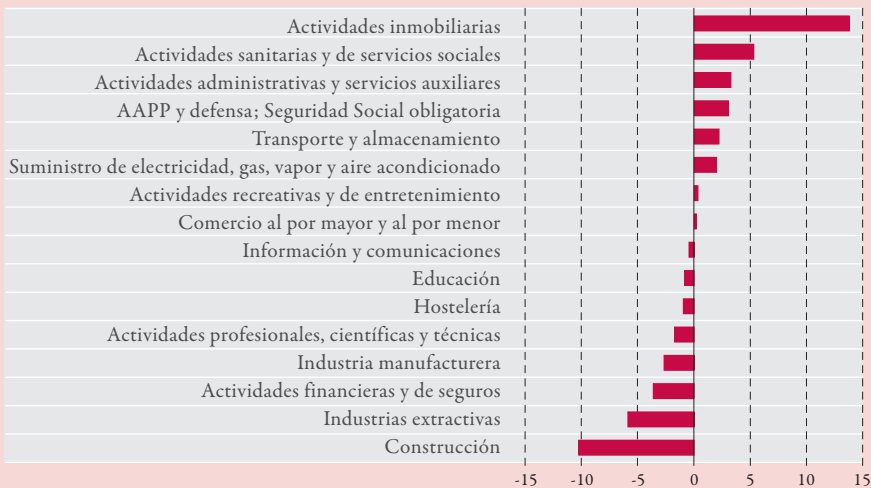
Fuente: Eurostat.

2

EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO HA SIDO DÉBIL PERO ALGUNOS SECTORES ESTÁN MOSTRANDO SIGNOS DE RECUPERACIÓN

La tasa de paro ha permanecido obstinadamente alta hasta comienzos de 2011. De hecho, los niveles de empleo agregado continúan estando cerca de los mínimos de los últimos 3 años. Si bien se han producido recuperaciones del empleo en varios sectores, estos han sido contrarrestados por el proceso continuo de ajuste del empleo en otros sectores, tales como la construcción y las manufacturas (Gráfico 1.10). En realidad, en el año transcurrido hasta el primer trimestre de 2011, el empleo en estos dos sectores continuaba cayendo, mientras que se producía un crecimiento relativamente fuerte en numerosos sectores relacionados con los servicios. En particular, empleos en los sectores de sanidad y servicio social, los cuales representan más del 7 por ciento del empleo total, crecieron en más de un 5 por ciento. De la misma forma, las actividades administrativas y los servicios auxiliares, con una participación del 5 por ciento en el total del empleo, crecieron a una tasa del 3 por ciento. Es importante mencionar, que el comercio al mayor y al por menor, el mismo que representa el 16 por ciento del total del empleo, está empezando a mostrar signos de recuperación, aunque leves. Otros sectores destacables, que han experimentado un fuerte crecimiento del empleo son las actividades relacionadas con gas y electricidad (en cerca del 4 por ciento) y el sector de transporte y almacenamiento (2,3 por ciento), aunque estos dos sectores constituyen un porcentaje relativamente pequeño del empleo total (menos del 1 por ciento).

Gráfico 1.10 Variaciones del empleo por sector, T1 2011 (cambio porcentual respecto del año anterior)



Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en fuentes nacionales.

D CONCLUSIONES

España fue particularmente vulnerable a la crisis económica y financiera global dado que el crecimiento económico dependía fuertemente del sector de la construcción y de la demanda interna de vivienda, la cual se basaba en el recurso al crédito. Con el inicio de la crisis a mediados de 2007, la disponibilidad de crédito se agotó, el crecimiento en el sector de la construcción se frenó y la larga década de expansión económica en España terminó bruscamente.

Los efectos de la crisis sobre la economía española fueron severos, tanto en términos de magnitud como de duración de la caída del PIB: la recesión persistió durante más de un año y medio y fue seis meses más larga que la duración media de la crisis en los países de la UE-27. Los efectos se sintieron mayoritariamente en el sector de la construcción y, en menor medida, en el sector manufacturero – al primero se debe más del 40 por ciento de las pérdidas de empleo. Además, los hombres, los jóvenes y los trabajadores con contratos temporales fueron afectados desproporcionadamente por la caída del empleo.

A pesar de que el crecimiento haya vuelto a territorio positivo desde el segundo semestre de 2010, este permanece débil; sin embargo, existen ya algunos signos alentadores, tanto en términos de incremento de la demanda externa como de un cambio en la composición de la creación de empleo. Esta evolución se debe en parte a las fuerzas del mercado asociadas al proceso de ajuste en marcha, pero también a una serie de medidas adoptadas desde el inicio de la crisis.

No obstante, aún existe la preocupación de que, si persisten los efectos de la recesión sobre el mercado de trabajo, las cualificaciones de aquellos desempleados continuarán erosionándose y el abandono del mercado de trabajo podría generalizarse. Lo cual podría potencialmente accidentar la frágil recuperación económica en curso. Para evitar este escenario, existe un consenso generalizado sobre la necesidad urgente de alinear las políticas macroeconómicas con las políticas sociales y de mercado de trabajo. Con ello en mente, el propósito del Capítulo 2 es arrojar luz sobre la evolución reciente de las políticas que se pusieron en práctica para abordar estos retos. El resto del informe examina con mayor detalle de qué manera pueden las políticas en el área de la inversión y la productividad (Capítulo 3), la legislación de protección del empleo (Capítulo 4) y el sistema de protección social (Capítulo 5) animar y facilitar el desplazamiento hacia un patrón de crecimiento más equilibrado y promover la creación de empleos de calidad.

ANEXO A

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL MERCADO DE TRABAJO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

		T1 2008					T1 2011				
		Total	Hombres	Mujeres	Jóvenes	Adultos	Total	Hombres	Mujeres	Jóvenes	Adultos
Tasa de empleo	Nacional	53,6	63,9	43,8	40,1	55,5	47,1	53,4	41,1	24,3	50,0
	Andalucía	48,7	60,3	37,4	39,2	50,2	41,5	48,6	34,7	21,4	44,5
	Aragón	55,4	64,6	46,3	40,3	57,2	47,5	53,7	41,6	23,2	50,3
	Asturias	47,5	56,8	39,0	34,2	48,9	42,1	47,8	36,9	18,0	44,3
	Illes Balears	55,9	65,6	46,1	39,0	58,3	47,2	52,3	42,1	24,2	50,2
	Canarias	51,8	61,6	42,2	34,1	54,6	44,7	49,4	40,0	20,1	48,1
	Cantabria	53,3	64,4	42,8	35,2	55,5	46,3	52,8	40,2	19,8	49,2
	Castilla y León	49,8	60,8	39,0	35,8	51,5	45,4	52,4	38,6	24,8	47,6
	Castilla - La Mancha	51,1	63,7	38,4	44,8	52,1	45,5	54,9	36,0	24,4	48,4
	Cataluña	58,3	67,7	49,1	44,4	60,0	51,1	56,6	45,8	29,4	53,6
	Comunitat Valenciana	55,1	64,9	45,5	43,5	56,7	45,2	50,9	39,7	21,6	48,2
	Extremadura	45,2	58,2	32,6	34,2	47,0	41,2	50,1	32,4	20,8	44,1
	Galicia	49,9	59,2	41,4	34,7	51,7	45,4	51,4	40,0	22,6	47,8
	Comunidad de Madrid	59,1	68,1	50,8	41,1	61,6	54,3	60,5	48,7	27,7	57,6
	Región de Murcia	55,6	67,0	44,0	46,9	57,0	45,6	51,8	39,3	28,6	48,1
	Comunidad Foral de Navarra	57,7	66,5	49,0	39,6	59,9	52,5	59,0	46,1	30,0	55,1
	País Vasco	54,2	64,0	44,9	34,7	56,3	51,6	57,5	46,1	25,4	54,2
	La Rioja	55,7	65,4	45,9	42,5	57,4	50,3	57,3	43,5	20,8	53,7
	Ceuta	44,6	61,6	28,5	24,4	48,8	40,7	52,3	28,2	16,1	45,5
Melilla	42,2	59,9	25,1	21,2	45,8	44,4	53,9	35,9	13,6	49,9	
Tasa de paro	Nacional	9,6	7,9	12,0	21,3	8,3	21,3	20,8	21,9	45,4	19,1
	Andalucía	14,8	11,8	19,1	26,8	13,0	29,7	28,1	31,8	53,0	27,1
	Aragón	6,0	5,0	7,4	16,1	5,0	18,0	17,7	18,3	43,0	16,0
	Asturias	8,5	5,8	11,8	22,2	7,3	18,2	17,6	18,9	45,8	16,6
	Illes Balears	10,7	8,9	13,2	21,7	9,5	25,4	24,1	26,9	46,2	23,5
	Canarias	14,7	13,3	16,6	27,4	13,2	28,5	29,1	27,9	52,9	26,3
	Cantabria	6,4	4,1	9,5	14,3	5,7	16,4	17,2	15,3	46,1	14,3
	Castilla y León	8,2	5,1	12,4	19,2	7,1	17,4	15,8	19,3	39,3	15,7
	Castilla - La Mancha	9,6	6,7	14,0	17,2	8,5	21,8	19,1	25,6	47,8	19,0
	Cataluña	7,6	6,8	8,7	17,9	6,5	19,0	19,7	18,2	43,6	16,7
	Comunitat Valenciana	9,6	8,1	11,7	20,4	8,3	24,1	23,8	24,5	50,9	21,7
	Extremadura	14,4	9,6	21,6	28,0	12,5	25,1	22,5	28,6	50,3	22,4
	Galicia	8,4	7,4	9,5	19,5	7,3	17,3	16,7	18,1	41,3	15,6
	Comunidad de Madrid	7,4	6,2	8,9	20,9	5,9	15,4	14,9	16,0	36,6	13,7
	Región de Murcia	9,5	7,9	11,9	16,5	8,5	26,2	26,5	25,7	40,7	24,6
	Comunidad Foral de Navarra	6,1	5,2	7,2	17,6	5,0	13,4	12,6	14,4	28,1	12,3
	País Vasco	5,6	4,4	7,3	15,1	4,9	11,6	11,3	12,0	30,3	10,5
	La Rioja	6,3	4,5	8,7	15,7	5,3	15,4	14,9	16,2	44,9	13,4
	Ceuta	16,9	12,6	24,4	40,0	13,4	26,4	21,9	34,1	57,1	22,6
Melilla	22,7	16,4	34,3	49,8	19,3	22,5	19,7	25,9	58,6	19,1	
Tasa de actividad	Nacional	59,4	69,3	49,7	50,9	60,5	59,9	67,4	52,7	44,5	61,8
	Andalucía	57,1	68,4	46,2	53,5	57,7	59,0	67,5	50,8	45,5	61,0
	Aragón	58,9	67,9	50,0	48,0	60,2	57,9	65,2	50,8	40,6	59,9
	Asturias	51,9	60,3	44,3	44,0	52,7	51,4	58,0	45,6	33,2	53,1
	Illes Balears	62,6	72,1	53,1	49,8	64,4	63,2	68,9	57,5	44,9	65,6
	Canarias	60,8	71,1	50,6	47,0	62,9	62,5	69,6	55,5	42,6	65,3
	Cantabria	56,9	67,1	47,2	41,1	58,9	55,4	63,8	47,5	36,8	57,4
	Castilla y León	54,2	64,1	44,5	44,3	55,4	54,9	62,2	47,9	40,9	56,4
	Castilla - La Mancha	56,6	68,3	44,7	54,1	56,9	58,2	67,9	48,4	46,8	59,7
	Cataluña	63,1	72,6	53,8	54,0	64,2	63,1	70,5	56,0	52,2	64,4
	Comunitat Valenciana	61,0	70,6	51,5	54,7	61,8	59,6	66,8	52,6	44,0	61,5
	Extremadura	52,8	64,3	41,6	47,5	53,7	54,9	64,7	45,4	41,9	56,8
	Galicia	54,4	63,9	45,7	43,1	55,8	54,9	61,6	48,8	38,4	56,7
	Comunidad de Madrid	63,8	72,6	55,7	52,0	65,4	64,2	71,1	58,0	43,7	66,8
	Región de Murcia	61,4	72,7	49,9	56,1	62,3	61,8	70,5	52,9	48,3	63,7
	Comunidad Foral de Navarra	61,4	70,2	52,7	48,1	63,0	60,6	67,5	53,9	41,8	62,8
	País Vasco	57,4	66,9	48,4	40,8	59,2	58,4	64,8	52,4	36,5	60,6
	La Rioja	59,4	68,5	50,2	50,4	60,5	59,5	67,3	51,9	37,8	62,0
	Ceuta	53,7	70,5	37,7	40,6	56,3	55,3	66,9	42,8	37,5	58,8
Melilla	54,7	71,6	38,2	42,2	56,8	57,3	67,1	48,4	32,9	61,6	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

REFERENCIAS

Banco de España. 2010. “El Endeudamiento de las Sociedades no Financieras Españolas”, en *Boletín Económico* No. 54, mayo (Madrid).

Catan, T.; Bouse, J. 2009. “Spain’s Central Bank Warns on Stimulus”, en *The Wall Street Journal*, abril 15. Disponible en: <http://online.wsj.com/article/SB123980697575321215.html>.

Economist Intelligence Unit (EIU). 2010. *Spain*, Country Report, noviembre (Londres).

Eichhorst, W.; Escudero, V.; Marx, P.; Tobin, S. 2010. *The impact of the crisis on employment and the role of labour market institutions*, Documento de debate 202, Instituto Internacional de Estudios Laborales (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT)).

ESADE. 2010. *Informe Económico*, abril (Barcelona). Disponible en: <http://itemsweb.esade.edu/biblioteca/archivo/informeeconomicoabril2010.pdf>.

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2009. “Hard Landing for Spain”, en *IMF Survey Magazine: Countries & Regions*, abril (Washington, DC).

—. 2010. *World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing*, octubre (Washington, DC). Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/text.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2010. *Encuesta de Población Activa (EPA)*, octubre (Madrid).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2010. *Informe sobre el trabajo en el mundo 2010: ¿De una crisis a la siguiente?* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL)).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2010. *OECD Economic Outlook*, No. 87, Vol. 2010/1, mayo (París).

CAPÍTULO 2

DESARROLLO DE LAS MEDIDAS PARA APOYAR EL PROCESO DE AJUSTE

INTRODUCCIÓN

Con el fin de contrarrestar los efectos de la crisis financiera, España, como la mayoría de las economías avanzadas, tomó medidas excepcionales para apoyar al sistema bancario y estabilizar el sector financiero. Al mismo tiempo, el Gobierno español anunció un paquete de medidas de estímulo del orden de 53,4 mil millones de euros dirigidas a las familias, a las empresas y al fomento de la creación de empleos (El Plan Español para el Estímulo de la Economía y del Empleo, Plan E). Sin embargo, en el transcurso de un año, y debido a la preocupación por una deuda cada vez mayor, el Gobierno español acometió severas medidas de austeridad, las cuales se estima que alcanzaron el 8,2 por ciento del PIB, es decir, entre las más importantes de Europa. Estos esfuerzos por consolidar las cuentas fiscales, aunque oportunos y necesarios, limitaron el alcance de cualquier apoyo adicional para hacer frente a los continuos retos sociales y del mercado de trabajo, que se hicieron evidentes con la crisis y que continúan todavía. Finalmente, frente a un escenario de tal restricción fiscal, y en paralelo a estas iniciativas, España emprendió un ambicioso proceso global de reformas en varias áreas con el objetivo de afrontar problemas de carácter estructural que la economía española venía acarreado desde tiempo atrás; el mismo que era inminente para poder seguir adelante con el proceso de ajuste económico.

El objetivo de este capítulo es examinar en más detalle estos diferentes ejes de política puestos en práctica en España. En particular, la Sección A examina las medidas adoptadas para estabilizar los mercados financieros y proporciona una visión más detallada de las diferentes políticas adoptadas como parte del plan de estímulo, incluyendo aquellas iniciativas relacionadas con el apoyo mediante líneas de crédito. A ello le seguirá, en la Sección B, un estudio comprehensivo de las medidas de consolidación fiscal aplicadas por el Gobierno, que incluye un análisis comparativo de la consolidación fiscal

puesta en práctica en España con la de otros países de la Unión Europea y otras economías desarrolladas. Por su parte, la Sección C analiza la evolución reciente en cuestión de política, fundamentalmente, los esfuerzos realizados por el Gobierno para reformar la legislación de protección del empleo y las modificaciones al marco existente de políticas sociales y de mercado de trabajo. La Sección final resume el análisis realizado con diversas consideraciones políticas y otras observaciones conclusivas.

A MEDIDAS PARA APOYAR AL SECTOR FINANCIERO Y A LA DEMANDA AGREGADA

1 RESTAURAR LA CONFIANZA EN EL SECTOR FINANCIERO

En septiembre de 2008, con el colapso de Lehman Brothers, los mercados de deuda se paralizaron, los índices de la bolsa se desplomaron y casi todas las grandes economías, incluida España, aplicaron medidas para restaurar la confianza de los mercados. En el caso de España, la garantía de los depósitos privados se incrementó de 20.000 a 100.000 euros. Además, en octubre de 2008, el Gobierno asignó 30 mil millones de euros (ampliando más tarde esta cantidad a 50 mil millones de euros) al Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF). El FAAF se creó para restablecer la liquidez bancaria a través de la adquisición de obligaciones bancarias de alta calidad, para asegurar los fondos privados y proporcionar garantías de crédito a las familias y a las empresas a precios razonables.¹⁰ A través de la adquisición de activos de alta calidad, el Gobierno de España proporcionó a las entidades financieras una nueva fuente de financiación, a precios competitivos y financieramente sostenibles en el largo plazo. Mientras que los criterios de elegibilidad de las garantías financieras variaban entre los países europeos, España optó por requisitos de elegibilidad más amplios. Por ejemplo, las garantías en España estaban disponibles para las “entidades de crédito” que poseían una importante participación de los mercados de deuda; así, dentro de las instituciones que cumplieron con estos requisitos, había una amplia gama que iba desde bancos, sociedades de crédito, establecimientos financieros de crédito, compañías de dinero electrónico, entidades de crédito consolidado y las agrupaciones de entidades de crédito. Las garantías de préstamo ascendieron a 100 mil millones de euros con un límite temporal de 3 meses a 3 años, y en casos excepcionales, hasta 5 años.

El Gobierno también creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), con el objetivo de reestructurar y fortalecer el capital propio de las entidades financieras españolas. El primer objetivo del FROB era inyectar liquidez en el sector bancario y estabilizar el sistema financiero. El segundo

¹⁰ Mayer Brown, 2009.

objetivo del fondo era abordar la cuestión del exceso de capacidad generado a causa de la expansión agresiva del sector de la banca, especialmente el de las cajas de ahorro durante el período de boom. Al FROB se le asignaron 9 mil millones de euros de capital (el 75 por ciento proporcionado por el Tesoro y un 25 por ciento por los fondos de garantía de depósitos) y una capacidad financiera de 90 mil millones de euros. La contribución estatal (el primer 75 por ciento) fue financiada a través del FAAF, que se suprimió legalmente tras la creación del FROB. Uno de los retos principales que este nuevo fondo debía abordar, era el descenso de los flujos de ingresos de las pequeñas y medianas instituciones financieras, conocidas como cajas de ahorro. Los ingresos de las cajas se habían visto seriamente afectados por la creciente mora en el pago de las hipotecas, el ajuste a las condiciones de financiación de los mercados de deuda y el descenso del volumen de actividad económica, todos ellos resultado de la crisis económica y financiera global. De ahí que uno de los principales objetivos de los esfuerzos de reestructuración fuera el de incitar a las fusiones entre cajas; o, en los casos de entidades no viables, hacerse cargo de su gestión actuando como un fondo de garantía de depósitos tradicional. En el primer año de existencia del FROB, 39 de las 45 cajas de ahorro se habían reestructurado, lo que cubre el 92 por ciento del total de los activos de las cajas de ahorro.

Además, el reciente Real Decreto, Ley 2/2011, constituye el primer paso hacia una nueva fase de reestructuración, la cual se centra primeramente en la imposición de requisitos de ratio-capital del 10 por ciento para las entidades financieras y del 8 por ciento para las entidades intermediarias que dependen de la participación de capital privado e interbancario como las cajas.

2 ESTÍMULO FISCAL PARA APOYAR A LA DEMANDA AGREGADA Y A LOS SECTORES MÁS VULNERABLES

En noviembre de 2008, el Gobierno español aprobó un paquete de medidas de estímulo denominado Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E). El Plan E era un paquete global de medidas con una asignación de 53,4 mil millones de euros dirigidos a apoyar a las familias y a las empresas y a elevar las tasas de empleo a lo largo de dos ejes principa-

les: (i) el esfuerzo de estímulo fiscal; y (ii) las medidas de apoyo financiero directo (discutidas en el sub-apartado A.3).

Las medidas globales de estímulo fiscal en España se estima que ascendieron a 30,9 mil millones de euros, equivalente a cerca del 3 por ciento del PIB en 2009, lo cual es ligeramente menor que la media de otras economías avanzadas (cerca al 4 por ciento). En comparación, China puso en práctica el paquete de medidas de estímulo más amplio, el cual representó un 13,3 por ciento de su PIB, mientras que Brasil y la Federación Rusa implementaron los paquetes de medidas más pequeños, justo por encima del 1 por ciento del PIB. A grandes rasgos, las economías desarrolladas del G20 centraron sus políticas principalmente en recortes fiscales, en tanto que las economías emergentes y en desarrollo dieron un énfasis mayor al gasto en infraestructura. Además, las economías desarrolladas gastaron considerablemente más en medidas de apoyo al mercado de trabajo que las economías emergentes y en desarrollo. El Plan español se centró alrededor de tres ejes principales: (i) elevar las tasas de empleo, lo cual representaba cerca del 35,6 por ciento del total del estímulo fiscal; (ii) apoyo directo a las familias, 25,5 por ciento del total del estímulo fiscal; y (iii) apoyo a las empresas, con un 38,9 por ciento del total del estímulo fiscal (Cuadro 2.1). Globalmente, más de la mitad del gasto en estímulo fiscal se concentró en recortes fiscales y alrededor de una tercera parte en programas de empleo.

Cuadro 2.1 Apoyo fiscal (en miles de millones de euros)

	2008*	2009*	2009 (%PIP)	Puestos de trabajo crea- dos o mante- nidos
Apoyo fiscal a la creación de empleo		11,0	1,04	501.577
Fondo Estatal para la Inversión Local		8,0	0,76	426.577
Fondo Especial para la Reactivación Económica y el Empleo		3,0	0,28	75.000
Apoyo directo a las familias	5,0	7,9	0,75	
Recortes impositivos	5,0	7,8	0,74	
<i>Reducción de 400 euros en el IRPF</i>	5,0	6,0	0,57	
<i>Eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio</i>		1,8	0,17	
Incremento en el presupuesto para becas que garanticen el acceso a la educación**		0,08	0,01	
Medidas de apoyo a las empresas		12	1,14	
Recortes impositivos		9	0,85	
<i>Devolución mensual del IVA</i>		6	0,57	
<i>Nuevo régimen de pago del impuesto sobre sociedades</i>		3	0,28	
Línea de acción FTPYME		3	0,28	

Nota: Los datos de 2009 se refieren al Plan E. *Datos en miles de millones de euros. **El aumento alcanzó un 6% del presupuesto total de 1.281 millones de euros para becas en 2009.

Fuente: Gobierno de España, 2009.

Medidas destinadas a elevar las tasas de empleo

El plan de estímulo fiscal aplicó varias medidas directas para favorecer la creación de empleo. Estas medidas tuvieron un presupuesto de 11 mil millones de euros y basaron su acción en dos fondos especiales, el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Especial para la Reactivación Económica y el Empleo, así como en varias disposiciones reglamentarias. Conforme a estimaciones oficiales, estos dos fondos especiales contribuirían a crear o mantener 500 mil puestos de trabajo.

- *El Fondo Estatal para la Inversión Local:* Este fondo fue creado en noviembre de 2008 con el objetivo de mantener los niveles de empleo y crear nuevos puestos de trabajo, estableciendo asociaciones entre el Gobierno central y los gobiernos locales e incrementado las inversiones públicas a nivel local, mediante la financiación de las nuevas obras públicas programadas.¹¹ La dotación a este fondo fue de un total de 8 mil millones de euros para ser utilizados en 2009 y para distribuirse entre más de 8.000 municipios, de acuerdo con un criterio estricto de población. Con el fin de asegurar el uso inmediato de los fondos de este proyecto, la distribución de los fondos fue diseñada de tal manera que el 70 por ciento de la cantidad total fuera transferida después de la aprobación del proyecto – de esta manera la aplicación podría comenzar inmediatamente – y el 30 por ciento restante debía ser transferido cuando la ejecución del proyecto se hubiese completado. En septiembre de 2010, el 96 por ciento (7,7 mil millones de euros) de la dotación total había sido utilizada y el 98 por ciento de los proyectos aprobados ya habían sido finalizados. Los proyectos aprobados mediante este fondo se focalizaron en la mejora y rehabilitación de espacios públicos (32 por ciento), provisión de instalaciones y de infraestructuras relacionadas con servicios básicos (29 por ciento) y provisión de instalaciones y de infraestructuras para fines educativos, culturales y deportivos (17 por ciento).
- *El Fondo Especial para la Reactivación Económica y el Empleo:* Dotado con 3 mil millones de euros, este fondo estaba dirigido a financiar las actuaciones inmediatas en tres áreas estratégicas: (i) proyectos que complementen los proyectos del Fondo Estatal de Inversión Local en los

¹¹ OIT, 2010b.

municipios; concretamente, 705 millones de euros fueron dedicados a llevar a cabo actividades en las principales sedes de la Administración Central, en comisarías de policía y a proveer infraestructura en transportes; (ii) proyectos de creación de empleo (1,5 mil millones de euros) para apoyar áreas de I+D+i, turismo social y servicios sociales, así como actividades relacionadas con el medio ambiente; y (iii) apoyo al mantenimiento del empleo en el sector automovilístico (800 millones de euros).

- *Medidas reguladoras y otras actuaciones:* Se establecieron varias disposiciones legales con el fin de estimular el mercado de la vivienda y el empleo relacionado con el mismo. Entre las principales de estas disposiciones, podemos nombrar: (i) una nueva ley para promover la eficiencia energética en los edificios; (ii) una serie de normas para regular mejor las empresas de inversión inmobiliaria; (iii) una nueva regulación para promover la renovación y acondicionamiento de las viviendas; y (iv) una oferta pública para la adquisición de suelo y promover la construcción de vivienda protegida.

Medidas de apoyo directo a las familias

El Plan E incluyó un conjunto de medidas fiscales directas dirigidas a ayudar a las familias, principalmente a través de la reducción de la imposición pero también a través de la creación de oportunidades de estudio para los jóvenes, a través del incremento en la cantidad destinada a la financiación de becas. Las ventajas impositivas se estima que han beneficiado a 16,5 millones de personas a través de una reducción del IRPF y a un millón de contribuyentes con la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio. Estas medidas ascendieron a 5 mil millones de euros en 2008 y 7,9 mil millones euros en 2009; esto es casi el 1,2 por ciento del PIB en dos años.

Además de las medidas fiscales directas, el paquete de estímulo incluía disposiciones y reglamentos que protegían a las familias afectadas por el colapso del sector inmobiliario, por medio de la creación de nuevas oportunidades. Entre ellas, merece la pena destacar las siguientes:

- *Ampliación de los períodos de pago de préstamos hipotecarios:* Esta medida abría la posibilidad a los trabajadores que habían adquirido una vivienda antes de la crisis pero que desde entonces perdieron sus empleos, a posponer el pago de la hipoteca adquirida durante dos años, sin cargas adicionales.
- *Ampliación del período de dos años para vender la vivienda habitual con el fin de beneficiarse de las exenciones fiscales por reinversión:* Esta medida estaba dirigida a las familias que habían adquirido compromisos financieros para la adquisición de su vivienda durante el período 2006–2008 y podían beneficiarse de las exenciones fiscales por reinversión. Para tener derecho a esta exención, las familias tenían que comprar una nueva vivienda y vender la vivienda habitual en un período máximo de dos años. Esta medida creada durante la crisis ampliaba el plazo para vender la vivienda habitual hasta diciembre de 2010.
- *Ampliación del período para suscribir un préstamo de ahorro-vivienda:* Esta medida consistía en facilitar préstamos a aquellas personas que adquieren su primera vivienda o acondicionan su residencia habitual.

Medidas de apoyo a las empresas

El plan de estímulo también incluía medidas de apoyo para empresas, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (PYME), con el fin de ayudarlas a llevar a cabo las inversiones productivas necesarias para reforzar su funcionamiento. La ayuda fiscal a las empresas alcanzó los 12 mil millones de euros en 2009, equivalente al 1,14 por ciento del PIB. El apoyo se llevó a cabo principalmente a través de una serie de recortes fiscales orientados a mejorar la liquidez de las empresas, como la devolución mensual del IVA y un nuevo régimen de pago del impuesto sobre sociedades. La cantidad aplazada gracias a los recortes fiscales alcanzó los 9 mil millones de euros en 2009.

Conjuntamente, el Tesoro español amplió la denominada línea de acción FTPYME (Fondo de Titulización de Activos para PYME) hasta 2010. A través de esta línea de crédito, el Gobierno perseguía alentar a las entidades de crédito

a conceder préstamos a las PYME, ya que facilitaría la movilización del fondo a través de respaldar los bonos emitidos por este Fondo. En 2009 y 2010 los fondos movilizados ascendieron a 3 mil millones de euros por año.

Además del apoyo fiscal directo puesto a disposición de las PYME, se puso en vigor una doble regulación, la más importante de las cuales es la libertad para la amortización de los activos nuevos del impuesto sobre sociedades. Esta nueva ley establece que los contribuyentes del impuesto sobre sociedades que estaban dispuestos a llevar a cabo inversiones en nuevos activos podrían realizar los pagos de forma voluntaria, siempre que los activos sean adquiridos durante el período comprendido entre 2009 y 2010 y que la empresa mantenga su plantilla.

3 MEJORA DEL ACCESO AL CRÉDITO DE EMPRESAS Y FAMILIAS

En diciembre de 2008, la Ministra de Economía firmó un acuerdo con el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y los presidentes de las entidades de crédito. El acuerdo creaba nuevas líneas de crédito y ampliaba varias de las ya existentes, con el objetivo de apoyar a las empresas y a los trabajadores durante el tiempo de crisis y proporcionar dinamismo al sistema económico. El convenio contemplaba que el ICO, conforme a sus reglas de funcionamiento, fuera la entidad a cargo de la gestión de las diferentes medidas establecidas. Todas estas actuaciones constituyeron otro eje del Plan Español para Estimular la Economía y el Empleo, Plan E.

La cantidad total proporcionada en líneas de crédito por el ICO fue de 30,3 mil millones euros en 2009; de esta cantidad solamente 22,5 mil millones de euros (o el 2,12 por ciento del PIB) corresponde a nuevos fondos proporcionados como parte de las medidas adicionales de apoyo financiero. Junto a las medidas fiscales aplicadas por el Plan E, estas medidas financieras tienen tres objetivos diferentes, que se refuerzan mutuamente: (i) apoyar a las empresas (principalmente PYME); (ii) proveer apoyo directo a las familias; y (iii) propiciar la creación de empleo:

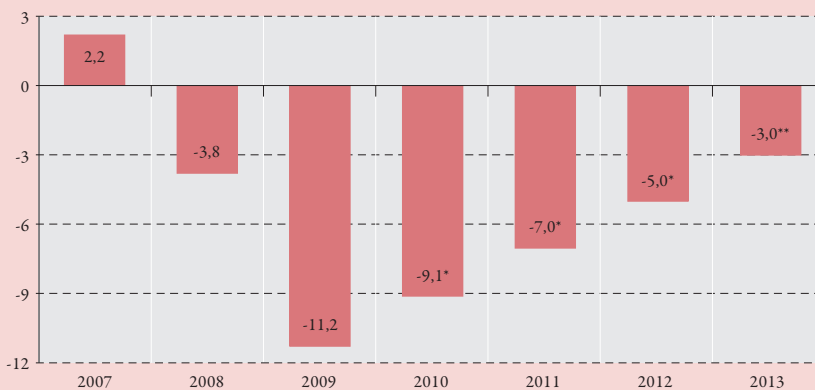
- *Propiciar la creación de empleo:* Dos nuevas líneas ICO fueron creadas por el Plan E para propiciar la creación de empleo: El Plan Renovación Turismo que apoyaba a las PYME del sector turístico a fin de mejorar las instalaciones e infraestructuras, especialmente la rehabilitación destinada a contribuir al ahorro energético y a preservar el medio ambiente. Esta línea ICO ofrecía hasta el 90 por ciento del plan de renovación (hasta 1 millón de euros por empresa) con un interés del 1,5 por ciento a un plazo de hasta 12 años. Esta línea de financiación ascendió a 400 millones de euros en 2009; y el Plan de Rehabilitación de Vivienda, con una asignación de 3 mil millones de euros para mejorar y animar al sector inmobiliario.
- *Proveer apoyo directo a las familias:* La principal medida fue el aplazamiento parcial y provisional del pago de hipotecas (por 6 mil millones euros), que permitía a los trabajadores parados o trabajadores autónomos con ingresos por debajo de un umbral establecido, solicitar una reducción voluntaria del pago de sus préstamos hipotecarios. La aprobación de las solicitudes estaba sujeta a un acuerdo con la entidad financiera correspondiente que concedía el préstamo, y el Estado garantizaba las cantidades aplazadas.
- *Apoyar a las empresas:* Se lanzaron dos nuevas líneas de crédito que incluían: (i) una línea de liquidez para las PYME destinada a financiar el activo circulante de empresas viables y solventes y que tenía una dotación de 10 mil millones de euros financiados conjuntamente por el ICO y alguna de las entidades financieras colaboradoras; y (ii) provisiones adicionales que permitían a las empresas adquirir deuda a través de la denominada línea ICO “Acción para las PYME” destinada a aplazar el pago de préstamos en el año 2009 (con una dotación de 5 mil millones de euros). Además, el ICO reforzó otras cuatro líneas de crédito a través de un acuerdo con las entidades de crédito con el objetivo de asegurar que los trabajadores autónomos y las PYME tuvieran una financiación adecuada que les permitiera emprender proyectos de inversión y actividades relacionadas. Estas líneas contaron con un presupuesto total de 10,9 mil millones de euros, lo que representaba un incremento de casi el 50 por ciento sobre el presupuesto de 2008. Concretamente:

-
- *La acción para las PYME:* Permitía por primera vez a las empresas invertir el 40 por ciento del crédito recibido como capital circulante, siempre y cuando el otro 60 por ciento sea invertido en activo fijo productivo.
 - *La internacionalización:* Se orientaba a incrementar la presencia de empresas españolas en el exterior ofreciendo condiciones de inversión preferenciales.
 - *El apoyo al emprendimiento:* Se dirigía a financiar hasta el 90 por ciento de cualquier inversión en nuevos activos productivos. Esta línea de crédito está destinada a trabajadores autónomos y a empresarios comprometidos con la creación de nuevas empresas o nuevas actividades profesionales.
 - *Incremento de la capacidad empresarial:* Se destinaba a animar a las empresas interesadas en el desarrollo de ambiciosos proyectos de inversión, proporcionando una adecuada financiación que cubría hasta el 80 por ciento de la inversión neta en el proyecto.

Cuadro 2.2 Líneas ICO creadas o aumentadas como parte del Plan E (en millones de euros)

	Presupuesto total (2009-10)	Aumento desde 2008	Utilizado en 2009	Beneficiarios
I. Apoyo a la creación de empleo				
El Plan Renovación Turismo	400	400	153	67
El Plan de Rehabilitación de Vivienda	3.000	3.000	1.130	553
II. Apoyo directo a las familias				
Un aplazamiento provisional parcial en el pago de hipotecas	6.000	6.000	73	11.918
III. Apoyo a las empresas				
Línea de liquidez para las PYME*	5.000	5.000	3.451	83.030
Acción para las PYME	10.000	3.000	5.168	76.230
Internacionalización	200	50	199	257
Apoyo al emprendimiento	100	28	63	1.992
Incremento de la capacidad empresarial	600	-	815	1.055
Prórroga en el pago de préstamo para las PYME	5.000	5.000	11	673
Total	30.300	22.478	11.063	175.775
% del PIB de 2009	2,87	2,13	1,05	

Nota: *El presupuesto total de esta línea es de 10 mil millones de euros, pero está financiado en un 50 por ciento por el Gobierno y en el otro 50 por ciento por las instituciones de crédito.
Fuente: Gobierno de España, 2009.

Gráfico 2.1 Reducción del déficit público a través del Plan de Consolidación Fiscal


Nota: *Los datos correspondientes al período que va de 2010 a 2012 han sido estimados sobre la base de una misma reducción anual del déficit. **Los datos correspondientes a 2013 representan el objetivo fijado por el Plan de Consolidación Fiscal.

Fuente: FMI, WEO octubre 2010; Malo, 2011.

B EL PLAN DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

A comienzos de 2010, el Gobierno español lanzó el Plan de Consolidación Fiscal para hacer frente al déficit público ocasionado como consecuencia de una lenta recuperación de la economía después de la crisis y del conjunto de medidas fiscales puestas en práctica para hacerla frente. En línea con los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, este Plan, que está aún en marcha, persigue reducir el déficit fiscal hasta llegar al 3 por ciento del PIB en 2013 (Gráfico 2.1). Para lograrlo, el Gobierno aplicó un ambicioso conjunto de medidas de austeridad, que resultó ser considerablemente mayor al plan de estímulo fiscal (Plan E) puesto en práctica anteriormente. De hecho, de acuerdo con el *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2010*,¹² el Plan de Consolidación Fiscal español está entre los paquetes de medidas de consolidación más grandes junto con el de Grecia, Irlanda y el Reino Unido puesto que está destinado a reducir el déficit público en 8,2 puntos porcentuales (a partir de su nivel de 2009), lo que representa un 11,2 por ciento del PIB (véase Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3 Paquete de medidas de estímulo vs. consolidación fiscal en países del G20 y otros países seleccionados

	Cuantía de las medidas de estímulo fiscal anunciadas (miles de millones)	Estímulo fiscal como % del PIB (2008)	Cuantía de las medidas de consolidación fiscal anunciadas (miles de millones)	Consolidación fiscal como % del PIB (2009)
Alemania	€81	3,3	€80	3,3
Dinamarca		3,1	DKK24,5	1,5
Eslovenia	€0,86	2,3		4,0
España	€30,9	3,0	€84	8,0
Estonia			EEK20	9,0
Francia	€26	1,3	€100	5,1
Grecia			€30	13,0
Hungría	HUF3.200	12,0		1,6
India	Rp1.860	3,5	Rp55	0,1
Irlanda			€13,85	8,5
Italia			€24,9	1,6
Letonia			LVL1	7,0
Lituania			LTL5,3	5,6
Países Bajos	€6	1,0	€16,5	2,7
Portugal	€2,18	1,3		3,4
Reino Unido	£20	1,4	£128	9,0
Rumanía			€1,7	1,4

Nota: *Nótese que los datos para España no corresponden con aquellos presentados en el Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2010, ya que los datos han sido actualizados y se ha incluido la información correspondiente al 2009.

Fuente: OIT, 2010c; Fuentes nacionales.

¹² OIT, 2010c.

El programa de consolidación fiscal aprobado por el Real Decreto 8/2010 del 20 de mayo de 2010 está estructurado alrededor del Plan de Acción Inmediata 2010 y del Plan de Austeridad 2011–2013. El Plan de Acción Inmediata 2010 contemplaba, entre otros, un acuerdo de no disponibilidad de 5 mil millones de euros para todos los Ministerios y una reducción del 10 por ciento en la oferta de empleo público. Por su lado, el Plan de Austeridad 2011–2013 persigue un recorte generalizado del gasto público con solo unas pocas excepciones, en concreto, las pensiones, las prestaciones por desempleo, la ayuda a la dependencia, a la educación y a la I+D. La mayoría de las medidas de este Plan se focalizaban en la reducción de los costes de personal, de los gastos de funcionamiento y de la inversión. En particular el plan prevé lo siguiente:

- *Reducción de los costes laborales del sector público en 2010*: los salarios y las prestaciones de los trabajadores del sector público se redujeron, en promedio, en un 5 por ciento en 2010, manteniéndose durante el año 2011. Esta reducción incluye tanto los salarios de base como los complementos salariales y concierne a todas las administraciones públicas. Sin embargo, a fin de minimizar su impacto sobre los perceptores de ingresos más bajos, los recortes salariales se aplicaron siguiendo un criterio de progresividad.
- *Moratoria en la revalorización de las pensiones en 2011*: en 2011, todas las revalorizaciones esperadas de las pensiones están suspendidas, limitando sus ajustes únicamente a las variaciones de la inflación. Esta medida no es aplicable a las pensiones más bajas y a las no-contributivas, que son las que afectan a los grupos más desfavorecidos.
- *Eliminación del criterio de retroactividad del pago de las prestaciones por dependencia*: La Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y a las familias proporciona asistencia a las personas que padecen una enfermedad que les incapacita o a aquellas personas que han sufrido un accidente. Hasta hace poco, el beneficiario recibía en el momento del pago de su primera mensualidad, también una cantidad fija que compensaba el número de meses que habían transcurrido desde su solicitud. El Plan de Consolidación eliminó

el carácter retroactivo del pago de las prestaciones por dependencia. Sin embargo, el Gobierno incorporó, como parte de la reforma, una cláusula estableciendo un máximo de 6 meses para tramitar las solicitudes.

- *Eliminación de la ayuda estatal por el nacimiento o adopción de un hijo:* Bajo esta cláusula del plan de austeridad todas las deducciones en el IRPF y ayudas de la Seguridad Social por el nacimiento o adopción de un hijo fueron suprimidas. Además, la aportación del Gobierno de 2.500 euros por el nacimiento (o adopción) de un nuevo hijo fue eliminada a partir del 1 de enero de 2011.
- *Medidas para reducir el déficit de las corporaciones locales:* Esta medida obliga a las autoridades locales a utilizar todos los fondos ahorrados por la reducción de costes laborales para reducir déficits y retrasos en pagos y para la financiación de inversiones. Además, todas las operaciones de deuda a largo plazo fueron postergadas hasta 2012.
- *Medidas adicionales dirigidas a lograr un control más efectivo del gasto público:* Estas medidas se orientan a reforzar un mejor entendimiento y seguimiento de los contratos de colaboración entre los sectores público y privado, así como la concesión de contratos para obras públicas por el Ministerio de Economía y Hacienda.

C INICIATIVAS RECIENTES DE REFORMA PARA REFORZAR EL AJUSTE

Paralelamente a las medidas analizadas anteriormente, España emprendió una ambiciosa serie de reformas institucionales y del mercado laboral con la finalidad de reforzar el ajuste económico y del mercado de trabajo.

1 LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

En noviembre de 2009, el Consejo de Ministros español aprobó el proyecto de Ley de Economía Sostenible (LES), que es la estrategia gubernamental para definir el nuevo modelo de crecimiento económico basado en la innovación, la inversión tecnológica, la internacionalización de las empresas, la mejora de la competitividad y el incremento de la eficiencia de la administración pública.¹³ El Parlamento aprobó la LES el 15 de febrero de 2011 y la Ley entró en vigor el 6 de marzo de 2011. La LES comporta tres áreas principales que incluyen actuaciones dirigidas a: (i) mejorar el entorno económico; (ii) promover la competitividad; y (iii) reforzar el compromiso con la sostenibilidad medioambiental.

Con este fin, se crea un Fondo de Economía Sostenible con una dotación de hasta 20 mil millones de euros durante los años fiscales 2010–2011, del cual el 50 por ciento sería co-financiado por entidades financieras. El Fondo se utilizará como soporte a las medidas de ajuste, abarcando desde la inversión del sector privado a las mejoras medioambientales. Las principales iniciativas incluyen:

- *Promover la I+D+i*: Se asignarán fondos para animar a la creación de empresas con base tecnológica y para reforzar la renovación de los sectores tradicionales en un esfuerzo de mejorar la competitividad. Por ejemplo, estaría disponible una reducción del impuesto sobre sociedades del 12 al 8 por ciento para aquellas inversiones en investigación y desarrollo.
- *Facilitar la constitución de sociedades*: A través de las reformas, se mejorarán los procedimientos administrativos para la constitución de sociedades

¹³ Gobierno de España, 2010.

limitadas. Por ejemplo, el tiempo de espera para la constitución se estableció en cinco días cuando la participación de capital esté entre 3.100 y 30.000 euros.

- *Transición verde*: Se proporcionarán también una serie de incentivos a sectores vinculados con las energías renovables y el cambio climático. Por ejemplo, la normativa prevé un 8 por ciento de crédito fiscal (lo cual constituye un incremento desde el 4 por ciento actual) para las inversiones en activos tangibles para proteger el medio ambiente; es decir, equipos para prevenir la contaminación del aire o contaminación acústica de las instalaciones industriales, o para prevenir la contaminación de la superficie terrestre o marina e incluso para reducir, recuperar o tratar los residuos industriales.

2 REFORMAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Después de la aprobación de la LES en 2010, España emprendió una amplia gama de reformas del mercado de trabajo; las mismas que tenían como uno de sus objetivos principales el de abordar y corregir la cuestión de la dualidad del mercado laboral que ha caracterizado al mercado de trabajo español durante las pasadas décadas. En este sentido, la reforma introduce una serie de cambios respecto a las disposiciones estipuladas en el Estatuto de los Trabajadores, incluyendo modificaciones de los procedimientos y de los costes de despido, por ejemplo, el pago de indemnizaciones tanto de los trabajadores con contrato indefinido como de los trabajadores con contrato temporal; cuestiones que serán tratadas en profundidad en el Capítulo 4.

Hubo también una serie de modificaciones a las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT), que incluyen la introducción y ampliación de las subvenciones por la contratación de grupos vulnerables, especialmente, de jóvenes y mujeres. La reforma también contempla la ayuda para mejorar la intermediación en el mercado de trabajo. Todas estas medidas, así como los programas activos y pasivos del mercado de trabajo se discuten con más detalle en el Capítulo 5.

3 REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES

En 2011, el Gobierno junto con los Agentes Sociales emprendió una reforma sustancial del sistema de pensiones, como parte del Acuerdo Económico y Social de 2011. La reforma de las pensiones se orienta a abordar algunos de los retos estructurales a los que se enfrenta el sistema de pensiones, sobre todo a asegurar la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo. Las características principales de la reforma son: (i) se incrementa la edad de jubilación de 65 a 67 años a través de un aumento gradual que va desde 2013 a 2027; (ii) el número de años de cotización requeridos para obtener las prestaciones completas de pensión se incrementarán gradualmente desde los 35 a los 37 años; (iii) los trabajadores deberán cotizar durante 38,5 años para retirarse a la edad de 65 años; (iv) el porcentaje o la cuantía de la prestación de pensión recibida por un trabajador será proporcional al número de años cotizados, comenzando en el 50 por ciento para las carreras de 15 años hasta el 100 por ciento para las carreras de 37 años; y (v) los derechos a prestación de pensión se basarán en los últimos 25 años de ingresos, incrementándose gradualmente a partir de los 15 años actuales. Además, la reforma restringe las condiciones para la jubilación anticipada y permite que los permisos por maternidad se computen como tiempo trabajado.

La reforma de pensiones de 2011, constituye una valiosa contribución a la viabilidad del sistema de pensiones. Especialmente en un contexto de envejecimiento demográfico de la población, el asegurar la sostenibilidad financiera del sistema y garantizar una renta adecuada a quienes se jubilen, constituyen pasos importantes y en la dirección correcta. Adicionalmente, esta reforma es el resultado de un amplio proceso de negociaciones entre el Gobierno y los Agentes Sociales y por ende los resultados de esta reforma son justos y equitativos.

D CONSIDERACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA

España, como muchos de los otros grandes países de la Unión Europea, decidió hacer frente a la crisis por medio de una serie de medidas. Las primeras fueron destinadas a inyectar liquidez y estabilizar el sistema financiero, pero enseguida el Gobierno adoptó también el Plan de Estímulo Económico y de Empleo (Plan E) el cual reforzaba fundamentalmente los instrumentos políticos existentes. En este sentido, el primer eje del plan del Gobierno fue robustecer los estabilizadores automáticos existentes, especialmente mediante un aumento de recursos al Sistema Público de Empleo (SPE) y la extensión de la protección por desempleo y las garantías de las pensiones.

Otro eje importante del Plan español fue el paquete de medidas de apoyo financiero directo para las empresas y las familias implementado a través de un acuerdo con el ICO y varias entidades de crédito. Mediante este acuerdo, se crearon varias líneas de crédito y se ampliaron varias de las ya existentes, con el objetivo de brindar apoyo directo a las empresas y a las familias durante los tiempos de crisis y proteger a los trabajadores mediante el apoyo a la creación de empleo, y, así, proporcionar dinamismo al sistema económico.

Estas medidas fueron, sin embargo, ineficaces abordando el fundamento mismo del problema. En efecto, como se ha puesto de manifiesto en el Capítulo 1 y como lo ilustran los capítulos siguientes, el modelo de crecimiento español presentaba ya desequilibrios durante el período de boom de la década anterior, el más claro de los cuales era el de tener un crecimiento concentrado en el sector interno y, dentro de este, en el sector inmobiliario y de la construcción. Y de alguna manera, la mayoría de las medidas puestas en práctica durante la crisis, estaban destinadas a apoyar este modelo insostenible. Así, a medida que se profundizaba la crisis, la necesidad de limitar el gasto público se intensificó y el Gobierno español emprendió una serie de medidas de austeridad. La más importante de ellas, la consolidación fiscal, estimada en alrededor del 8 por ciento del PIB, llegó a ser uno de los paquetes de austeridad más grandes de Europa. Este cambio de rumbo ha

limitado el grado hasta el cual se podían introducir medidas adicionales de mercado de trabajo y sociales, en un esfuerzo para abordar los persistentes retos del empleo.

Gran parte del progreso alcanzado en materia económica y laboral durante las dos décadas pasadas se han perdido debido a la crisis y a la dificultad de hacerle frente. Por ello se vuelve inminente apoyar la transición hacia una economía más equilibrada, en lugar de sostener el modelo del pasado. Algunos esfuerzos para apoyar esta transición se han ido realizando ya. Por ejemplo, a lo largo de los dos últimos años, España ha introducido una amplia serie de reformas en legislación laboral y ha puesto en práctica políticas de mercado de trabajo y del sistema de prestaciones, en un intento por asegurar que el marco institucional favorezca un crecimiento y una pauta de inversión más equilibrados, que conduzcan a la transición económica en marcha. Los esfuerzos reformadores también han tenido en cuenta la necesidad de apoyar al crecimiento del empleo de calidad y a la protección social.

Sin embargo, el proceso de reformas debe continuar en varias de estas áreas y las medidas recientemente realizadas podrían aún ser perfeccionadas e ir más lejos. El enfoque de los siguientes capítulos es el de examinar con más detalle algunas de estas cuestiones y proponer, cuando fuera pertinente, modificaciones a las políticas que apoyen este proceso.

REFERENCIAS

Anderson, C. 2010. "Fragile Recovery in the Cards for Spain", en *IMF Survey Magazine*, 30 de julio. Disponible en: www.imf.org [Página visitada el 7 de diciembre de 2010].

Banco Central Europeo. 2009. *Governing council decisions on non-standard measures*. Disponible en: <http://www.ecb.int/mopo/decisions/html/index.en.html>.

Didier, M.; Saba, O.; Alogna, F.G. 2009. "European Responses to the Financial Crisis", en *JCP / LA Semaine Juridique – Edition Enterprise et Affaires* [Página visitada desde Social Science Research Network, SSRN].

Fender, I.; Gyntelberg, J. 2008. "Overview: Global financial crisis spurs unprecedented policy actions", en *BIS Quarterly Review*, Bank of International Settlement.

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2009a. "Hard landing for Spain", en *IMF Survey Magazine: Countries & Regions*, abril (Washington, DC).

—. 2009b. *Spain: Selected issues*, IMF country report No. 09/129, abril (Washington, DC).

Gobierno de España. 2010. *A strategy for change, The Sustainable Economy Law*, en Invest in Spain. Disponible en: http://www.investinspain.org/icex/cda/controller/intres/0,5464,5322992_6261977_6279071_4281557_0,00.html [Página visitada el 3 de june de 2011].

—. 2009. *Spanish economy and employment stimulus plan*. Disponible en: <http://www.la-moncloa.es/IDIOMAS/9/ActualidadHome/Plan+E+ingles>.

iStockAnalyst. 2009. *The financial crisis in Spain*, 28 de abril. Disponible en: istockanalyst.com [Página visitada el 7 de diciembre de 2010].

Jefatura del Estado. 2010. Boletín Oficial del Estado (BOE), Núm. 126, Sec. I, Pág. 45070-45128. Lunes 24 de mayo de 2010.

Malo, M. Disponible próximamente. *Study on the labour market policies in Spain under the current crisis*, Documento de debate, No. 210, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT)).

Mayer Brown. 2009. *Summary of government interventions in financial markets – Spain*. Disponible en: <http://www.mayerbrown.com> [Página visitada el 7 de diciembre de 2010].

Ministerio de Fomento. 2007. *Spain Property Prices* (Madrid).

Ministerio de la Presidencia. 2008. *Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda*, en BOE número 290, 2/12/2008, pp. 48135-48142.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2010a. *Spain: Steep increases in unemployment, particularly among youth, due to the crisis*, G20 Statistical Update, G20 meeting of Labour and employment Ministers, 20–21 April Washington, DC (Ginebra).

—. 2010b. *Spain's response to the crisis*, G20 Country Briefs, G20 meeting of Labour and employment Ministers, 20–21 April Washington, DC (Ginebra).

—. 2010c. *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2010: ¿De una crisis a la siguiente?* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2010. *Better regulation in Europe: Spain*, European Commission (París). Disponible en: www.oecd.org [Página visitada el 7 de diciembre de 2010].

Regling, K.; Deroose, S.; Felke, R; Kutos, R. 2010. *The Euro after its first decade: Weathering the financial storm and enlarging the Euro Area*, Documento de Trabajo No. 205 (Tokio, Asian Development Bank Institute).

CAPÍTULO 3

MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y FOMENTAR LA PRODUCTIVIDAD

INTRODUCCIÓN

España ocupa el puesto 42 en el Índice Global de Competitividad publicado por el Foro Económico Mundial,¹⁴ lo cual representa una caída de 9 posiciones con respecto a 2010, y de 14 posiciones con respecto a 2005, año en que fue creado el índice como lo conocemos actualmente (Cuadro 3.1). Asimismo, España ocupa uno de los puestos más bajos con respecto a los países de la UE: se encuentra justo por encima de Italia (situada en el puesto 48) y muy por debajo de otros países europeos como Alemania (5º), Finlandia (7º), los Países Bajos (8º), Dinamarca (9º), el Reino Unido (12º) y Francia (15º).

Sin duda alguna, el entorno macroeconómico actual es una de las causas por las cuales se ha percibido un deterioro en la competitividad. Sin embargo, el que España ocupe un puesto comparativamente bajo también tiene que ver con varios factores sistémicos, de los cuales podemos mencionar particularmente la innovación y el grado de sofisticación empresarial. Además, se ha asociado la tendencia de la competitividad a los reducidos incrementos de la productividad con respecto a otros países europeos (Gráfico 3.1).¹⁵

¹⁴ Desde 2005, el Foro Económico Mundial basa la construcción de su Índice Global de Competitividad en una gran cantidad de indicadores (más de 100) que reflejan los fundamentos micro y macroeconómicos de la competitividad nacional. En el Informe de 2010, el índice abarcaba 139 economías (Foro Económico Mundial, 2010).

¹⁵ Por ejemplo, aproximadamente el 70 por ciento de la brecha entre el PIB per cápita de los Estados Unidos y de España se debía a la brecha existente entre los PIB por hora trabajada de estos mismos países. Para un ejemplo véase Pilat, 2005.

Cuadro 3.1 Índice Global de Competitividad según el determinante de la competitividad, 2010

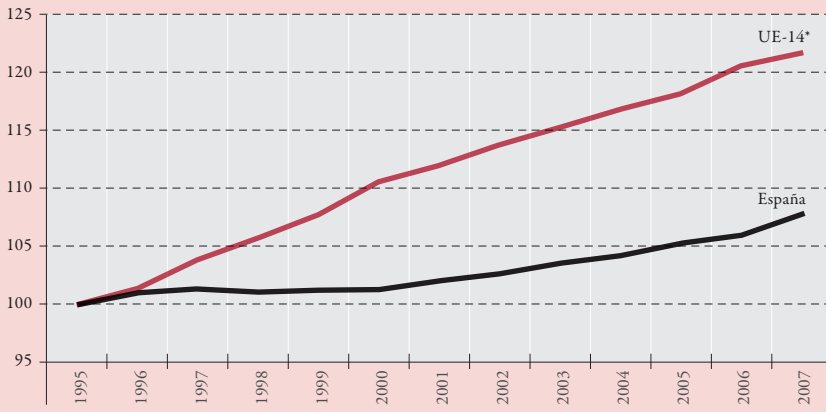
	Alemania	Países Bajos	Reino Unido	Francia	España	Italia
Índice 2010–2011	5	8	12	15	42	48
Índice 2009–2010	7	10	13	16	33	48
Requisitos básicos	6	9	18	16	38	46
Instituciones	13	12	17	26	53	92
Infraestructura	2	7	8	4	14	31
Entorno macroeconómico	23	25	56	44	66	76
Salud y educación primaria	25	8	19	16	49	26
Potenciadores de eficiencia	13	8	7	15	32	45
Educación superior y formación	19	10	18	17	31	47
Eficiencia del mercado de bienes	21	8	22	32	62	68
Eficiencia del mercado laboral ¹⁶	70	23	8	60	115	118
Desarrollo del mercado financiero	36	26	25	16	56	101
Disponibilidad tecnológica	10	3	8	12	30	43
Tamaño del mercado	5	19	6	7	13	9
Factores de innovación y de sofisticación	5	8	12	16	41	32
Sofisticación empresarial	3	5	9	12	35	23
Innovación	8	13	14	19	46	50

Fuente: Foro Económico Mundial, 2010.

A medida que la economía entra en un proceso de transformación estructural, existen varias oportunidades para reducir esta brecha de productividad, siempre y cuando las políticas se alineen de manera consecuente. Tomando esto en cuenta, en la Sección A se discute la situación de España con respecto a otras economías avanzadas respecto de los factores primarios de la competitividad antes de la crisis inmobiliaria de 2007, a saber, los sueldos, los precios y la productividad laboral. En la Sección B se examinan las razones subyacentes del deterioro de la competitividad antes de la crisis, esto es, la productividad multifactorial, la calidad del trabajo y la inversión. En la Sección C se muestran los desarrollos que se han registrado recientemente en muchas de estas áreas con miras a entender la mejor manera de apoyar la actual transformación. En la última Sección se presentan, a partir del análisis, consideraciones en materia de política.

¹⁶ Hay que aclarar que, el nivel de flexibilidad del mercado laboral incluido en el Índice Global de Competitividad ha sido únicamente utilizado para fines de comparaciones entre países, en el presente capítulo. La flexibilidad es responsable del 50 por ciento de la medición de la "eficiencia del mercado laboral", y se basa en seis indicadores: (i) cooperación en las relaciones mano de obra-empendedor; (ii) flexibilidad en la determinación de los salarios; (iii) rigidez laboral; (iv) prácticas de contratación y despido; (v) costes de despido; y (vi) alcance y efecto de los gravámenes. La mayoría de estos indicadores se establecen gracias a una Encuesta de Opinión a Ejecutivos (a excepción de la rigidez laboral y los costes de despido), lo cual disminuye la objetividad y la precisión del índice.

Gráfico 3.1 Crecimiento anual de la productividad laboral en España y en la UE-14*, 1996–2007 (porcentajes)



*Promedio ponderado para la UE-15 sin España.

Nota: La productividad se mide calculando el PIB por hora trabajada.

Fuente: Base de datos de Conference Board Total Economy.

A FACTORES PRIMARIOS DE LA COMPETITIVIDAD EXTERNA ANTES DE LA CRISIS

1 CAMBIOS EN LOS SALARIOS, LOS PRECIOS Y LA PRODUCTIVIDAD LABORAL

El marcado período de crecimiento que inició a principios de la década de 1990, dio paso a un nivel igualmente alto de crecimiento de los precios de consumo durante el período previo a la crisis (Cuadro 3.2). En el caso de España, los precios al productor se incrementaron siguiendo una tasa anual del 4 por ciento entre 2000 y 2007, mientras que en Francia y Alemania la tasa apenas alcanzaba el 2 por ciento, y en la Eurozona la tasa era del 2,2 por ciento.¹⁷ En otras palabras, en el lapso de siete años, los precios en España se incrementaron más rápido que en los países de la Eurozona.

De manera similar, el incremento de los costes laborales en términos nominales en España superó ampliamente el incremento observado en otros países europeos.¹⁸ Entre 2000 y 2007, los costes laborales nominales en España aumentaron siguiendo una tasa anual promedio del 4,4 por ciento, mientras que la tasa fue del 2,9 por ciento y del 1,7 por ciento en la Eurozona y en Alemania, respectivamente.

Así, los niveles comparativamente fuertes de crecimiento de los precios al productor en España afectaron de forma negativa a la evolución de los costes laborales totales y de forma más marcada que en sus homólogos europeos. Sin embargo, una vez deflactados, los salarios reales en unidades de producto crecieron a una tasa promedio anual mucho más pausada, a saber, al 0,1 por ciento, durante el período 2000–2007. En términos comparativos, el crecimiento de los salarios reales en España fue significativamente inferior al experimentado por la Eurozona (0,6 por ciento anual) y muy por debajo del incremento de la productividad en España.

¹⁷ Por “Eurozona” entendemos el grupo de países que utilizan el euro como moneda común. Para los cálculos realizados en este capítulo, la Eurozona comprende a los 15 países para los cuales existe información disponible.

¹⁸ Los costes laborales se componen de (i) sueldos y salarios y (ii) contribuciones obligatorias y otros costes laborales no salariales.

Cuadro 3.2 Cambios anuales promedio en los indicadores de precios, costes y productividad durante el período 2000–2007, España y la Eurozona (porcentajes)

	España	Eurozona
Deflactor del PIB	4,0	2,2
Costes laborales nominales	4,4	2,9
Salarios reales en unidades de producto*	0,1	0,6
Productividad laboral	0,9	1,1
Términos de intercambio**	0,7	0,2

*Salarios reales ajustados por medio del deflactor del PIB.

**El cambio en los términos de intercambio hace referencia al cambio anual promedio del Índice Neto de Términos de Intercambio del Banco Mundial. El índice corresponde al ratio entre los índices de valor por unidad exportada y los índices de valor por unidad importada, medidos tomando como base los datos de 2000.

Nota: Las cifras de la Eurozona corresponden al promedio ponderado de 10 países para los cuales se dispone de la información para esta relación (Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, los Países Bajos y Portugal).

Fuente: Eurostat y Banco Mundial.

2 EL CRECIMIENTO DE LOS PRECIOS INMOBILIARIOS Y DE LOS COSTES LABORALES NO SALARIALES COMO DETERMINANTES DE LOS COSTES LABORALES TOTALES

Es interesante observar que el boom inmobiliario de los últimos años, también tuvo un profundo impacto sobre los precios de consumo. De hecho, el rápido incremento de la inflación en España fue en parte impulsado por los precios inmobiliarios que registraron, entre 2000 y 2007, un alza anual promedio del 4,4 por ciento, es decir, 1,5 puntos porcentuales más que la tasa de inflación total anual.

Asimismo, el incremento de los costes laborales nominales en España no se debe a factores salariales. Por el contrario, este incremento es sobre todo una consecuencia del alza promedio anual del 2,2 por ciento registrada en

los costes reales no salariales, bastante mayor al 1 por ciento anual registrado por los costes reales salariales. Además, esto supone una diferencia marcada con respecto a otros países europeos. Efectivamente, los costes laborales reales no salariales de la Eurozona registraron un incremento promedio de tan sólo el 0,2 por ciento, mientras que en la UE-27 el incremento promedio fue del 0,8 por ciento; en ambos casos los costes no salariales reales crecieron a un ritmo menor que los costes salariales. En España, los incrementos de los costes no salariales fueron el resultado de los aumentos marcados de las contribuciones a la Seguridad Social como los seguros por enfermedad, maternidad, accidentes laborales e incapacidad. Estas contribuciones obligatorias para la cobertura de contingencias no registraron un incremento muy por encima al de otros elementos (el promedio fue del 4 por ciento anual); sin embargo, dada su importancia relativa en los costes no salariales totales (cerca del 60 por ciento a finales de 2007), estos fueron responsables de más de la mitad del incremento. Otro factor determinante de los costes no salariales registrados durante este período fueron los costes por despido, los cuales registraron un impresionante crecimiento anual de cerca del 10 por ciento, y un alza de casi el 15 por ciento en su aportación a los costes no salariales totales. Finalmente, el mecanismo de negociaciones colectivas que determina los costes laborales, también jugó un papel importante (véase la Sección C).

B CAUSAS SUBYACENTES DE LA COMPETITIVIDAD ANTES DE LA CRISIS: PRODUCTIVIDAD MULTIFACTORIAL, CALIDAD DEL EMPLEO E INVERSIÓN

1 PRODUCTIVIDAD MULTIFACTORIAL

De acuerdo con el análisis de los elementos que contribuyeron al crecimiento del valor añadido en España, se puede observar que el crecimiento registrado después de 1995 estaba claramente ligado a un fuerte incremento de la contribución del insumo laboral a expensas del capital (Gráfico 3.2), lo cual supone una inversión de las tendencias registradas durante el período 1980–1994. De hecho, la contribución del empleo al crecimiento del valor añadido en España entre 1995 y 2007, a saber, un 64 por ciento, superó por mucho la contribución que el mismo elemento registró en otros países. Además, durante el mismo período, la contribución del capital cayó hasta alcanzar un 53 por ciento, mientras que en el período 1981–1994 había aportado un 58 por ciento. En el caso de un grupo de países seleccionados de la

Gráfico 3.2 Aportaciones al crecimiento del valor añadido bruto por insumos, 1981–1994 y 1995–2007 (porcentajes)



Nota: L hace referencia a la aportación del crecimiento del insumo de mano de obra; K a la aportación del crecimiento del insumo de capital, y MFP a la aportación del crecimiento de la productividad multifactorial.

*Los cálculos de la Eurozona hacen referencia al promedio ponderado de los países con disponibilidad de datos contables sobre crecimiento económico en la base de datos EU KLEMS. Se trata de: Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Italia y los Países Bajos.

Fuente: EU KLEMS.

Eurozona¹⁹ con información disponible, tanto la utilización de la mano de obra como la del capital aumentaron durante el segundo período de expansión.

Debido a todo esto, entre 1995 y 2007, la aportación en España de la productividad multifactorial (MFP,²⁰ por sus siglas en inglés) al crecimiento fue negativa (-17 por ciento). Esto se debió, en parte, a que las aportaciones de la MFP al crecimiento de los dos sectores dominantes, a saber el sector de la construcción y, de menor manera, el sector de la manufactura de bienes no metálicos, fueron negativas. Esto representa un cambio radical si lo comparamos con la contribución de la MFP durante el período 1980–1994, que fue positiva y de un 19 por ciento. Al mismo tiempo, las aportaciones de la MFP al crecimiento en la Eurozona se desaceleraron durante el período 1995–2007, pero se mantuvieron sólidas, en un 19 por ciento.

2 EL CRECIMIENTO DEL INSUMO DE MANO DE OBRA SE REGISTRÓ PRINCIPALMENTE EN LOS SECTORES DE POCA CUALIFICACIÓN

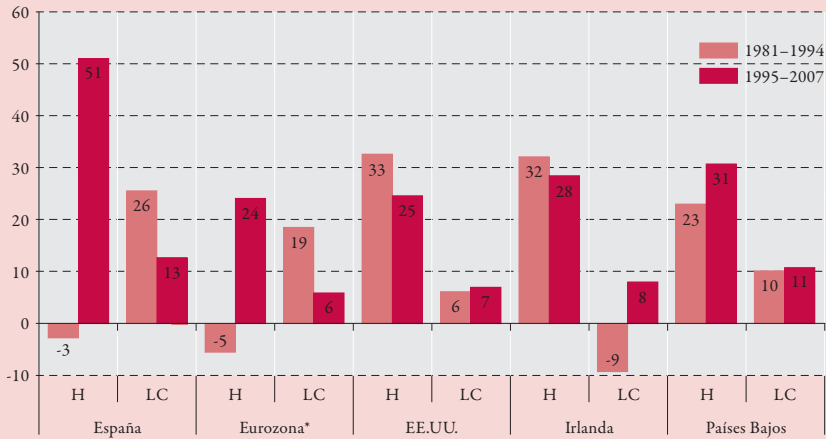
Mientras que el cambio de tendencias hacia una mayor utilización de la mano de obra estuvo ligado a un sólido crecimiento del empleo, se registró un incremento desproporcional de la aportación de las horas trabajadas con respecto a la composición de la mano de obra (es decir, la calidad del insumo de mano de obra o las mejoras del capital humano). De hecho, más de la mitad del alza del valor añadido resultó del incremento en el número de horas trabajadas (Gráfico 3.3). Al contrario, en otros países como Irlanda (con una situación del empleo bastante similar hace una década) tanto las horas trabajadas como la composición de la mano de obra supusieron una contribución positiva para la totalidad del insumo de mano de obra. Esto a pesar de que durante el período 1995–2007, la tasa de empleo en Irlanda aumentó 12,4 puntos porcentuales, mientras que en España este incremento fue de menos de 9 puntos porcentuales.²¹

¹⁹ En esta sección, la Eurozona incluye los países con disponibilidad de datos sobre crecimiento económico en la base de datos EU KLEMS. Se trata de: Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Italia y los Países Bajos.

²⁰ La MFP es un indicador de la eficiencia con la cual están siendo utilizados los insumos en el proceso productivo (Timmer et al., 2007). Aunque no se trata del tema principal del presente estudio, es importante mencionar que bajo una consideración estrictamente neoclásica, el crecimiento de la MFP también sirve para medir el progreso tecnológico exógeno.

²¹ En Irlanda, el incremento de 13 puntos porcentuales de la aportación del insumo laboral fue acompañado por un aumento del 22 por ciento de la aportación del insumo de capital. Asimismo, la aportación de horas trabajadas cayó en un 4 por ciento hasta alcanzar un 28 por ciento, pese al incremento de 12,4 puntos porcentuales registrado en la tasa de empleo entre 1992 y 1995–2007. En Irlanda, la disminución de la aportación de las horas trabajadas fue ampliamente superada por el aumento de la composición laboral.

Gráfico 3.3 Aportaciones al crecimiento del valor añadido bruto según los factores del insumo de mano de obra, 1981–1994 y 1995–2007 (porcentajes)



Nota: H hace referencia a la aportación de las horas totales trabajadas; LC a la aportación de la composición de la mano de obra o de las mejoras del capital humano.

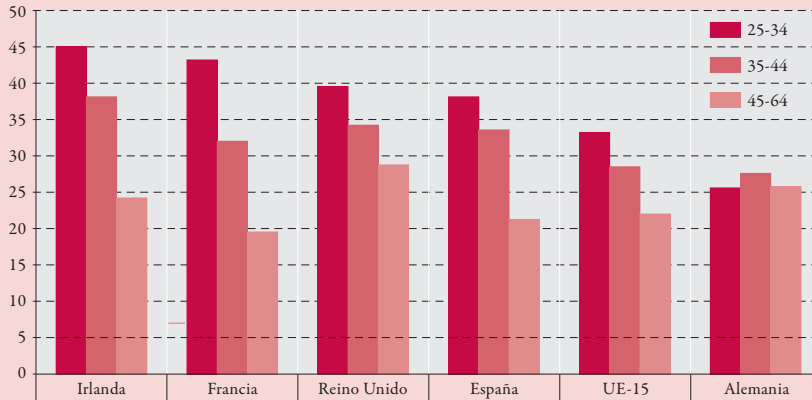
* Los cálculos de la Eurozona hacen referencia al promedio ponderado de los países con disponibilidad de datos contables sobre crecimiento económico en la base de datos EU KLEMS. Se trata de: Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Italia y los Países Bajos.

Fuente: EU KLEMS.

Este descenso se ha registrado pese al hecho de que los logros educativos en España, como en la mayoría de las economías avanzadas, se han incrementado de manera sustancial a lo largo de los últimos veinte años (Gráfico 3.4). Efectivamente, en todos los países de la UE-15 (a excepción de Alemania²²) el porcentaje de población que ha terminado la educación de tercer nivel ha aumentado; esto si se comparan las nuevas admisiones (personas de entre 25 y 34 años) a las generaciones precedentes. En España, el 38 por ciento de las personas de entre 25 y 34 años poseen un título de educación superior, lo cual equivale a 5 puntos porcentuales más que el promedio de la UE-15. Asimismo, si se compara la nueva generación con las generaciones precedentes en España (particularmente a aquellas que hoy en día tienen entre 45 y 64 años) se observa un importante incremento del 21 por ciento.

²² En Alemania, el estancamiento del aumento de los logros educativos intergeneracionales se debe a una baja de los logros educativos entre los hombres (OIT, 2011).

Gráfico 3.4 Porcentaje de la población con un título de educación superior en 2009, por grupos de edad (porcentajes)

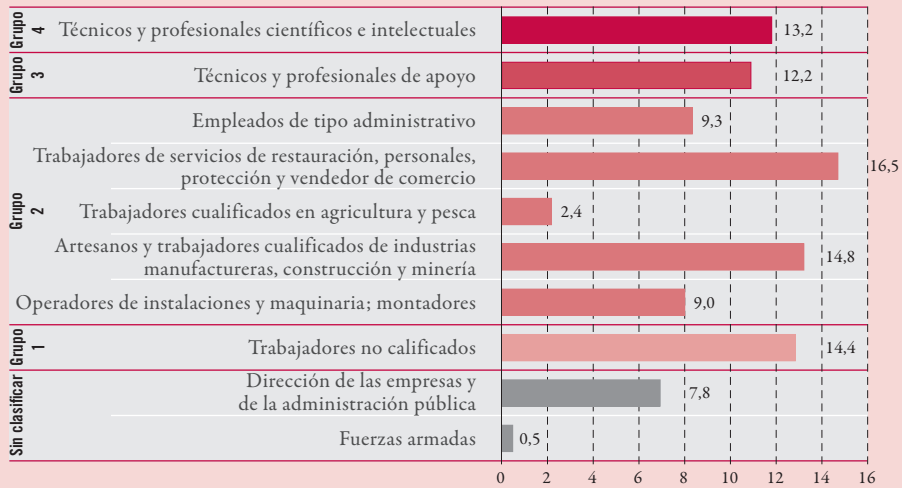


Fuente: Eurostat.

En este sentido, una de las causas principales por las cuales la composición de la mano de obra ha aportado tan poco al crecimiento del valor añadido, es que la mejora en los logros educativos no ha sido equiparada con un aumento en la calidad de los empleos creados. De hecho, el sector de la construcción aportó un 19 por ciento al crecimiento total del empleo durante el período previo a la crisis. Si le añadimos los empleos relacionados con las actividades inmobiliarias, esta cifra asciende a más de un tercio (Recuadro 3.1). En consecuencia, las estadísticas de empleo por tipo de ocupación en España arrojan que, en 2008, el 50 por ciento de los empleos estaban concentrados en actividades de cualificación media como trabajos de oficina, ventas en tiendas y mercados, trabajos de comercio de artesanía u otros; mientras que el 15 por ciento estaba relacionado con actividades de cualificación baja o elemental (Gráfico 3.5).²³ Apenas el 25 por ciento de los empleos estaban ligados a actividades de alta cualificación: 13 por ciento de esos empleos eran actividades profesionales científicas e intelectuales, mientras que el otro 12 por ciento tenía que ver con técnicos y profesionales de apoyo.

²³ Una comparación entre categorías ocupacionales similares, aunque no idénticas, arroja que menos del 10 por ciento de los empleos en la UE-15 estaban relacionados con actividades de cualificación baja o elemental, mientras que en España la cifra era del 15 por ciento. De manera similar, en la UE-15 más del 31 por ciento de los empleos eran actividades altamente cualificadas, mientras que en España se trataba solamente del 25 por ciento de los empleos.

Gráfico 3.5 Cualificación de los empleos según la ocupación*
(porcentajes)



*El Grupo 4 corresponde a las ocupaciones que tienen el nivel más alto de cualificación, mientras que el Grupo 1 corresponde a aquellas que tienen el nivel más bajo. Algunas ocupaciones no han sido clasificadas puesto que existen importantes diferencias en términos del nivel de cualificación entre los empleos clasificados en cada grupo.

Nota: Las estadísticas de empleo según las ocupaciones se basan en fuentes nacionales, y fueron organizadas en grupos según el nivel de cualificación a partir de la metodología recomendada por la Clasificación Estándar Internacional de Ocupaciones (ISCO-88) de la OIT.

Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en fuentes nacionales.

Recuadro 3.1 La creación de empleos durante el auge anterior a la crisis estuvo primordialmente apoyada en el sector servicios y en la construcción

Como se resaltó en el Capítulo 1, el crecimiento económico durante el período anterior a la crisis fue impulsado, principalmente, por el auge del sector de la construcción, el cual, siguiendo un crecimiento real anual promedio del 5,2 por ciento, superó a todos los otros sectores económicos durante el período 1996–2006. Durante el mismo período, el sector servicios creció un 3,6 por ciento anual en promedio, mientras que el sector industrial (sin incluir a la construcción) registró un alza del 3 por ciento y la agricultura un 2,8 por ciento.

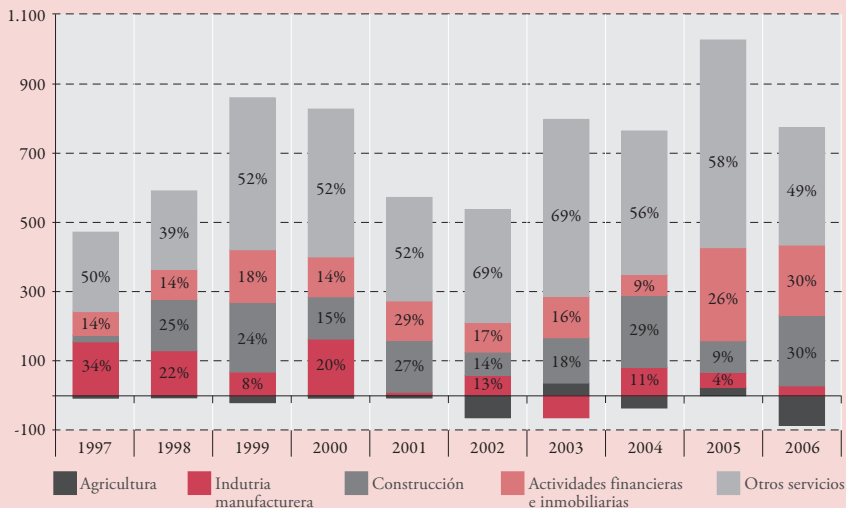
Como era de esperar, el crecimiento del empleo en el sector de la construcción antes de la crisis también superó al de los demás sectores. De hecho, durante el período 1996–2006, el empleo en el sector de la construcción registró una tasa de incremento anual promedio del 7,6 por ciento, mientras que el sector servicios creció a una tasa de alrededor del 5 por ciento anual. Por otro lado, el empleo en el sector industrial (sin incluir a la construcción) registró un crecimiento anual del 2,4 por ciento y la agricultura registró disminuciones anuales del 1,3 por ciento, en promedio.

Recuadro 3.1 La creación de empleos durante el auge anterior a la crisis estuvo primordialmente apoyada en el sector servicios y en la construcción (cont)

En términos de composición, en general, el sector servicios fue el principal motor de la creación de empleo, con una contribución cercana al 73 por ciento de los empleos creados entre 1996 y 2006 (Gráfico 3.6). No obstante, entre las actividades de servicios, fueron las actividades financiera e inmobiliarias las que más aportaron al crecimiento del empleo, con un 18,3 por ciento del total de los empleos creados durante este período, de los cuales el 16,5 por ciento estuvieron relacionados con las actividades inmobiliarias y de alquiler. Asimismo, el sector del comercio al por mayor y al por menor tuvo un papel importante en la creación de empleos durante este período, con un 12 por ciento del total del crecimiento del empleo.

Sin embargo, el sector de la construcción fue responsable del 19,3 por ciento del total del crecimiento del empleo durante el período anterior a la crisis, una cifra que, si añadimos las actividades inmobiliarias, se incrementa hasta alcanzar cerca del 36 por ciento. Por el contrario, el sector de la manufactura, una importante fuente de creación de empleos durante la década de 1990, perdió terreno durante la década anterior a la crisis.

Gráfico 3.6 Cambios en el empleo y en la aportación al número de empleos creados, por sectores (cambios a finales de año, en miles)



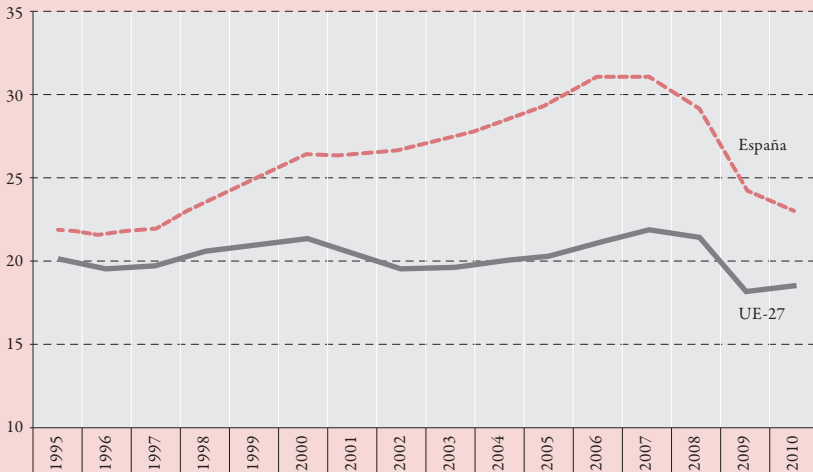
Nota: Las cifras que se encuentran dentro de las barras representan la contribución de cada sector al empleo total de ese año.

Fuentes: Eurostat y fuentes nacionales.

3 EL CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN ESTUVO CONCENTRADO PRINCIPALMENTE EN LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA VIVIENDA

Desde 1995, la inversión en España creció de una manera bastante rápida, registrando un incremento de casi 10 puntos porcentuales para alcanzar, en su punto de auge en 2007, el 31 por ciento del PIB (Gráfico 3.7). Así, la tasa de crecimiento anual promedio de la inversión real durante este período fue de un impresionante 10 por ciento. Incluso al principio de la crisis, momento en el cual la inversión cayó de manera dramática hasta alcanzar el 23 por ciento del PIB en 2010, ésta seguía superando el 18 por ciento de promedio registrado por la UE-27, cuyo crecimiento de la inversión se había estancado desde 1995. No obstante, durante el período de crecimiento tuvieron lugar importantes modificaciones en lo concerniente a la composición de la inversión, sobre todo en España.

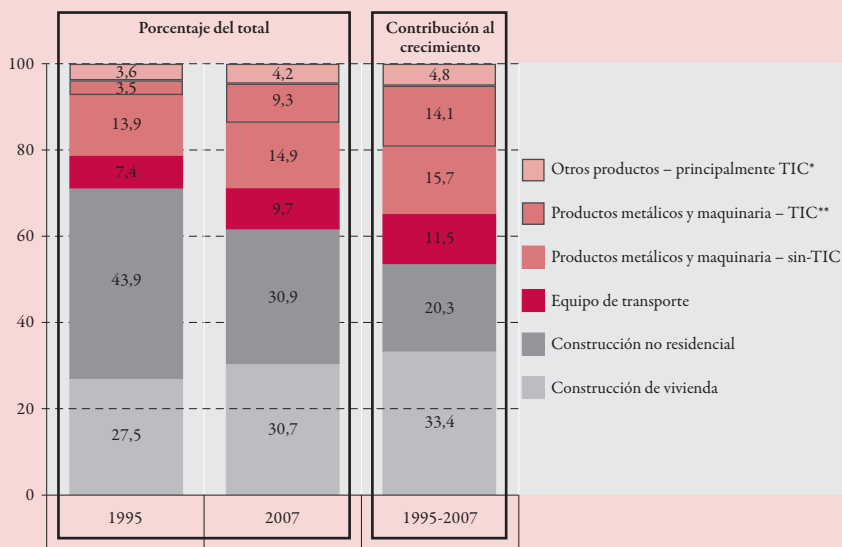
Gráfico 3.7 Evolución de la inversión total en términos reales y como porcentaje del PIB, 1995–2010



Fuente: Eurostat y Fundación BBVA-Ivie.

De hecho, en términos de la importancia de los diferentes tipos de activos en los flujos totales de inversión, tanto la inversión residencial como la construcción no residencial fueron responsables de la mayor parte del crecimiento de la inversión, a saber, más de dos tercios del crecimiento total de la inversión entre 1995 y 2007 (Gráfico 3.8).²⁴ Especialmente la inversión residencial, con un crecimiento promedio anual del 12,3 por ciento, fue responsable de más de un tercio del crecimiento total de la inversión durante este período. Las inversiones en productos metálicos y maquinaria también tuvieron alzas marcadas y sumaron casi un cuarto de todas las inversiones realizadas en 2007, así como aproximadamente el 30 por ciento del crecimiento de la inversión.

Gráfico 3.8 Proporción de la inversión por tipo de activo en la inversión total en 1995 y 2007, y en el cambio registrado entre 1995 y 2007 (porcentajes)



*Cerca del 85 por ciento de las inversiones en otros productos corresponden a inversiones en software y, por lo tanto, a inversiones en TIC. **Las inversiones TIC en productos metálicos y maquinaria corresponden a activos relacionados con el hardware y con las comunicaciones.

Fuente: Fundación BBVA-Ivie.

²⁴ Años para los cuales se dispone de datos detallados.

4 LA INVERSIÓN DE CAPITAL EN TIC SE HA VISTO REZAGADA

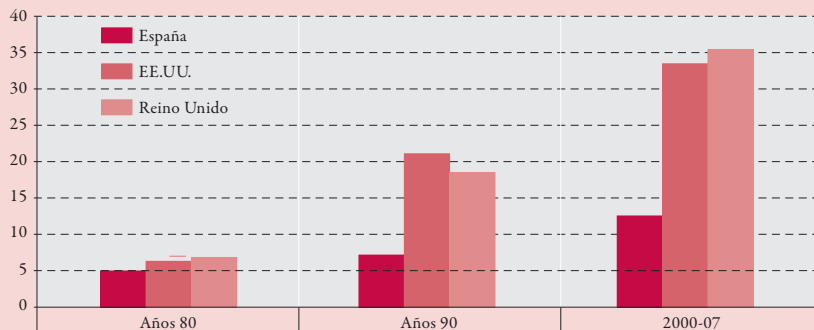
En España, las inversiones relacionadas con las TIC han sido limitadas con respecto a las no relacionadas con las TIC (véase el Recuadro 3.2); por ejemplo, en 2007 los activos relacionados con las TIC representaban el 13,5 por ciento del total de las inversiones. Una circunstancia positiva es el hecho de que las inversiones relacionadas con las TIC en productos metálicos y maquinaria registraron un fuerte crecimiento durante el período 1995–2007, a saber, un 40 por ciento anual. No obstante, a partir de 2007 estas inversiones constituyeron menos del 10 por ciento del total de las inversiones.

Asimismo, entre 2000 y 2007, la acumulación de capital en TIC alcanzó poco más del 12 por ciento de la acumulación total de capital, lo cual, a pesar de tratarse de una cifra superior a las registradas en décadas precedentes (Gráfico 3.9), sigue siendo mucho menor a las registradas en otras economías avanzadas como Estados Unidos (33,5 por ciento) y Alemania (22,8 por ciento). Por consiguiente, a partir de 2007, las inversiones relacionadas con las TIC aportaron, en lo que respecta a la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF)²⁵ de España, menos del 30 por ciento. Esta cifra es, una vez más, considerablemente inferior a las registradas en otras economías avanzadas, como Estados Unidos y el Reino Unido, donde los activos TIC alcanzaron el 50 por ciento de la FBCF.

Efectivamente, a lo largo de la actual década, las TIC han representado una área dinámica de inversión en muchas economías avanzadas debido a los rápidos desarrollos tecnológicos y al descenso marcado de los precios de los bienes TIC, y por ello se han convertido en una fuente importante de nuevas áreas de crecimiento. En un grupo de economías analizadas, entre las que se incluyen los Estados Unidos, la inversión en TIC ha aumentado incluso de manera más rápida que el PIB, lo cual ha supuesto un alza de su aporte al crecimiento económico. Por ejemplo, durante el período 1995–2007, la aportación del insumo de TIC al crecimiento del valor añadido bruto alcanzó el 17 por ciento en la Eurozona y el 25 por ciento en los Estados Unidos.

²⁵ La Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) mide únicamente el valor de las adiciones netas a los activos fijos, y por lo tanto excluye ciertos activos financieros, así como stock de inventarios y otros costes operativos. Esto explica por qué los activos en TIC tienen mayor participación en la FBCF que en la inversión total. Sin embargo, la FBCF es la medida de inversión que mejor funciona para hacer comparaciones entre países, y es por ello que se ha incluido en este análisis.

Gráfico 3.9 Incremento de la parte del stock de capital en TIC en el crecimiento del stock de capital fijo real de España, Estados Unidos y el Reino Unido durante las décadas de 1980, 1990 y durante el período 2000–2007 (porcentajes)



Nota: Para asegurar la comparación, el stock de capital corresponde al stock de capital fijo real.
Fuente: EU KLEMS

Al contrario, en el caso de España, el aporte de las TIC al crecimiento de la producción total se ha rezagado considerablemente, contribuyendo con apenas el 13 por ciento entre 1995 y 2007. Estas tendencias explican parcialmente las mediocres ganancias registradas en el crecimiento de la productividad laboral dado que los sectores económicos que utilizan intensivamente las TIC²⁶ registraron, en promedio, un mayor crecimiento en la productividad. Por ejemplo, durante el período 2000–2007, los sectores económicos que utilizan intensivamente las TIC en España registraron un crecimiento anual de la productividad del 2,4 por ciento, mientras que en los otros sectores el crecimiento fue del 1,5 por ciento. Así pues, se ve que durante este período, los sectores de uso intensivo de las TIC impulsaban (o por lo menos sostenían) la productividad total, pese a su limitada participación en la producción total. Además, los dos principales sectores en términos de creación de empleos en España entre 2000 y 2007, esto es, las actividades de construcción e inmobiliarias, tuvieron un débil y negativo crecimiento anual de la productividad laboral, a saber, un 0,6 por ciento para la construcción y un -2,7 por ciento para las actividades inmobiliarias. Por lo tanto, hasta en la escala más reducida, la inversión en TIC ha probado su importancia en la contribución al crecimiento de la productividad laboral en España.

²⁶ Los sectores han sido clasificados, ya sea como de uso intensivo de las TIC o de uso no intensivo de las TIC, tomando como referencia las definiciones de Mas y Quesada, 2006. De la misma manera que en su estudio, el presente análisis de productividad excluye dos sectores: (i) el sector de la agricultura, puesto que la aguda caída que registró el empleo en este sector durante los periodos analizados da lugar a un crecimiento irreal y extremadamente acelerado de la productividad, lo cual sesga el análisis; (ii) el sector público, sobre todo porque es muy difícil interpretar de manera correcta las mejoras registradas en la productividad laboral de este sector.

Recuadro 3.2 Inversión en TIC: Definiciones y consideraciones

Las inversiones en TIC se refieren a todas las inversiones realizadas en tecnologías de la información y de la comunicación (TIC); lo cual podría ser definido, de manera general, como cualquier medio técnico utilizado para promover la información y la comunicación. A finales de la década de 1990 y a principios de la década de 2000, las inversiones en TIC eran la parte más dinámica de la inversión, sobre todo en las economías avanzadas y emergentes para cuyos procesos productivos suponían nuevas tecnologías que impulsaban el crecimiento económico. Desde entonces, tanto el concepto como la medición de la inversión en TIC han adquirido cada vez más importancia.

En la inversión en TIC se incluyen los equipos de tecnologías de la información, de comunicaciones, y el software utilizado en la producción durante más de un año:

La definición usada del concepto de “inversión”, es aquella propuesta por el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993, un estándar aceptado a nivel mundial para la recolección de medidas de actividad económica según las sugerencias de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, la OCDE, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y la Comisión Europea. Según esta definición, la inversión en TIC cubre la adquisición de equipo y de software informático que se utilizan en el proceso de producción durante más de un año. La inversión en TIC conjuga tres tipos de activos: (i) equipo de tecnologías de la información (ordenadores y complementos relacionados), (ii) equipo de comunicaciones, y (iii) software (adquisición de software con parámetros de fábrica, software personalizado, y software desarrollado por la propia empresa). Así, la inversión en TIC engloba una amplia gama de bienes y aparatos que cuentan con controles electrónicos, así como los componentes electrónicos que forman parte de estos bienes y aparatos, como lo define la OCDE en términos del Sistema Armonizado de las Naciones Unidas.

Dentro de las cuentas nacionales, la inversión en TIC sólo abarca aquellos productos que puedan ser aislados físicamente, lo cual podría dar paso a una subestimación de su valor total:

En las cuentas nacionales, los gastos en TIC se consideran como inversión únicamente si los productos pueden ser aislados físicamente. En otras palabras, las TIC contenidas en un equipo, no se consideran como inversión sino como un consumo intermedio. Por lo tanto, el tamaño de la inversión en TIC podría ser subvalorado según la manera en que se consideran, en las cuentas de cada país, los consumos intermedios y la inversión.

Fuente: OCDE, 2010; OCDE, 2008; OCDE, 2004; y OCDE, 2003a.

5 LAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES Y RESIDENCIALES FUERON FINANCIADAS POR LA DEUDA

La deuda de las empresas no financieras se incrementó substancialmente durante el período 2000–2008 (Gráfico 3.10, panel A). En 2008, la deuda empresarial equivalía al 125 por ciento del PIB y al 720 por ciento del excedente bruto de explotación, lo cual supone un alza de 70 y 190 puntos porcentuales en relación a 2000, respectivamente. En el caso del promedio ponderado de cinco países de la Eurozona (entre los que no se incluye a España) la deuda alcanzó, en 2008, el 101 por ciento del PIB y el 543 por ciento del excedente bruto de explotación.²⁷

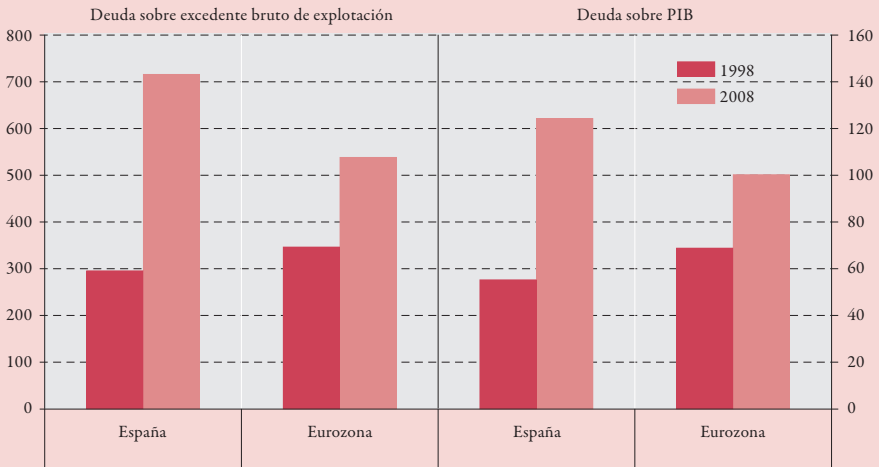
Entre 2007 y 2008, la diferencia de la proporción entre deuda y excedente bruto de explotación entre España y los cinco países europeos seleccionados (Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Portugal) se incrementó en casi 590 puntos porcentuales. En otras palabras, mientras que en 2007, el coeficiente era 178 puntos porcentuales mayor en España, para 2008 era casi 770 puntos porcentuales superior. También es posible observar este incremento excesivo en las tasas de endeudamiento en el sector de la hotelería y la restauración y, en menor medida, en el sector de la manufactura.

Además, entre 2000 y 2008, la proporción entre deuda y excedente bruto de explotación creció en todos los sectores económicos, a excepción del sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones (Gráfico 3.10, panel B). Tanto las empresas inmobiliarias como las de construcción registraron los incrementos más agudos en esta relación, especialmente a partir de 2004, alcanzando en 2008, una relación que superaba por 873 puntos porcentuales a la de 2000. En el sector hotelero y de restauración también hubo un marcado incremento de 678 puntos porcentuales durante el mismo período.

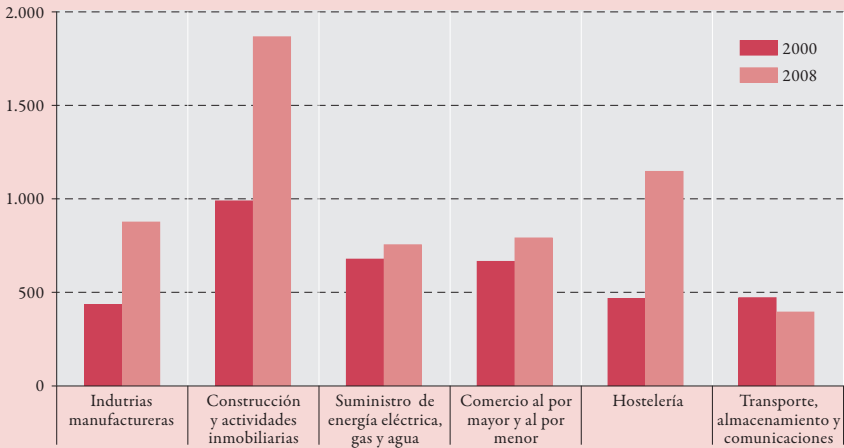
²⁷ Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Portugal (véase Izquierdo y Martínez Carrascal, 2010).

Gráfico 3.10 Indicadores de deuda en España y en un grupo seleccionado de países de la Eurozona* (porcentajes)

Panel A: Incremento de la deuda de las empresas no financieras, 1998 y 2008



Panel B: Proporción entre deuda y beneficio bruto de explotación, 2000 y 2008



* Promedio ponderado del PIB para Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Portugal.
Fuente: Izquierdo y Martínez Carrascal, 2010.

C CAMBIOS RECIENTES ENCAMINADOS HACIA UNA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD

1 TANTO LA COMPETITIVIDAD COMO LA PRODUCTIVIDAD HAN MEJORADO RECIENTEMENTE

Desde 2007, la brecha de productividad entre España y el promedio de la UE empezó a acortarse (Gráfico 3.11, panel A). El proceso tuvo un comienzo moderado en 2007, con un crecimiento de la productividad laboral en España que superó al de sus homólogos europeos por más de 0,7 puntos porcentuales. En 2009, la productividad laboral anual entre los países de la UE-14 registró un descenso promedio del 1,7 por ciento, mientras que en España hubo una alza de casi el 3 por ciento. La brecha siguió acortándose durante 2010.

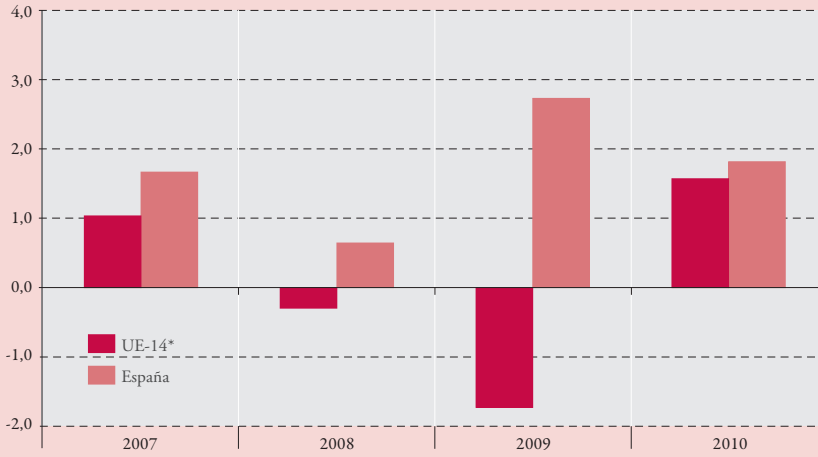
Otro cambio positivo es la mejora en los indicadores de precios y costes (Gráfico 3.11, panel B). En España, la inflación subyacente cayó a niveles cercanos al promedio de la UE-15 durante 2009, un reflejo de la contracción de la demanda interna. Igualmente, el coste laboral unitario en España disminuyó mucho más rápido que en el resto de Europa, esto es, una reducción del 2,5 por ciento entre el cuarto trimestre de 2008 y 2010, frente a un 0,6 por ciento en la UE-15. Como consecuencia, la brecha que existe entre España y el resto de Europa en términos del incremento de los costes laborales y de la productividad laboral (que antes era cuatro veces mayor) se ha revertido.

Pese a que las diferencias registradas en las tendencias de la productividad laboral desde 2008 se deben principalmente a los cambios en los patrones de empleo (en España, el empleo registró una caída más aguda que la productividad, en comparación con otros países europeos) estos progresos constituyen una oportunidad para que España aproveche las ganancias relativas en un esfuerzo por mejorar la competitividad de manera sostenible. Entre finales de 2008 y 2010, cuando se registraron los retrocesos de los indicadores de precios y costes con respecto a los promedios de la UE-27 y la OCDE, la competitividad externa había aumentado en casi un 3,5 por ciento.²⁸

²⁸ Los cálculos corresponden al cambio entre septiembre de 2008 y septiembre de 2010, mes para el cual se dispone de la información más actualizada sobre competitividad externa (los cálculos se han realizado sobre la base de los índices de precios de exportación y no del IPC).

Gráfico 3.11 Tendencias recientes de los indicadores de precios, costes y productividad desde el comienzo de la crisis, 2007–2010

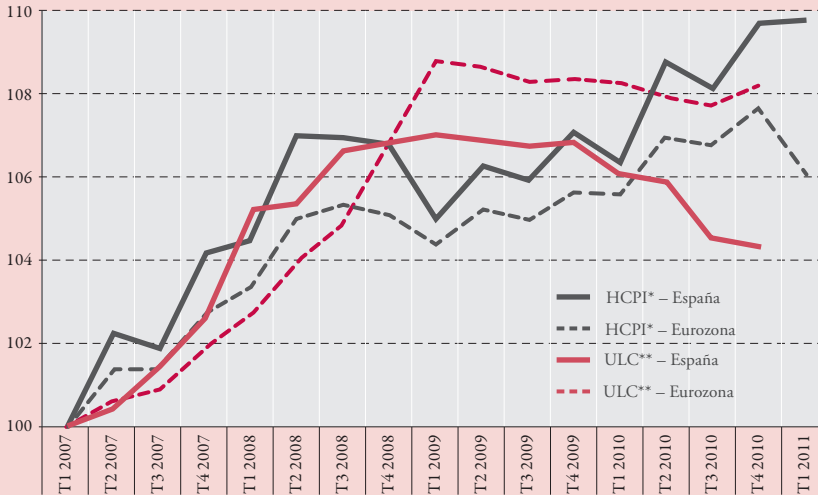
Panel A: Cambios en la productividad laboral de la UE-14* y España, 2007–2010 (porcentajes)



*Promedio ponderado para la UE-15, sin incluir a España.

Fuente: Base de datos de la Conference Board Total Economy.

Panel B: Evolución del IPCA* y del Coste Laboral Unitario en la Eurozona y España, T1 2007–T1 2011 (T1 2007=100)



*Índice de Precios de Consumo Armonizado. **Coste laboral unitario nominal.

Fuente: Eurostat.

2 EL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y LOS CAMBIOS MODERADOS EN SU COMPOSICIÓN SON LAS PRIMERAS SEÑALES DE UNA POSIBLE TRANSFORMACIÓN

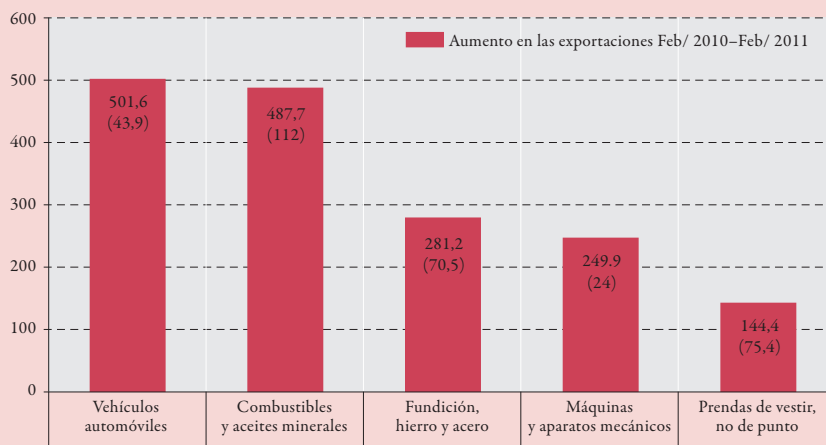
Estos cambios de los patrones de la productividad y de la competitividad están dando paso a un nuevo patrón de crecimiento en España. A principios de 2010, tras una caída sin precedentes de casi el 20 por ciento entre el tercer trimestre de 2007 y el tercer trimestre de 2009, la tasa de crecimiento de las exportaciones empezó a recuperarse. Para febrero de 2011, las exportaciones habían aumentado casi un 15,5 por ciento con respecto al mismo período del año anterior (22,5 por ciento en términos nominales) y se encontraban un 3 por ciento por encima del punto de auge alcanzado antes de la crisis. Así, durante 2010 la demanda externa fue el motor principal (y el único) del crecimiento económico (puesto que la demanda interna seguía cayendo). Se espera que esta tendencia siga su curso puesto que se prevé que las exportaciones impulsen el crecimiento económico durante 2011.²⁹

Asimismo, durante el año pasado se pudieron percibir señales de un posible cambio en la composición de las exportaciones. Los productos industriales han recuperado su solidez y han registrado un crecimiento más rápido, contribuyendo más que el sector de los bienes duraderos al crecimiento total de las exportaciones (Gráfico 3.12). El sector automovilístico tuvo el crecimiento más acelerado durante el año pasado, creciendo más de 500 millones de euros (18,3 por ciento) entre febrero de 2010 y febrero de 2011. Durante este mismo período, las exportaciones de combustibles minerales, aceites y productos de destilación crecieron más del doble. El crecimiento de estos dos sectores explica alrededor de un tercio del incremento total de las exportaciones. Igualmente, tanto los productos semimanufacturados de hierro y de acero, como el sector de la maquinaria y de los aparatos mecánicos mostraron avances importantes, y fueron responsables de casi el 20 por ciento del aumento de las exportaciones.

²⁹ Banco de España, 2011.

Además, varios de estos productos industriales mostraron un importante aumento en la ventaja comparativa con respecto a otros productos españoles durante el período que va de enero de 2010 a enero de 2011. Sobre este punto, es importante resaltar el incremento registrado en la ventaja comparativa del conjunto industrial, el mismo que engloba tanto la industrialización de productos químicos, madereros y de hierro, como la construcción de maquinaria y la extracción de minerales. La ventaja comparativa de estos sectores aumentó 10 puntos porcentuales, pero siguen siendo responsables de una porción relativamente reducida (menos del 1 por ciento) del crecimiento de las exportaciones durante este período (Gráfico 3.13, panel A). También se han registrado incrementos en la ventaja comparativa de otros sectores que son responsables de una mayor porción del aumento de las exportaciones. Por ejemplo, el sector “barcos y demás artefactos flotantes”, que desde principios de 2010 ha aportado el 6 por ciento del crecimiento total de las exportaciones, un aumentó de casi 7 puntos porcentuales. De

Gráfico 3.12 Cinco principales sectores exportadores en cuanto a su crecimiento entre febrero de 2010 y febrero de 2011 (millones de euros y porcentajes*)



*Las cifras entre paréntesis hacen referencia a los cambios porcentuales.

Nota: La información sobre las exportaciones proviene de la clasificación TARIC.

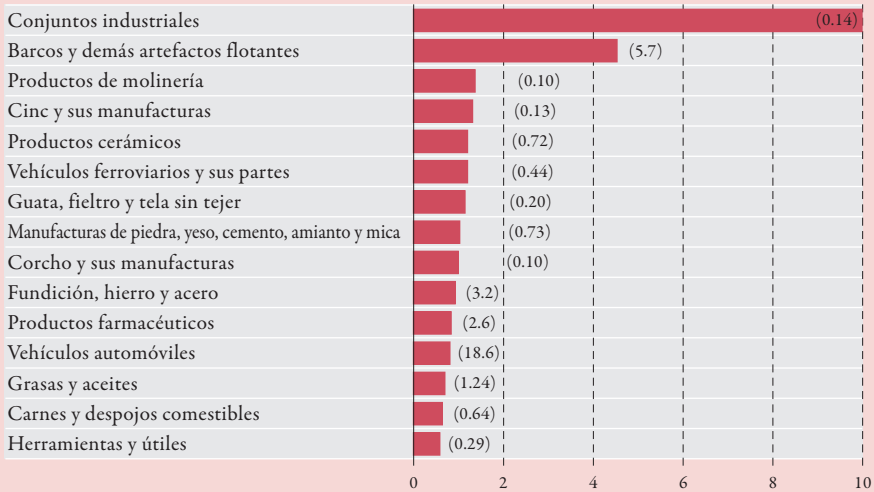
Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en fuentes nacionales.

la misma manera, el sector automovilístico, el sector que comprende la producción de artículos de hierro y acero y el sector farmacéutico han registrado un alza de la ventaja comparativa.

En muchos sectores, los incrementos de la ventaja comparativa han sido parte de un proceso cíclico de reversión de las caídas previas que ocurrieron como resultado de la crisis (como en el caso de los artículos de acero, cinc y hierro; los artículos de cerámica, piedra, cemento, etc., así como del sector automovilístico). Más interesante, sin embargo, es el caso de los sectores que muestran un primer incremento de la ventaja comparativa, por lo menos desde 1996, año en el cual se empezó a disponer de este tipo de información. Por ejemplo, el sector “guata, fieltro y tela no tejida”, empezó a registrar una sólida ventaja comparativa positiva a partir de finales de 2009 (Gráfico 3.13, panel B), y para enero de 2011 había alcanzado el 7º puesto en la escala de sectores exportadores con mejor competitividad interna (Gráfico 3.13, panel A). De la misma manera, el sector “herramientas e instrumentos metálicos” y el sector farmacéutico destinado a la exportación comenzaron a registrar un alza de la ventaja comparativa en años recientes, y mostraron una mejora considerable durante 2010. Estas tendencias refuerzan la hipótesis de que la composición de las exportaciones está experimentando un cambio sostenible.

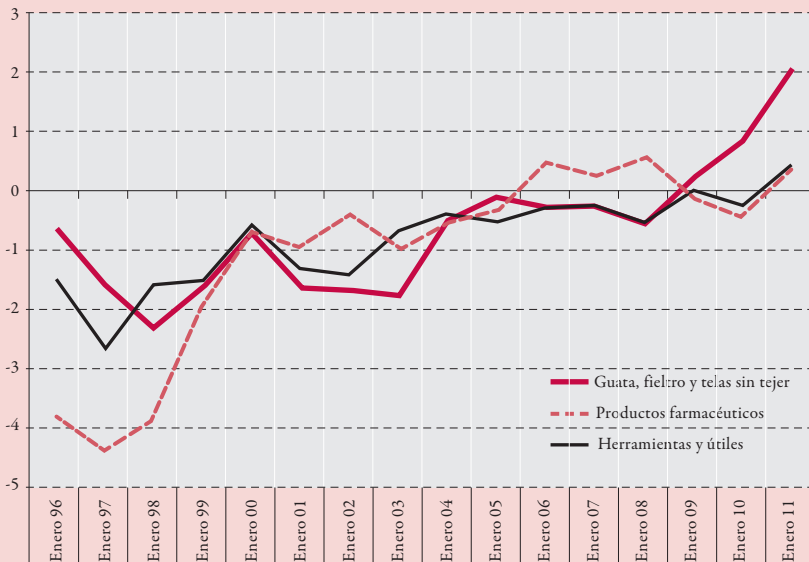
Gráfico 3.13 Mejora de la ventaja comparativa durante el período enero 2010–enero 2011

Panel A: Mejores 10 productos en términos del crecimiento de su ventaja comparativa entre enero de 2010 y enero de 2011*



*Las cifras entre paréntesis muestran la parte del crecimiento del producto en el crecimiento total de las exportaciones durante el período analizado.

Panel B: Sectores que han registrado por primera vez un incremento de la ventaja comparativa (Medida de Donges y Riedel)



Nota: Los cálculos se basan en la Medida de Donges y Riedel – DRM, por sus siglas en inglés – ($DRM = \frac{[X_{ij} - M_{ij}] / (X_{ij} + M_{ij})}{[(\sum X_{ij} - \sum M_{ij}) / (\sum X_{ij} + \sum M_{ij})]}$) y en el Índice Wolter – WI, por sus siglas en inglés – ($WI = (X_{ij} / M_{ij}) / (\sum X_{ij} / \sum M_{ij})$). Estos indicadores proporcionan información sobre el rendimiento relativo de las exportaciones de ciertos productos o sectores con respecto a otros sectores del mismo país. Ambas metodologías llegaron a los mismos resultados, lo cual consolida el presente análisis.

Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en la base de datos TARIC del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

3 SE HAN REALIZADO CIERTOS ESFUERZOS PARA MODIFICAR EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

En España, la mayoría de los salarios se establecen mediante un sistema de negociación colectiva, aunque suelen hacerse excepciones para el puesto de Presidente del Consejo de Administración y otras instancias en las que se determinan los salarios mediante negociaciones individuales entre el empleador y el empleado potencial. La negociación colectiva tiene casi plena cobertura en España, y se rige por el principio de “erga omnes”, es decir que los sindicatos y las organizaciones de empleadores negocian por encima de las empresas (sobre todo a nivel sectorial), lo cual resulta en un acuerdo aplicable a todas las empresas y a todos los trabajadores de dichas empresas. Además, según este principio, el acuerdo se aplica incluso a las empresas que no forman parte de la asociación patronal o a los empleados que no están afiliados a los sindicatos que participan en el proceso de negociación. Para que una negociación colectiva de este tipo sea legítima, es primordial cumplir con dos condiciones: (i) los sindicatos deben representar a la mayoría absoluta de los empleados del sector y de la provincia; (ii) las asociaciones patronales debe tener empresas afiliadas que cuenten con la mayoría de los empleados del sector y de la provincia. Actualmente, gran parte de los acuerdos colectivos realizados por encima de las empresas cumplen con estos requisitos.³⁰ En 2007, el 81 por ciento de la mano de obra estaba cubierta por un acuerdo colectivo, una cifra que variaba del 89 por ciento en el sector financiero y el 85 por ciento en el sector público, al 56 por ciento en el sector de la construcción.³¹

En España, la mayor parte de las negociaciones colectivas se llevan a cabo a nivel sectorial, y los acuerdos sectoriales se realizan principalmente a nivel nacional o provincial; por lo que los acuerdos a nivel de empresa son poco frecuentes. Este esquema no es ajeno al de otras economías europeas, a excepción quizás de Francia y del Reino Unido (Cuadro 3.3). No obstante, en España, los acuerdos colectivos tienden a ser más centralizados de lo que parece, pues tanto los principales sindicatos (Unión General de Trabajadores, UGT, y Comisiones Obreras, CCOO) como la principal asociación patronal (Confederación Española de Organizaciones Empresariales, CEOE) proporcionan cada año extensas directrices para las negociaciones

³⁰ Malo, 2011.

³¹ Van Klaveren and Tjijdens, 2008.

colectivas, las cuales orientan de manera efectiva las decisiones y los acuerdos de sus ramas a nivel sectorial y empresarial.

En España existe, gracias a la “cláusula de exclusión voluntaria”, la posibilidad de decidir no tomar parte en el acuerdo colectivo. Dicha cláusula prevé que, ante dificultades financieras, sea posible no participar en los acuerdos colectivos, pero es necesario cumplir con una serie de estrictas condiciones. Las empresas deben probar que están enfrentando graves dificultades económicas, y el nuevo acuerdo salarial debe especificar claramente el período máximo durante el cual se aplicará la cláusula de exclusión voluntaria. Asimismo, en algunos casos, es necesario que las empresas reembolsen a sus empleados los incrementos salariales que se hubieran suspendido. Por consiguiente, no es común que las empresas hagan uso de esta cláusula para ajustar los salarios en tiempos de dificultades económicas.³²

Cuadro 3.3 Negociaciones colectivas y establecimiento de salarios en países europeos seleccionados

	Nivel intersectorial	Nivel sectorial	Nivel empresarial
Alemania	.	XXX	X
Austria	.	XXX	X
Bélgica	XXX	X	X
Dinamarca	XX	XX	X
España	.	.XXX	X
Finlandia	XX	XX	X
Francia	.	X	XXX
Grecia	X	XXX	X
Irlanda	XXX	X	X
Italia	.	XXX	X
Luxemburgo	.	XX	XX
Noruega	XX	XX	X
Países Bajos	.	XXX	X
Portugal	.	XXX	X
Reino Unido	.	X	XXX
Suecia	.	XXX	X

Nota: X = cierto nivel de negociación salarial; XX = nivel considerable, aunque no dominante, de negociación salarial; XXX = nivel dominante de negociación salarial.

Fuente: Observatorio Europeo de Relaciones Laborales (EIRO, por sus siglas en inglés).

³² Por ejemplo, más del 70 por ciento de las empresas tienden a despedir a los empleados, en vez de intentar mantenerlos reduciendo los salarios (Ramos-Martín, 2011).

Los acuerdos multianuales entre sindicatos y asociaciones patronales determinan las políticas salariales, y el principio generalmente aceptado es que los salarios deberían estar vinculados a factores como la tasa de inflación prevista, el crecimiento de la productividad y las fluctuaciones económicas, siendo la inflación prevista la referencia más importante.

Se pueden observar prácticas similares en países como Grecia, Italia y Portugal (Cuadro 3.4). Otros países como Bélgica, Dinamarca, los Países Bajos y Noruega, se han enfocado en seguir siendo competitivos con respecto a sus socios comerciales estableciendo un vínculo entre el aumento salarial nacional y el incremento medio salarial de los principales socios comerciales de la región.³³

Cuadro 3.4 Directrices salariales en países seleccionados de la UE

País	Directrices macroeconómicas generales para los salarios
Alemania	Incremento salarial en línea con la inflación y el crecimiento de la productividad.
Bélgica	En base a los incrementos salariales medios de sus principales socios comerciales (Francia, Alemania, y los Países Bajos).
Dinamarca	La directriz general es que los costes laborales deben reflejar los costes de otros países competidores.
España	Incrementos salariales vinculados a la inflación prevista, y cuando la inflación real es superior a la esperada, los salarios se ajustan adecuadamente y se reembolsa a los empleados.
Finlandia	Los incrementos salariales deben estar en línea con el objetivo de inflación del BCE y con el incremento en la productividad de toda la economía.
Grecia	Los salarios nominales deben aumentar al ritmo de la inflación y deben reflejar parcialmente los incrementos en la productividad de toda la economía.
Irlanda	Promover un incremento salarial no relacionado con la inflación, sin olvidar la necesidad de ser competitivos con respecto a otras economías.
Italia	Las modificaciones salariales sectoriales deben alinearse con las tasa de inflación prevista.
Noruega	Se calculan los incrementos salariales en base a una evaluación de la competitividad de la industria noruega y a las modificaciones salariales en los principales socios comerciales noruegos. Asimismo, el sector comercial debe ser el punto de partida para la tasa de crecimiento salarial nacional.
Países Bajos	Aumentos salariales en línea con el mantenimiento de la competitividad de la economía holandesa.
Portugal	Incrementos salariales en línea con la inflación prevista y el incremento de la productividad.
Suecia	Directriz general según la cual los salarios no deberían aumentar más rápido que el promedio de la UE.

Fuente: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

³³ Schulten et al., 2000.

Una de las principales características del sistema español es la “cláusula de revisión salarial”, la cual permite corregir los salarios cuando la inflación real supera las previsiones. Este fue el caso entre 2001 y 2008, período durante el cual la inflación real superó por mucho las previsiones, y se tuvieron que hacer una serie de ajustes positivos a los salarios. De hecho, casi la mitad de los trabajadores españoles han visto modificados sus salarios debido a fluctuaciones inflacionarias pasadas (de manera directa o indirecta),³⁴ una proporción mucho menor al promedio del 21 por ciento de la Eurozona (Cuadro 3.5).

Cuadro 3.5 Proporción de indexación salarial en países seleccionados
(porcentaje de empleados afectados)

	España	Eurozona	Francia	Italia	Bélgica
Relación directa con inflaciones pasadas	38	16	8	1	98
Relación directa con la inflación prevista	16	4	2	0,5	0
Relación indirecta con inflaciones pasadas	10	9	21	3	0
Relación indirecta con la inflación prevista	5	5	8	2	0
Ninguna relación con la inflación	29	64	59	94	2

Nota: Debido al redondeo, es posible que la suma de las cifras no dé un resultado de 100.
Fuente: Banco de España.

Existe también una “inercia temporal” importante en la estructura de la negociación colectiva en España. Este fenómeno se refleja en los *Acuerdos Inter-Confederales para la Negociación Colectiva (ANC) 2010–12*, que son acuerdos multianuales entre los agentes sociales que incluye directrices específicas para la negociación al más bajo nivel, especialmente en lo referente a las tasas recomendadas de incremento salarial. No obstante, datos recientes muestran que los acuerdos sectoriales reflejan las recomendaciones de los ANC pero con un significativo retraso y muchos acuerdos no siguen

³⁴ Un hecho interesante es que, desde el comienzo de la crisis actual, la inflación real ha sido inferior a la inflación prevista. Esto ha supuesto dificultades para interpretar las cláusulas de revisión salarial, puesto que, en teoría, los empleadores deberían ser reembolsados por el hecho de pagar salarios más altos a sus empleados, pero los tribunales han descartado esta posibilidad.

las directrices. Por ejemplo, de los 1.632 acuerdos existentes hasta finales de abril de 2011, los cuales abarcaban 353.295 empresas y 3.024.980 empleados, sólo 59, los cuales abarcaban 172 empresas y 40.983 empleados, eran acuerdos que realmente se habían realizado durante 2011. Además, en España existe un sistema de “ultra actividad” que supone el uso del antiguo acuerdo como base para cualquier acuerdo nuevo. En concreto, cuando no hay acuerdo entre los agentes sociales, los antiguos acuerdos se prorrogan sin fecha de vencimiento específica.

Reforma actual, 2010–2011

En junio de 2011, el Gobierno español aprobó una nueva legislación laboral después de que los dos principales sindicatos (CCOO y UGT) y la patronal (CEOE) no llegaran a un acuerdo tras un amplio período de negociación. A continuación se detallan las claves de la nueva reforma:³⁵

- Se amplía las condiciones bajo las cuales las empresas podrían decidir no aplicar los acuerdos de la negociación colectiva. En concreto, si una empresa puede probar que la aplicación de los salarios establecidos a nivel sectorial pondría en peligro la viabilidad económica de la misma, dando paso a un ajuste de los niveles de empleo, la empresa podría decidir no adoptar los salarios acordados a nivel sectorial, siempre y cuando haya un acuerdo entre ésta y los representantes de los trabajadores.³⁶ Además, las firmas pueden no aplicar los acuerdos colectivos durante un período máximo de 3 años y el acuerdo de inaplicación debe estipular los nuevos salarios que se pagarán a los empleados y un calendario de convergencia con los salarios previamente aplicables.
- Permite una extensión del uso de la cláusula de exclusión voluntaria durante un período superior a un año, lo cual supone un tiempo suficiente para que las empresas se recuperen de una recesión económica.
- Permite que las empresas distribuyan un 5 por ciento del tiempo total de trabajo de una manera más flexible (sin embargo, debe señalarse que la nueva ley estipula que es necesario un acuerdo a nivel nacional para cuestiones relacionadas con las características de diferentes tipos de con-

³⁵ Real Decreto-ley 7/2011, promulgado el 11 de junio de 2011.

³⁶ Ramos-Martin, 2011.

tratos, la clasificación profesional, el número máximo de horas anuales de trabajo y la seguridad en el lugar de trabajo). Cuotas superiores deberán acordarse en el acuerdo colectivo, algo que ya sucedía en algunos sectores y empresas.

- Extiende el alcance de las negociaciones a nivel de la empresa con respecto a las horas de trabajo y a los salarios, y estipula que las empresas ya no necesitan el consentimiento de los agentes sociales (sindicatos), puesto que basta con el consentimiento de los empleados. En caso de no existir acuerdo entre el empleador y los representantes de los empleados, se procederá al arbitraje.
- Además, la nueva ley prevé ligeras modificaciones en el sistema de “ultra actividad”, es decir, en el hecho de que un acuerdo se prorrogue mientras se negocia uno nuevo. En concreto, se ha introducido una solución transitoria de arbitraje obligatorio en caso de no existir acuerdo entre los agentes sociales. El período transitorio del acuerdo obligatorio termina con la estipulación, en los nuevos acuerdos, de procedimientos claros para resolver los desacuerdos. Asimismo, la norma exige la firma de un nuevo convenio a los 8 meses (en el caso de convenios de una vigencia prevista de dos años) o a los 14 meses (en el caso del resto de los convenios) después de la expiración del convenio en vigor.

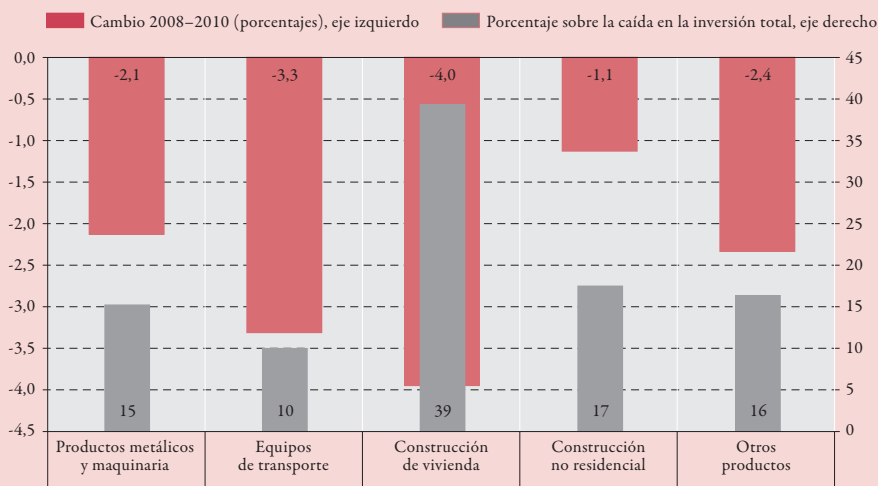
4 LA INVERSIÓN AÚN NO DA SEÑALES DE UNA RECUPERACIÓN SOSTENIDA

La inversión sufrió profundamente la crisis de 2008 y aún no parece haber tocado fondo. Así, la inversión ha caído continuamente desde el comienzo de la crisis, a una tasa media anual del -2,5 por ciento, y, para el cuarto trimestre de 2010, la inversión real había caído cerca del 28 por ciento desde principios de 2008.

La inversión residencial ha registrado la mayor caída desde 2008 (4 por ciento), seguida por la inversión en equipos de transporte y en productos metálicos y maquinaria (3,3 y 2,1 por ciento, respectivamente; Gráfico

3.14). El descenso de la inversión residencial es el mayor responsable de la caída total de la inversión, con una participación de cerca del 40 por ciento. El otro 60 por ciento está distribuido equitativamente entre los otros cuatro sectores de inversión no residencial (aunque el porcentaje que representa la caída de la inversión en equipos de transporte es ligeramente menor). Para finales de 2010, la situación sólo había cambiado ligeramente, y todavía no se veían señales de una posible recuperación. Únicamente la inversión en el sector de productos metálicos y maquinaria había registrado un pequeño crecimiento, del 0,15 por ciento. El Banco de España estima que la inversión en bienes de capital y otros productos empezará a recuperarse en 2011, aunque se espera que la senda de crecimiento sea modesta con respecto a recuperaciones observadas tras crisis previas.³⁷

Gráfico 3.14 Caída de la inversión según el tipo de activo entre el T4 2008 y el T4 2010; y porcentaje sobre la caída total de la inversión (porcentajes)



Fuente: Base de datos Eurostat

³⁷ Banco de España, 2011.

D CONSIDERACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA

Pese a que España registró un crecimiento económico sin precedentes durante la década anterior, la competitividad en general ha caído de una manera abrupta y sigue siendo baja con respecto a otras economías avanzadas. Este fenómeno se puede observar particularmente en el deterioro de la productividad laboral, el cual resulta de varios factores, entre los que destacan: (i) la composición del crecimiento que se debió principalmente al incremento de la intensidad en el uso del insumo laboral a expensas de la profundización en el uso de capital; (ii) los sectores que aportaron más al crecimiento (sobre todo aquellos relacionados con el sector de la vivienda) están predominantemente caracterizados por su bajo nivel de cualificación; (iii) el crecimiento de la inversión antes de la llegada de la crisis tuvo lugar principalmente en áreas de baja productividad; (iv) los costes laborales unitarios nominales crecieron drásticamente comparados con la productividad, lo cual amplió la brecha existente entre España y el resto de Europa, y deterioró aún más la competitividad.

No obstante, la reciente reducción en la brecha de productividad, la mejora de la competitividad y el cambio positivo en la composición de las exportaciones y en su aportación al crecimiento son señales alentadoras. Sin embargo, las tasas de inversión siguen siendo, al menos de momento, mediocres. Por lo tanto, con miras hacia el futuro, hará falta realizar esfuerzos encaminados a promover y fomentar mejoras en la calidad del empleo, estimular un crecimiento más equilibrado y fomentar el desarrollo de la inversión, todo ello valiéndose de algunos de los logros alcanzados últimamente.

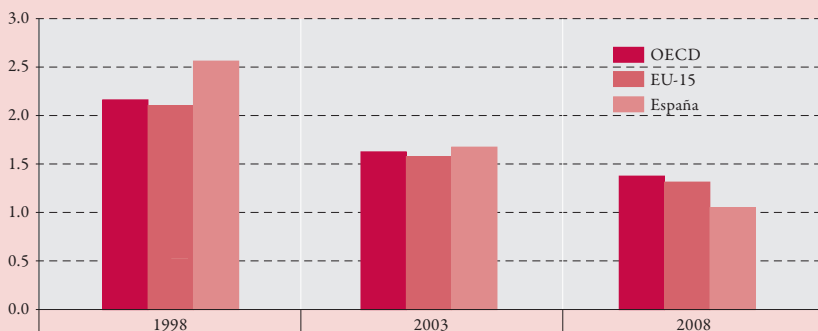
1 SEGUIR MEJORANDO LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE PRODUCTOS, CON UN ENFOQUE ESPECIAL EN EL DINAMISMO DE LAS EMPRESAS

Durante el período de expansión, España emprendió una gran cantidad de reformas, las cuales dieron paso a presiones competitivas en varios mercados (Recuadro 3.3). Esto dio como resultado un gran desarrollo de la competencia en el mercado de productos, lo cual es evidente en los indicadores de regulación del mercado de productos de la OCDE, los mismos

Recuadro 3.3 Reformas del mercado de productos en España

A partir de 2008, España emprendió una gran cantidad de reformas para promover la competencia en el mercado de productos. Según los indicadores de regulación del mercado de productos de la OCDE, estas reformas han logrado abrir los mercados a la competencia y reducir, de manera exitosa, la rigurosidad. De hecho, España es el único país de la OCDE que ha registrado una moderación, estadísticamente significativa, de la regulación general tanto en el período 1998–2003, como en el período 2003–2008.³⁸ Así pues, España contaba con un mercado de productos extremadamente restrictivo en 1998 (con un indicador de 2,55) que superaba por mucho la media de la OCDE y de la UE-15; sin embargo, el país logró promover una mayor competencia y, en 2008, había reducido su indicador hasta alcanzar un 1,03, una cifra menor a la media de la OCDE y de la UE-15 (Gráfico 3.15).

Gráfico 3.15 Cambios en la regulación del mercado de productos, 1998–2008
(Escala de 0 a 6, de menos a más restrictivo)



Fuente: Basado en las estadísticas de la OCDE y en OCDE, 2010a.

Las principales áreas en las que se han puesto en práctica reformas para incrementar la competencia del mercado de productos en España son:

Legislaciones orientadas a incrementar la competencia en el mercado de productos:

El primer avance en promover la competencia en el mercado de productos fue la aprobación de la *Ley de Defensa de la Competencia* en diciembre de 1999. Este fue el primero de varios pasos legislativos que se dieron durante la década de 2000, y que buscaban incrementar la coordinación entre todos los tribunales de defensa de la competencia. Asimismo, tanto el Tribunal como el Servicio de Defensa de la Competencia fueron reforzados durante esta década mediante subvenciones que mejoraron la distribución de los recursos y les otorgaron una independencia presupuestaria. En 2009, el Parlamento aprobó una ley de marco general para preparar el escenario para más reformas específicas a nivel sectorial. Entre los objetivos principales de esta ley se encontraban, facilitar el

³⁸ Kozluk et al., 2009.

proceso de cumplimiento de la legislación y eliminar las barreras de entrada al mercado de servicios. En 2010, se tomaron más medidas para hacer aún menos estrictas las barreras de entrada para algunos servicios. Por ejemplo, un Real Decreto-ley redujo substancialmente el número de casos en que los proveedores de servicios profesionales debían solicitar licencias especiales para ofrecer sus servicios. Otra ley, recientemente aprobada, eliminó las limitaciones en lo que respecta a la apertura de grandes almacenes y eliminó el requisito de una licencia nacional.

Liberalización de importantes sectores de red: España implementó programas de liberalización de mercados en primordiales sectores de red como el gas, la electricidad y las telecomunicaciones. Las directivas de la UE jugaron un papel en este proceso, pero el Gobierno fue más allá de las directivas y abrió a la competencia antiguos monopolios de los sectores energéticos. Otros sectores de red como el transporte aéreo y por tierra también han sido abiertos a la competencia, aunque en menor medida que en otros países europeos.

Apertura al comercio y a la inversión extranjera directa: España ha suprimido varias barreras a la propiedad extranjera como parte de su reforma del mercado de productos. Por ejemplo, se han reducido los límites de adquisición extranjera de acciones en empresas públicas, al mismo tiempo que se han equiparado las barreras no arancelarias al comercio al nivel de otros países, sobre todo a través de un mayor compromiso con la armonización internacional de los procedimientos de regulación.

Con el objetivo de mejorar la competitividad a través de la regulación del mercado de productos, la Ley de Economía Sostenible incluye cláusulas orientadas a:

- simplificar y acelerar el proceso de puesta en marcha de una empresa;
- simplificar el régimen fiscal;
- facilitar el acceso público a los bienes raíces;
- abrir el acceso a una infraestructura de telecomunicaciones de mayor calidad (por ejemplo, acceso universal a la banda ancha para uso de Internet);
- promover los derechos de propiedad industrial;
- fomentar la internacionalización de las empresas españolas.

Fuente: OCDE, 2001; 2003b y 2010a.

que muestran que España pasó del puesto 20 en 1998, al sexto lugar en 2008 (dentro de un grupo de 25 países con información disponible para este período). Además, durante la crisis de 2008, se pusieron en marcha nuevas reformas como parte del paquete de estímulo. Por ejemplo, la *Ley de Economía Sostenible*, aprobada por el Parlamento en 2011, contenía varias reformas que, aunque modestas, iban en esta dirección (véase también el Capítulo 2).

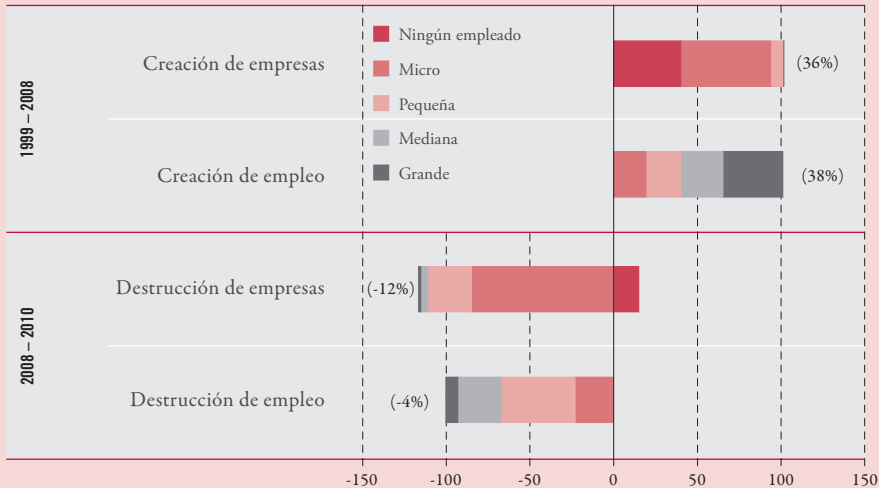
Pese a estos esfuerzos, son necesarias más reformas. Por ejemplo, los incrementos registrados en los precios de los bienes comercializables (precios de las manufacturas) superaron en casi el doble a los precios observados en el resto de Europa. Por lo tanto, reformas adicionales a la regulación del mercado de productos español son necesarias para mejorar la competitividad, por medio, tanto de la consolidación de la productividad como de la disminución de los precios. Mejoras en la regulación del mercado de productos podrían, por un lado, aumentar los incentivos a la inversión y a la adopción de nuevas tecnologías; así, los sectores que dependen más de la innovación (como el sector de las TIC) serían los primeros en beneficiarse de una menor rigidez del mercado de productos. Y, por otro lado, el proceso reduciría los costes de entrada y mejoraría la calidad de los productos debido al incremento de la competencia. Esto podría dar paso a una nueva reasignación de los recursos, con miras a un uso más eficiente, y también permitiría que los nuevos sectores, como el de las exportaciones, alcancen un mayor desarrollo. De manera más específica, se podrían considerar reformas en las siguientes áreas:

- El control estatal sigue siendo demasiado fuerte en algunas áreas. Por ejemplo, es necesario incrementar la independencia de los reguladores sectoriales: España ocupa el puesto 19 de 29 en el uso de los indicadores de regulación de mando y control. En algunos sectores, como por ejemplo los aeropuertos y la distribución de agua, no se han fijado todavía reguladores sectoriales, mientras que en otros, como el sector energético, el Gobierno tiene el poder de revocar las decisiones tomadas por el regulador sectorial.³⁹
- En España las barreras a las que tienen que hacer frente los individuos que desean acceder a ciertas profesiones altamente cualificadas ligadas al sector servicios, como la contabilidad, la arquitectura, la ingeniería y los servicios legales, siguen siendo onerosas. Las recientes reformas del Gobierno español para reducir las regulaciones legales y administrativas de entrada a ciertos servicios profesionales suponen un paso positivo. Por ejemplo, se están eliminando algunas restricciones al ejercicio conjunto de ciertas profesiones, así como restricciones a la publicidad y a la fijación de precios por ciertas profesiones.

³⁹ OECD, 2010a.

En España, el período de expansión también se caracterizó por un fuerte crecimiento del número de empresas: entre 1999 y 2008, el número de empresas activas aumentó en casi el 36 por ciento (Gráfico 3.16). Sin embargo, el 53 por ciento de las empresas creadas eran microempresas (compuestas por 1 a 9 empleados) y se concentraban en actividades inmobiliarias o relacionadas con la vivienda. Muchas de estas microempresas eran en realidad empresarios individuales, en otras palabras, no tenían empleados. Las pequeñas empresas (entre 10 y 49 empleados) fueron responsables de una quinta parte de los empleos creados, mientras que las medianas y grandes empresas contribuyeron con el 25 y el 35 por ciento de la creación de empleos, respectivamente.

Gráfico 3.16 Cambio en la cantidad de empresas y en el volumen de empleo según el tamaño de la empresa, como parte del cambio total antes y durante la crisis (porcentajes)



Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden a la tasa total de crecimiento en la cantidad de empresas y de empleos durante el período.
Fuente: Fuentes nacionales.

Puesto que muchas de estas empresas, en particular las pequeñas y microempresas, se vieron obligadas a cerrar como consecuencia de la desaceleración asociada a la crisis, es necesario emprender esfuerzos para restablecer el dinamismo empresarial y para crear un entorno que favorezca la creación de empresas y el desarrollo; todo esto con miras a que los empresarios puedan aprovechar las nuevas oportunidades productivas, y puedan expandirse y crecer.

- En España, las cargas administrativas para la creación de empresas siguen siendo elevadas en relación a otras economías avanzadas (puesto 24 de 29). Pese a los progresos observados en lo que respecta a simplificar y hacer más eficientes estos requisitos, los empresarios españoles aún tienen que superar numerosas cargas administrativas para crear una empresa. Los nuevos esfuerzos para acelerar el tiempo de procesamiento de las solicitudes y para reducir los costes de apertura para las pequeñas empresas (según los términos de la *Ley de Economía Sostenible*) son pasos en la dirección correcta.⁴⁰ Asimismo, el Gobierno eliminó recientemente los límites a la apertura de grandes almacenes y los requisitos para obtener una licencia nacional. No obstante, es necesario realizar nuevas reformas que reduzcan las barreras al emprendimiento a niveles comparables a los de otras economías avanzadas.
- Las “cajas” han sido una de las principales fuentes de crédito para las PYME y las microempresas. Sin embargo, la actual reestructuración de estos pequeños bancos de ahorros, tal y como se explicó en el Capítulo 2, ha supuesto que muchas empresas prometedoras sigan enfrentándose a restricciones crediticias. El Instituto de Crédito Oficial (ICO) debe trabajar, a corto plazo, con las instituciones crediticias para examinar medidas (además de aquellas que fueron anunciadas al principio de la crisis) para asegurar que las empresas tengan acceso al financiamiento y puedan aprovechar las oportunidades de crecimiento. Gran parte de los esfuerzos anteriores fueron diseñados para mantener a flote a las empresas existentes. De forma paralela, es fundamental que la reforma de las cajas de ahorro sea realizada de forma rápida y eficaz.

⁴⁰ La ley propone un coste máximo de 100 euros para las empresas que no tengan un capital superior a 3.000 euros, y de 250 euros para las empresas con un capital de hasta 30.000 euros.

2 FOMENTAR LA CAPACIDAD INNOVADORA PARA INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD

Como se vio anteriormente, ya se han observado algunas señales esperanzadoras en lo que respecta al crecimiento de la productividad en los sectores relacionados con las TIC. De hecho, los sectores españoles relacionados con las TIC, los cuales siempre han sido altamente productivos, han registrado fuertes alzas desde 1995, aunque siguen siendo responsables de tan sólo una pequeña parte de la inversión total en comparación con otros sectores. Los esfuerzos de reforma deberían enfocarse en fomentar mayores mejoras, tanto en este sector como en otros igualmente innovadores.

- Las medidas de promoción de la inversión en TIC podrían ayudar a aumentar la capacidad innovadora y a incrementar la productividad. El Gobierno ya ha realizado algunos esfuerzos en este sentido, pero sólo de forma temporal (por ejemplo, la libertad de amortización para los activos nuevos en el impuesto sobre sociedades).⁴¹ No obstante, para promover la inversión en sectores con un elevado valor añadido harán falta iniciativas de inversión condicionada que sean más permanentes y que estén más enfocadas a sectores específicos. En otros países se han llevado a cabo esfuerzos en este sentido, logrando buenos resultados. Por ejemplo, entre la década de 1980 y principios de la de 1990, la República de Corea aumentó sus gastos en investigación y desarrollo, enfocándose principalmente en las nuevas tecnologías como los semiconductores, el desarrollo de nuevos materiales, los súper miniordenadores y la biotecnología.⁴² El rápido desarrollo tecnológico que se registró en el sector de la producción de las TIC (sobre todo en la manufactura) contribuyó a un fuerte crecimiento de la productividad en la República de Corea (1 punto porcentual entre 1996 y 2001, la cifra más alta entre los países de la

⁴¹ La libertad de amortización para los activos nuevos en el impuesto sobre sociedades fue puesta en marcha como parte de los esfuerzos realizados para apoyar a las empresas (véase Capítulo 2). Esta nueva ley establece que los contribuyentes del impuesto sobre sociedades que deseen invertir en activos nuevos podrán reembolsarlos cuando así lo deseen, siempre y cuando los activos hayan sido adquiridos durante un período imputable entre 2009 y 2010, y la empresa no despidiera a ningún empleado.

⁴² En 1992, el Gobierno de la República de Corea comprometió un monto de 121 mil millones de won para el "Proyecto G-7" de tecnología de punta. Asimismo, la Ley para la Promoción del Desarrollo Tecnológico Industrial fue puesta en marcha, y en ella se obligaba a las grandes empresas a crear centros de investigación para formar consorcios de investigación. Las empresas privadas respondieron positivamente a estos incentivos gubernamentales y cuadruplicaron las actividades de investigación y desarrollo a lo largo de la década de 1980. Simultáneamente, el Gobierno administró la inversión y las tecnologías extranjeras a través de sistemas rediseñados de incentivos, los cuales demostraron ser muy útiles para la industria de la electrónica. Por último, para impulsar este crecimiento, el Gobierno invirtió 1.238 miles de millones de won en 1980 y 5.158 miles de millones de won en 1990 en tecnología y educación científica, incrementando el presupuesto total destinado a estas actividades en un 17,1 por ciento y en un 19,6 por ciento, respectivamente. Ho y Shin, 1997; Smith, 1997.

OCDE durante este período).⁴³ Evidentemente, el sector relacionado con las TIC no es más que uno de varios ejemplos de cómo se puede mejorar el entorno general de inversión y orientar incentivos hacia sectores con un elevado valor añadido.

- La transferencia tecnológica también podría ser promovida haciendo efectiva, de manera urgente, la propuesta de permitir a los investigadores la creación de empresas de innovación. Pese a que la actual legislación otorga incentivos a los investigadores universitarios y a los profesores para que trabajen en empresas de base tecnológica (que la universidad debe promover y poseer), la ley aún no está implantada. En este sentido, la *Ley de Economía Sostenible* supone una gran oportunidad para desbloquear este potencial.

3 INDUCIR A MAYORES GANANCIAS EN EL SECTOR DE LAS EXPORTACIONES SIN OLVIDAR LA CUESTIÓN MEDIOAMBIENTAL

La continua diversificación del modelo de crecimiento existente será un punto clave para el proceso de ajuste. Ya hay algunos indicios de que esta transformación está en marcha, como los cambios recientes de la demanda externa, pero aún existe un potencial considerable para impulsar aún más estas mejoras. Por ejemplo, en 2008, las exportaciones representaban el 26 por ciento del PIB en España, una cifra limitada si se la compara con casi el 40 por ciento registrado en promedio en la UE-15. Además, en España las exportaciones de productos de alto valor añadido fueron responsables del 48 por ciento del total de las exportaciones en 2010, lo cual es una cifra considerablemente menor si se compara a la de sus homólogos europeos, como Alemania (72 por ciento) e Italia (68 por ciento). Así pues, nuevas mejoras podrían ser alcanzadas si se continúa diversificando el sector de las exportaciones, tanto a nivel de composición como de destino de las mismas.

⁴³ OCDE, 2003b y Kim, 2002.

-
- Los productos industriales de exportación (por ejemplo, combustibles minerales y productos destilados; vehículos distintos de los ferroviarios; productos energéticos; productos químicos; hierro y otros metales; etc.) han recuperado su fuerza y están creciendo a un ritmo más rápido y contribuyendo en mayor medida que los bienes duraderos al crecimiento total de las exportaciones. Asimismo, se han registrado fuertes incrementos en la ventaja comparativa de varios sectores emergentes; por ejemplo, tanto el sector de las herramientas y útiles metálicos como el sector de la exportación farmacéutica comenzaron a experimentar aumentos en su ventaja comparativa, por primera vez, en los años recientes. Un importante paso hacia el crecimiento sostenible del sector exportador sería fomentar el desarrollo de los sectores que utilizan la tecnología de manera más intensiva. Por ejemplo, las medidas gubernamentales que buscan promover la internacionalización de las empresas⁴⁴ podrían enfocarse más en fomentar una mayor diversificación de los bienes y servicios.
 - También se podrían abrir nuevos mercados expandiendo la base de exportación de los bienes y servicios españoles. Durante la última década, la proporción de exportaciones dirigidas a destinos fuera de la UE se incrementó, pero de manera moderada (del 28 al 30 por ciento). Los tres principales socios exportadores (Francia, Alemania y Portugal) contaron con el 40 por ciento del total de las exportaciones en 2009. España podría generar nuevas oportunidades si diversifica sus relaciones de comercio exterior, particularmente con países emergentes y en vías de desarrollo. Especialmente si tenemos en cuenta que se estima que, durante los próximos dos años, el crecimiento de estos países será de más del doble del de las economías avanzadas (6,5 por ciento y 2,5 por ciento, respectivamente).⁴⁵ Además, una buena parte del crecimiento que se registrará en los países emergentes y en vías de desarrollo será impulsado por el crecimiento de la demanda interna, lo cual representa una oportunidad importante para los exportadores españoles.

⁴⁴ Véase Capítulo 2 para más información.

⁴⁵ FMI, 2011.

Asimismo, la experiencia de otros países muestra que la puesta en marcha de políticas adecuadas es el punto central de una estrategia exitosa para impulsar el crecimiento económico a través del fomento de las exportaciones. Las nuevas economías industrializadas de Asia (en un primer momento Hong Kong (China), la República de Corea, Singapur y Taiwán; y posteriormente Malasia, Tailandia e Indonesia) son un ejemplo claro de esta situación.⁴⁶ Pues, pese a las diferentes experiencias de cada país, es posible resaltar elementos comunes en las políticas orientadas a promover las exportaciones. Entre las medidas más importantes, se pueden mencionar: (i) incentivos adecuados de precios a través de un tipo de cambio real competitivo y de la reducción del sesgo anti-exportación que resulta de la protección de las importaciones; (ii) sólidas infraestructuras físicas (como puertos, autopistas y suministro de energía) y sociales (tales como una mano de obra con un alto nivel educativo); y (iii) acceso al crédito para los exportadores, ya sea para inversión o para financiar el comercio exterior, a un tipo de interés favorable.

Sin embargo, el cambio hacia un nuevo modelo económico debe tener en consideración los efectos medioambientales. Algunos de los principales sectores económicos españoles producen pocas emisiones de carbono (por ejemplo el sector automovilístico y el sector de equipos eléctricos y electrónicos). Además, puesto que el sector de la construcción ha perdido protagonismo económico y las exportaciones han ganado terreno, España tiene una oportunidad para “reverdecer” sus motores de crecimiento. Sin embargo, algunos de los sectores que han crecido durante los últimos dos años constituyen grandes emisores de carbono (por ejemplo, el corcho y sus derivados), o son altamente contaminantes (como el sector farmacéutico), o consumen mucha energía (como las manufacturas de cinc, hierro y acero; el cemento y el yeso; y los productos de cerámica).

Por lo tanto, las políticas deben estar dirigidas a equilibrar la necesidad de crecimiento con la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Para alcanzar este objetivo se puede promover la reducción de CO₂ en las empresas o sectores que registren un fuerte crecimiento. También se puede apoyar a los sectores que producen pocas emisiones de

⁴⁶ La proporción de bienes manufacturados exportados por los cuatro Tigres Asiáticos (Hong Kong (China), República de Corea, Singapur y Taiwán) pasó de un 1,5 por ciento, en 1965, a un 5,3 por ciento, en 1980, y a un 7,9 por ciento, en 1990. Esto supuso un impresionante crecimiento del PIB, un 14,1 por ciento de crecimiento medio anual durante el período 1980-90 (Weiss, 2005 y FMI, 2011).

carbono y que cuentan con el potencial para ser productivos e innovadores, por ejemplo el sector de equipos eléctricos y ópticos tiene potencial para alcanzar ambos objetivos.

4 DETERMINAR LOS SALARIOS DE MANERA EFECTIVA ⁴⁷

Existe una serie de factores que han influido en el crecimiento de los costes laborales en España; sin embargo, algunos tuvieron más impacto que otros. En un esfuerzo por analizar en mayor detalle esta cuestión, se ha realizado un análisis econométrico para comprender cuáles son los determinantes de los costes salariales y no salariales en España, y cuál es su importancia relativa (véase Anexo A).

Inflación

El modelo señala a la inflación como el principal responsable de los cambios registrados tanto en los costes salariales como en los no salariales durante el período 1996–2008. Según el modelo, durante este período, el incremento de los precios de consumo contribuyó con el 30 por ciento de la subida de los salarios, y con más del 21 por ciento del aumento de los costes no salariales.

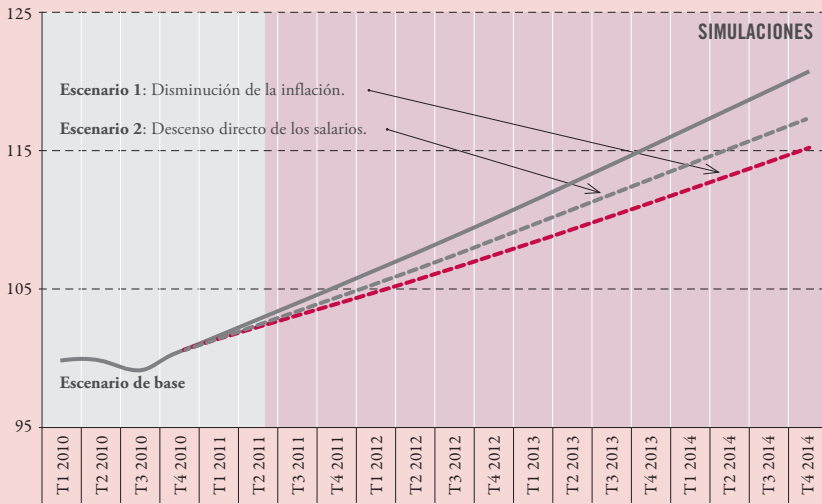
Basándonos en estas relaciones, se han simulado dos escenarios alternativos para mostrar los efectos que podrían tener diferentes políticas salariales e inflacionarias sobre el incremento futuro de los costes laborales (Gráfico 3.17). El análisis da paso a varios resultados interesantes:

- Primeramente, se descubrió que reducir la inflación (escenario 1) es la solución más efectiva para reducir los costes laborales nominales. Según el análisis, los esfuerzos por reducir, en cuatro años, la inflación anual media de un 3 por ciento al objetivo del 2 por ciento de la Unión Europea⁴⁸ podría reducir la tasa de crecimiento anual de los costes laborales en un 1,1 por ciento, por medio de una disminución anual de la tasa de cre-

⁴⁷ Esta sección fue preparada con la colaboración de Paola Ballon, del Instituto Internacional de Estudios Laborales.

⁴⁸ Para esta simulación se ha asumido una disminución anual del 0,25 por ciento para alcanzar una inflación del 2 por ciento en 2014.

Gráfico 3.17 Simulaciones para los costes laborales totales (T1 2010 = 100)



Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en Eurostat y en fuentes nacionales. Véase Anexo A para más detalles sobre los cálculos de cada escenario.

cimiento de los costes salariales y no salariales del 1,2 y del 0,8 puntos porcentuales, respectivamente.⁴⁹

- Además, esta medida resultaría más efectiva que una reducción obligatoria de los salarios, la cual tendría también efectos adversos sobre el bienestar de la población y sobre la recuperación de la demanda interna (incluso antes de la crisis, el crecimiento de los salarios reales era bajo). El análisis muestra que disminuir la tasa de crecimiento salarial anual (escenario 2) en un 1 punto porcentual, es decir del 4,2 al 3,2 por ciento en términos nominales, daría paso a una caída de la tasa de crecimiento de los costes laborales de 0,6 puntos porcentuales.

Negociaciones colectivas

El modelo también expuso la influencia positiva que las negociaciones colectivas podrían tener sobre las modificaciones de los costes salariales y no salariales. La negociación colectiva ha sido una de las claves del éxito

⁴⁹ Durante el período 2000–2007, las tasas de crecimiento anual de los costes nominales salariales y no salariales alcanzaron el 4,1 y el 5,5 por ciento, respectivamente.

de las recientes reformas, pero aún tiene varias limitaciones en lo que se refiere a la fijación de salarios. Por lo tanto, para seguir adelante, hace falta considerar ciertos aspectos, especialmente:

- *Se necesita un proceso de fijación de los salarios más equilibrado, en particular mediante el establecimiento de un órgano que supervise la evolución de los ingresos:* El diálogo social es el método natural para determinar los salarios y las condiciones de trabajo. Las reformas recientes han ampliado el alcance de la negociación a nivel empresarial y han modificado otros aspectos importantes del proceso de negociación colectiva, como la “ultra-actividad” de los convenios. Cabe lamentar que no fuera posible el consenso entre los agentes sociales en relación con las medidas. Sin embargo, ahora será importante evaluar su eficacia para facilitar la transformación estructural – que exigirá más flexibilidad interna y creación de empleo en nuevos sectores – y evitar al mismo tiempo una espiral de recortes salariales. Esta evaluación podría llevarse a cabo mediante la creación de un pequeño órgano de seguimiento con la participación de expertos procedentes del Gobierno, de los empleadores y de los trabajadores. Existen órganos de este tipo en otros países que están llevando a cabo un cambio estructural. De hecho, los debates sobre las tendencias de los salarios en relación con los precios, esenciales en vista de la necesidad de facilitar la transformación estructural, han sido confusos debido a las diversas percepciones sobre dichas tendencias.
- *Es importante que la Eurozona coordine las políticas salariales para evitar una nivelación a la baja:* Es importante mantener, a nivel nacional, los salarios indexados a la productividad, tomando siempre en cuenta las modificaciones hechas en los países competidores de la UE; sin embargo, las disminuciones salariales en ciertos países no deben dar paso a reducciones similares. Si se implementa en España un mecanismo efectivo de determinación de los salarios a través de una negociación colectiva, tanto a nivel empresarial como a nivel sectorial, podría tener un efecto positivo sin que se comprometa la competitividad del país.
- *Hace falta más flexibilidad en lo que respecta al uso de la cláusula de exclusión voluntaria:* En las nuevas reformas se incluye la posibilidad de exten-

der el uso de las cláusulas de exclusión voluntaria por más de un año, lo cual, en teoría, debería representar más tiempo para que las empresas se recuperen de una crisis económica. Sin embargo, aún existen dos problemas: por un lado, las cláusulas de exclusión voluntaria sólo forman parte del 51 por ciento de los acuerdos sectoriales, situación que disminuye su posible uso; por otro lado, las empresas que desean hacer uso de la cláusula tienen que atravesar por un difícil procedimiento, lo cual sigue siendo un lastre (las empresas deben probar que han estado sufriendo pérdidas económicas durante dos años o más, y deben justificar esta situación con una documentación extensiva y una auditoría externa).

Otros factores

La competitividad exportadora también jugó un papel, aunque menor, en el establecimiento de los sueldos y salarios. Es importante resaltar que, en lo que concierne a los determinantes del crecimiento de los costes no salariales, el modelo muestra que si se realizan esfuerzos por reducir la proporción de empleados sin cualificación en el empleo total, y por disminuir la cantidad de despidos, se fomentaría una baja de los costes laborales, aunque sea marginal (estas cuestiones serán debatidas en los capítulos siguientes). Este descenso daría como resultado una disminución adicional de 0,3 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento de los costes no salariales, además del efecto de 0,8 puntos porcentuales, que resultaría de la disminución de la inflación.

5 ALINEAR LAS POLÍTICAS SOCIALES, EDUCATIVAS Y DEL MERCADO LABORAL CON EL NUEVO MODELO DE CRECIMIENTO

Una modificación exitosa del modelo de crecimiento y de inversión, aunque sea necesaria, no fomentará automáticamente la recuperación del empleo. Muchas veces, modificar la asignación de recursos supone un largo proceso, que además podría retrasar la creación de empleo. Mientras las fuerzas del mercado se encuentran impulsando el cambio, la puesta en práctica de

iniciativas políticas, que sigan las directrices antes descritas, puede estimular y acelerar este proceso de transformación. De manera complementaria y a más corto plazo, si España desea acelerar de manera considerable la recuperación del empleo, serán cada vez más urgentes las reformas del mercado laboral. De hecho, la evidencia empírica muestra que las reformas del mercado laboral podrían sustentar la transición hacia un nuevo modelo de crecimiento, acelerando de manera significativa la disminución del desempleo y estimulando, al mismo tiempo, la productividad y el aumento de los salarios reales.⁵⁰ En este sentido, los Capítulos 4 y 5 analizan las condiciones institucionales en España, sobre todo en lo que respecta a las regulaciones para la protección del empleo, así como el papel complementario que las políticas sociales, educativas y del mercado laboral pueden desempeñar para sostener esta transición.

⁵⁰ El análisis sugiere que la aplicación de una reforma al mercado laboral que considere todos los aspectos necesarios (reducción del 5 por ciento del parámetro de Nash; disminución del 5 por ciento de la tasa de separación; aumento del 5 por ciento de la eficiencia en la búsqueda de empleos; reducción del 10 por ciento del coste de las ofertas de trabajo; y aumento del 1 por ciento de la intensidad de búsqueda) podría reducir en un tercio la cantidad de años necesarios para reducir en 10 puntos porcentuales la tasa de desempleo (esto significa una reducción de 6,5 años). Véase Andrés et al., 2009 para un análisis completo.

ANEXO A

ANÁLISIS EMPÍRICO DE LOS DETERMINANTES DE LOS COSTES LABORALES TOTALES: COSTES SALARIALES Y NO SALARIALES

En la Sección D de este capítulo se analizó, entre otras cosas, la determinación de los salarios de manera efectiva. Además, se indicaron posibles medidas políticas derivadas de dos simulaciones que mostraban los efectos que podrían tener diferentes políticas inflacionarias y salariales sobre el aumento futuro de los costes laborales. Estas simulaciones fueron construidas sobre la base de un análisis econométrico que buscaba poner en evidencia los diferentes determinantes de los costes salariales y no salariales en España, así como su impacto relativo.

En este anexo se explica cómo fue construido el modelo, y se presentan los resultados del ejercicio. El objetivo del análisis es examinar los componentes de los costes laborales totales, es decir los costes salariales y no salariales, en España durante la década de mayor crecimiento económico, es decir 1998–2008.

Nuestro punto de partida teórico es un modelo macroeconómico estándar neo keynesiano.⁵¹ En su forma más sencilla, los modelos neo keynesianos estándar de costes salariales y no salariales toman la forma de una ecuación de determinación salarial (también conocida como curva salarial) cuya fórmula es la siguiente:

$$w_t = \beta_0 + \beta_1 \pi_t + \beta_2 a_t - \beta_3 u_t + \beta_4 \Omega_t + \varepsilon_t$$

donde,

π representa los precios, a hace referencia a la productividad laboral, y u es el nivel de desempleo. Existen otras variables importantes que se incluyen en el vector Ω . En su forma más sencilla, este vector incluye una serie de variables institucionales del mercado de trabajo que pueden diferir según las realidades del mercado laboral del país que se analice.⁵² Generalmente, en

⁵¹ Para más información sobre las diferentes formas que toman los modelos macro-neokeynesianos, y para explicaciones sobre las diferentes variables explicativas que cada modelo incluye, véase Blanchard y Katz, 1999 y Carnot et al., 2005.

⁵² Con el fin de simplificar el análisis, se asume que todas las variables incluidas en el vector Ω presentan una forma lineal.

el modelo se incluye una variable que mide tanto el nivel de sindicalización del país como el nivel de la renta de sustitución o de las prestaciones por desempleo. También se incluye una medida del nivel de cualificación de los trabajadores, y la brecha entre los impuestos y las contribuciones sociales (es decir la diferencia entre los ingresos recibidos por el empleado, incluyendo las contribuciones sociales, y los costes laborales que asume el empleador). En las versiones más extensas de este modelo se incluyen muchas veces indicadores comerciales y macroeconómicos, como los términos de intercambio o, incluso, el comercio total.

Las variables utilizadas

En primer lugar, el modelo presentado en este anexo incluye las variables estándar de la estimación de costes salariales y no salariales que ya hemos mencionado: precios, productividad y desempleo. Sin embargo, como veremos a continuación, no se conservó ninguna de las dos últimas variables en ninguno de los dos modelos puesto que tienen un nivel muy bajo de significación.

Entre las otras variables que se incluyeron en el análisis se encuentran:

- *Costes salariales*: Para incluir los aspectos institucionales del mercado laboral, se introdujo un índice que mide la extensión de la cobertura sindical (*uncov*) como variable proxy del alcance de las negociaciones colectivas del país. Los términos de intercambio (*trade*), medidos gracias a la relación entre precios de exportación y precios de importación, también fueron incluidos como variable explicativa.
- *Costes no salariales*: Tanto la medida de la cobertura sindical como la tasa de sustitución (*arr*) fueron tomadas en cuenta para determinar los costes no salariales. Asimismo, el modelo introdujo como determinantes el porcentaje promedio de despidos (*dis*) y la proporción de trabajadores sin cualificación (*uns*), dado el peso que tienen ambas variables sobre los costes no salariales en España.

El Cuadro A3.1 muestra una lista de las variables con su definición y las fuentes de información.

Cuadro A 3.1 Definiciones y fuentes de las variables utilizadas en el análisis empírico

Variable	Definición	Fuente
Salarios	Sueldos y salarios. Valor nominal. Índice: 2000 = 100	Base de datos Eurostat
Costes no salariales	Otros costes laborales distintos de sueldos y salarios. Valor nominal. Índice: 2000 = 100	Base de datos Eurostat
Inflación	Promedio anual del Índice de Precios de Consumo: 2006 = 100	INE (Instituto Nacional de Estadística de España)
Productividad	PIB por hora trabajada. Precios constantes.	OECD.Stat
Desempleo	Tasa de desempleo.	Encuesta de Población Activa del INE
Tasa promedio de sustitución del desempleo	La proporción entre una pensión individual (promedio) durante un período determinado y el ingreso (promedio) durante un período determinado.*	OECD.Stat
Cobertura sindical	El porcentaje de empleados con sueldo o salario cubiertos por un acuerdo colectivo.	Base de datos ICTWSS**
Trabajadores sin cualificación	Porcentaje de empleados en ocupaciones sin cualificación requerida.	Encuesta de Población Activa del INE
Despidos	Promedio anual de despidos trimestrales como parte de la cantidad de empleados durante el trimestre anterior.	Ministerio de Trabajo e Inmigración de España
Términos de intercambio	Cociente entre los precios de exportación y los precios de importación. Índice: 2000 = 100	INE. Anuario Estadístico de España

* La tasa bruta promedio de sustitución se mide tomando en cuenta dos situaciones de ingresos (100 por ciento y 67 por ciento de las ganancias del APW), tres situaciones familiares (soltero/a, con esposo/a dependiente, con esposo/a trabajando), y tres períodos diferentes de desempleo (1 año, 2 y 3 años, y 4 y 5 años). Las ganancias del APW corresponden a la estimación de las ganancias de un trabajador de producción media a tiempo completo durante un período determinado.

** La base de datos ICTWSS (Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts) es proporcionada por el Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS).

El modelo estimado

Sobre la base de este marco teórico, el análisis de los determinantes de los costes salariales y no salariales fue realizado mediante un sistema de ecuaciones en diferencias de primer orden. Las pruebas de raíz unitaria (mediante una prueba aumentada Dickey-Fuller y la prueba Phillips-Perron) fueron las primeras en realizarse para asegurar que las variables en niveles estuvieran corregidas de cambios estacionales. Asimismo, en el modelo se utilizó el logaritmo natural de las diferencias de primer orden para facilitar la interpretación de los coeficientes. Tomando esto en cuenta, se seleccionaron las siguientes especificaciones para la ecuación salarial (1) y para la ecuación de costes no salariales (2):

(1)

$$Dln(w)_t = \beta_0 + \beta_1^w Dln(\pi_t) + \beta_2^w Dln(a_t) - \beta_3^w Dln(u_t) + \beta_4^w Dln(LMI_t) + \beta_5^w Dln(trade_t) + \varepsilon_t^w$$

(2)

$$Dln(nw)_t = \beta_0 + \beta_1^{nw} Dln(\pi_t) - \beta_2^{nw} Dln(u_t) + \beta_3^{nw} Dln(LMI_t) + \beta_4^{nw} Dln(diss_t) + \beta_5^{nw} Dln(uns_t) + \varepsilon_t^{nw}$$

donde:

π representa los precios; a representa la productividad laboral; u representa la tasa de desempleo; LMI hace referencia a una serie de variables institucionales; y $trade$ hace referencia a una serie de variables comerciales. Además, $diss$ es la proporción de despidos con respecto al total de los empleados; y uns es el porcentaje de empleados con ocupaciones sin cualificación requerida.

Asimismo, D muestra la primera diferencia o la tasa anual de crecimiento de las variables.⁵³ Para realizar las estimaciones de (1) y (2) fue utilizado el modelo de regresiones de Zellner de ecuaciones aparentemente no relacionadas, controlando por la autocorrelación de primer orden. Se podría decir que los costes salariales y no salariales están influenciados mutuamente, y que los salarios influyen en las tasas de inflación, aunque no de manera simultánea. Sin embargo, la falta de información trimestral sobre los indicadores institucionales del mercado laboral nos ha obligado a dejar de lado la relación simultánea entre los componentes de los costes laborales generales, para permitir de esta manera una endogeneidad de la tasa de inflación. Por lo tanto, es necesario ser cauteloso al interpretar los resultados de este modelo, ya que muestran más una descripción que una explicación de las relaciones entre las variables incluidas.

⁵³ Debido a la falta de información trimestral sobre los indicadores institucionales del mercado laboral, se realizaron las estimaciones de la regresión utilizando información anual recopilada entre 1997 y 2008, pues para muchas de las variables utilizadas sólo se disponía de información durante este período.

Los resultados

El análisis da lugar a varios resultados interesantes:

- El modelo identifica a la inflación como el factor principal de los marcados crecimientos en los costes salariales y no salariales durante el período 1998–2008 (Cuadro A3.2). Según el modelo, durante este período, el incremento de los precios de consumo contribuyó al 30 por ciento de la subida salarial, y a más del 21 por ciento del aumento de los costes no salariales.
- Las tasas de crecimiento de la cobertura sindical también tienen un impacto positivo sobre el aumento de los costes salariales y no salariales. Aunque es una variable muy importante, esto no es sorprendente si consideramos que cualquier mejoría en la posición de negociación de los trabajadores, *ceteris paribus*, tendría una influencia positiva sobre los costes salariales y no salariales.
- En lo que respecta a otras relaciones menos habituales de la especificación de la ecuación salarial, los términos de intercambio muestran una relación directa con los costes salariales. Por el contrario, el desempleo ha arrojado una relación negativa con los salarios, lo cual está en consonancia con la teoría económica: un aumento del desempleo resultaría en un debilitamiento de la posición de los trabajadores en las negociaciones colectivas, lo cual implicaría salarios más reducidos. Sin embargo, el nivel de significación de esta variable no fue lo suficientemente alto, y es por esto que no fue incluida en el modelo. Otra variable que no parece ser significativa para explicar las variaciones salariales es la productividad. No se trata de algo sorprendente puesto que la evidencia empírica en España muestra que ni el crecimiento de los costes salariales, ni el de los no salariales han seguido de cerca el crecimiento de la productividad durante los últimos 15 años.⁵⁴
- Otras variables explicativas de los costes no salariales también mostraron resultados interesantes. El aumento de la tasa promedio de sustitución del desempleo tuvo impactos negativos sobre los costes no salariales. Se trata de una situación lógica si se consideran las diferencias compensatorias que se llevan a cabo: puesto que una tasa de sustitución da paso a una

⁵⁴ En el texto principal del presente capítulo se explica con más detalle la relación entre salarios y productividad.

Cuadro A3.2 Resultados de la regresión

	Tasa de crecimiento de los costes salariales (Dlnw)	Tasa de crecimiento de los costes no salariales (Dlnwagecost)
Inflación (Dlnp)	1,246 (9,87)**	1,226 (3,94)**
Términos de intercambio (Dlntrade)	0,063 (2,66)**	
Cobertura sindical (Dlnuncov)	0,525 (6,42)**	0,78 (4,93)**
Tasa promedio de sustitución del desempleo (Dlnarr)		-0,507 (-5,37)**
Proporción de empleados en ocupaciones sin cualificación requerida (Dlnuns)		0,138 (3,39)**
Porcentaje medio de despidos (Dln diss)		0,095 (2,41)*
Constante	-0,000 (-0,01)*	-0,011 (-1,04)*

Nota: Todas las variables están corregidas por estacionalidad. Entre paréntesis se encuentra el valor absoluto del estadístico t (estadístico z en los test de autocorrelación). Niveles de significación: *significativa al 5 por ciento; **significativa al 1 por ciento.

mayor protección, las otras posibles mejoras de los costes no salariales se vuelven innecesarias. Finalmente, tanto la proporción de trabajadores en ocupaciones sin cualificación requerida, como el porcentaje medio de despidos tienen una influencia positiva sobre los costes no salariales.

- En cuanto a la magnitud de los efectos, la inflación parece ser la variable que tiene el mayor impacto sobre los costes salariales y no salariales. Un incremento del 1 por ciento en la tasa de inflación supone un incremento del 1,24 por ciento de los costes salariales, y del 1,22 por ciento de los costes no salariales. Asimismo, si se realizan mayores esfuerzos para mejorar los niveles de cualificación de los trabajadores y para reducir los despidos, se logrará disminuir los costes salariales aún más, aunque sea de manera marginal. Estos resultados fueron tomados como base para la simulación en materia de política presentada en la Sección D de este capítulo.

REFERENCIAS

Andrés, J. et al. 2009. *Job creation in Spain: Productivity growth, labour market reforms or both?*, Documento de Trabajo del Instituto de Economía Internacional No. 0903 (Valencia, Universidad de Valencia). Disponible en: http://iei.uv.es/docs/seminario/iei_0903.pdf.

Bagües, M.; Fernández-Villaverde, J.; Garicano, L. (editores). 2010. *La Ley de Economía Sostenible y las reformas estructurales: 25 propuestas* (Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada).

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA). 2011. “Sectoros de futuro de la economía española”, en *España, Observatorio Económico*, 19 de enero (Madrid).

Banco de España. 2011. “Informe de proyecciones de la economía española”, en *Boletín Económico*, abril (Madrid), pp. 3-15. Disponible en: <http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/11/Mar/Fich/art1.pdf>.

—. 2010. “El endeudamiento de las sociedades no financieras Españolas. Evolución temporal y comparación con el área del Euro”, en *Boletín Económico*, mayo (Madrid), pp. 51-63. Disponible en: <http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/10/May/Fich/art3.pdf>.

Blanchard, O.J.; Katz, L. 1999. *Wage dynamics: Reconciling theory and evidence*, Documento de Trabajo del NBER No. 6924, febrero (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research).

Carnot, N.; Koen, V.; Tissot, B. 2005. *Economic forecasting* (Basingstoke, Palgrave Macmillan).

Comisión Europea; FMI; OCDE; Naciones Unidas; Banco Mundial. 2009. *System of National Accounts 2008* (Nueva York). Disponible (en inglés) en: <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>.

Economic Intelligence Unit (EIU). 2010. *Country Report Spain*, noviembre (Londres).

Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés). 2010. *Informe Global de Competitividad 2010-2011* (Ginebra).

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2011. *World Economic Outlook: Tensions from the two-speed recovery: Unemployment, commodities, and capital flows* (Washington, DC). Disponible en:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/pdf/text.pdf>.

—. 2009. *Spain: Selected issues*, IMF country report No. 09/129 (Washington, DC).

García-Milà, T. 2010. “Transferencia de resultados en la actividad investigadora”, en Bagües, M.; Fernández-Villaverde, J.; Garicano, L. (editores), pp. 52–55.

Ho, A.; Shin, R. 1997. “The role of science and technology in creating Korea’s electronics industry”, en *Asian Affairs*, Vol. 23, No. 4, pp. 235–251.

Hoffmann, E. 1999. *International statistical comparisons of occupational and social structures: Problems, possibilities and the role of ISCO-88* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT)). Disponible en:

<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/press1.htm>.

Ivars, M.; Ibáñez, J. 2006. *The role of ICT in the Spanish productivity slowdown*, Documentos de trabajo 5 (Bilbao, Fundación BBVA).

Izquierdo, A.F.; Martínez Carrascal, C. 2010. “El endeudamiento de las sociedades no financieras españolas. Evolución temporal y comparación con el área del euro”, en *Boletín Económico*, mayo (Madrid, Banco de España).

Izquierdo, M.; Jimeno, J.F. 2008. “Las consecuencias de la indicación salarial sobre la inflación”, en *Boletín Económico*, noviembre (Madrid, Banco de España), pp. 64–70.

Kim, S. 2002. “Development of information technology industry and sources of economic growth and productivity in Korea”, en *Journal of Economic Research*, Vol. 7, pp. 1-39.

Malo, M. Disponible próximamente. *Study on the labour market policies in Spain under the current crisis*, Documento de Debate No. 210, IIEL (Ginebra, OIT).

Mas, M.; Quesada, J. 2006. *The role of ICT on the Spanish productivity slowdown*, Documentos de Trabajo 13 (Bilbao, Fundación BBVA).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2011. *Germany: A job-centred approach*, Estudios sobre el Crecimiento con Equidad (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL)).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2010a. *OECD Economic Surveys: Spain*, diciembre (París).

—. 2010b. OECD Factbook 2010: *Economic, environmental and social statistics* (París).

—. 2008. *Economic Survey of Spain 2008: Fostering competition in product markets to boost productivity* (París). Disponible en:
http://www.oecd.org/document/46/0,3746,en_2649_34833_41682094_1_1_1_1,00.html.

—. 2004. *Glossary of Statistical Terms: Information, communication technology (ICT) goods* (París). Disponible en: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6274>.

—. 2003a. *ICT and economic growth: Evidence from OECD countries, industries and firms*, OECD Information and Communications Technologies (París).

—. 2003b. *OECD Economic Surveys: Spain 2003* (París).

—. 2001. *OECD Economic Surveys: Spain 2001* (París).

Pilat, D. 2005. *Spain's productivity performance in international perspective*, artículo preparado en el marco del Taller sobre Productividad de la OCDE, Madrid, 17–19 de octubre (París, OCDE). Disponible en:
<http://www.oecd.org/dataoecd/61/17/35407637.pdf>.

Ramos-Martín, N. 2011. *Sector-level bargaining and possibilities for deviations at company level: Spain* (Dublín, Eurofound). Disponible en:
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/877/en/1/EF10877EN.pdf> [25 de mayo de 2011].

Schulten, T.; Stueckler, A. 2000. *Wage policy and EMU*, Observatorio Europeo de Relaciones Laborales en línea (Dublín, Eurofound). Disponible en:
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2000/07/study/tn0007402s.htm> [25 de mayo de 2011].

Smith, D. 1997. “Technology, commodity chains and global inequality: The South Korean case in the 1990s”, en *Review of International Political Economy*, Vol. 4, No. 4, pp. 734–762.

Timmer, M.; O’Mahony, M.; van Ark, B. 2007. *EU KLEMS growth and productivity accounts: An overview*, Consorcio EU KLEMS, marzo. Disponible en: http://www.euklems.net/data/overview_07i.pdf.

Van Klaveren, M.; Tijdens, K.G. (editores). 2008. *Bargaining issues in Europe: Comparing countries and industries* (Bruselas, ETUI-REHS).

Weiss, J. 2005. *Export growth and industrial policy: Lessons from the East Asian miracle experience*, Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés) Institute Discussion Paper No. 26, febrero (Tokyo).

Wöfl, A. et al. 2009. *Ten Years of Product Market Reform in OECD: Insights from a revised PMR indicator*. Documentos de Trabajo del Departamento de Economía No. 695 (París, OCDE). Disponible en:
<http://www.oecd.org/dataoecd/29/41/42779045.pdf>.

CAPÍTULO 4

REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO: PERSPECTIVA GENERAL Y RETOS POLÍTICOS⁵⁵

INTRODUCCIÓN

En 2009, alrededor de una tercera parte de todos los trabajadores contratados tenía un contrato temporal en España, una cifra que ha permanecido relativamente estable durante las dos últimas décadas a pesar de los esfuerzos para incitar a la utilización de los contratos indefinidos, y que además se acerca al triple de la media de la OCDE. Sin embargo, como resultado de la pérdida desproporcionada de puestos de trabajo de los trabajadores temporales durante la crisis, la proporción de estos contratos ha caído aproximadamente una cuarta parte, lo cual es aún una cifra elevada en relación con los estándares internacionales. Esta evolución ha situado de nuevo en primer plano la cuestión de la dualidad del mercado de trabajo en España. En este sentido, la reforma del mercado de trabajo español de 2010–11 es una buena y oportuna iniciativa. Así, como señala el Capítulo 2, durante 2010 y 2011 España ha venido llevando a cabo una serie de amplias reformas del mercado de trabajo, las mismas que se centran sobre todo en cuatro áreas principales: (i) cambios normativos para abordar la dualidad del mercado de trabajo mediante la modificación de los procedimientos y de los costes de despido; (ii) énfasis en las políticas para fomentar la flexibilidad interna (ajustes en las jornadas laborales) en lugar de medidas de flexibilidad externa; (iii) aumento de las subvenciones a las empresas para la contratación de jóvenes, personas con menor cualificación, mujeres y parados de larga duración; y (iv) medidas para mejorar la intermediación laboral y la oferta de servicios de empleo.

Con esto en mente, el propósito de este capítulo es, primeramente, el de examinar con más detalle los primeros dos elementos de la reforma, especialmente en lo que se refiere a su implicación para promover un incremento de los empleos de alta calidad y reducir la dualidad del mercado laboral (el Capítulo 5 analiza los otros dos componentes de la reforma). En

⁵⁵ Los autores desean expresar su agradecimiento a la excelente ayuda de Chi Kyu Sim y Jamie Boderck en la investigación.

particular, la Sección A de este capítulo arroja luz sobre las modificaciones en la legislación de protección del empleo, prestando una especial atención a la cuestión de los costes de despido y a la dualidad del mercado de trabajo. La Sección B proporciona un breve análisis sobre las cuestiones relacionadas con los acuerdos en cuanto a la jornada laboral, en particular el trabajo a tiempo parcial, poniendo un énfasis especial en la perspectiva internacional (véase el Capítulo 3 para conocer más sobre el proceso de negociación colectiva). En la Sección final se discute sobre las cuestiones políticas que surgen de estos hallazgos.

A LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN DEL EMPLEO (LPE)

La ventaja de la legislación de la protección en materia de empleo (LPE) es que, de estar bien diseñada, equilibra la necesidad de proporcionar renta y seguridad en el empleo a los trabajadores con la de permitir a las empresas ajustar la fuerza de trabajo (jornadas laborales y/o cantidad de puestos de trabajo) en respuesta a las fluctuaciones de la demanda agregada. En particular, la LPE tiene la capacidad de regular la contratación bajo los diferentes tipos de contrato (regulares versus no regulares) así como los procedimientos en términos de despidos individuales y colectivos; en especial, el período de preaviso y la indemnización asociada al despido que, generalmente, está calculada sobre la base del número de días o meses de salario por año de servicio.

Antes de la reforma del mercado de trabajo de 2010–11, la LPE en España estaba considerada como una de las más rígidas junto con la de Turquía, Luxemburgo, México y Grecia, de acuerdo con el indicador de la OCDE;⁵⁶ en tanto que países como EE.UU., el Reino Unido y Canadá tenían la LPE menos estricta. En general, la regulación en materia de contratación laboral en las economías avanzadas ha sido considerablemente atenuada a lo largo de las pasadas dos décadas, en un esfuerzo por promover la creación de empleo, con medidas de reforma centradas casi exclusivamente en relajar las normas que regulan el trabajo temporal. Como consecuencia de ello, la participación del empleo temporal en el empleo total ha aumentado en la mayor parte de las economías, exacerbando la dualidad del mercado de trabajo.⁵⁷ Esta es una de las razones por las cuales la reforma de 2010–11 en España está orientada a abordar la dualidad del mercado laboral modificando las leyes que rigen tanto para los contratos indefinidos como temporales.

⁵⁶ Véase OCDE, 2004.

⁵⁷ OIT, 2008; Skedinger, 2010.

1 REGULACIÓN DE LOS CONTRATOS DE TRABAJO DE DURACIÓN INDETERMINADA

Indemnización por despido individual en los contratos indefinidos

A lo largo de las décadas pasadas, la legislación de empleo española ha introducido una serie de reformas, especialmente, en lo que se refiere a los costes de despido (Cuadro 4.1). Bajo la normativa más reciente de 2010, en caso de despido individual procedente (disciplinario o por razones económicas objetivas), la indemnización es de 20 días de salario por año de antigüedad, independientemente de la modalidad de contrato indefinido. Sin embargo, bajo los “nuevos” contratos indefinidos (Contrato Indefinido de Fomento del Empleo), la indemnización por despido improcedente es diferente, dependiendo de los motivos del mismo. Así, si la empresa alega motivos económicos, entonces la indemnización es de 33 días de salario por año de antigüedad (hasta un máximo de 24 meses); pero si los motivos son disciplinarios, la cantidad de la indemnización aumenta a 45 días de salario por año de antigüedad. Con respecto a los trabajadores con contrato indefinido ordinario, la indemnización por despido improcedente es de 45 días de salario por año de antigüedad (con un máximo de 42 meses), con independencia del motivo de despido.⁵⁸ En cuanto al período de preaviso exigido, en los despidos procedentes por razones económicas es ahora de 15 días (lo cual representa una reducción respecto a los 30 días anteriores), el mismo puede ser sustituido mediante el pago de los salarios correspondientes. En el caso de despidos por motivos disciplinarios, el período de preaviso no es obligatorio.

Antes de la reforma, los despidos procedentes por motivos económicos eran considerados como demasiado restrictivos y solo unas pocas empresas optaban por esa modalidad dado que la definición legal estaba sujeta a varias interpretaciones. Esto era particularmente importante puesto que, antes de 2002, las empresas estaban obligadas a pagar, tanto los salarios de tramitación como los costes derivados de los tribunales, durante el tiempo que duraban los procedimientos ante los tribunales, cuando un trabajador reclamaba que un despido *procedente* era de hecho *improcedente*. Dada la

⁵⁸ Los Juzgados de lo Social no pueden emitir veredictos en lo que concierne a la cantidad total de la indemnización, sólo pueden declarar si un caso es “procedente” o “improcedente”. Sin embargo, con anterioridad a 1980, los Jueces tenían la potestad de decidir la cantidad de indemnización (con cantidades mínimas y máximas conforme a la legislación vigente) basándose en las circunstancias de la empresa y/o del trabajador.

Cuadro 4.1 Cronología de las reformas del mercado de trabajo: costes por despidos individuales

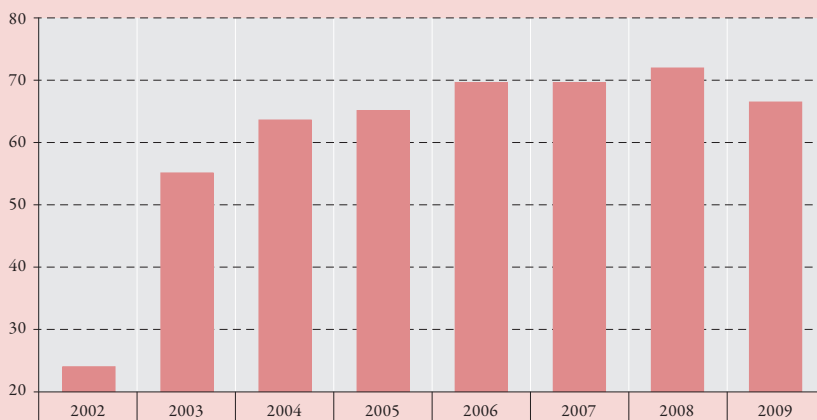
Año	Contrato indefinido	Contrato temporal	Consecuencias
1980	<i>Disciplinario</i> Procedente: 0; improcedente: 45 días <i>Económico</i> Procedente: 20 días; improcedente: 45 días (preaviso requerido)	Sin indemnización	Estatuto de los Trabajadores; Antes del Estatuto, los Juzgados de lo Social decidían la indemnización; El despido por razones económicas era rara vez utilizado y casi exclusivamente para despidos colectivos
1984	No hubo cambios en la indemnización	Indemnización: 12 días laborables; Período mínimo de contratación: 6 meses (ampliado a 12 meses en 1991) y por un máximo de 36 meses	El uso de la contratación temporal era permitido en caso de necesidades permanentes de la empresa (Contrato Temporal de Fomento del Empleo, CTFE); como resultado, incremento masivo del empleo temporal
1994	No hubo cambios en la indemnización pero las restricciones existentes sobre la utilización de la cuestión económica como causa de despido fueron suprimidas (Preaviso: 30 días)	No hubo cambios en la indemnización para los CTFE; Respecto a otros contratos que no sean CTFE, 0-8 días	Restricciones severas impuestas al uso de los CTFE, como permitir la contratación temporal solamente para necesidades temporales de las empresas; En la práctica las empresas remplazaron el uso de los CTFE por otro tipo de contratos temporales (principalmente los contratos por obra)
1997	Se introduce un nuevo contrato indefinido con incentivos financieros considerables para ciertos grupos (Contrato Indefinido para Fomento de la Contratación Indefinida) y se modifica la definición de causas económicas; Indemnizaciones más bajas para despidos improcedentes por causas económicas: 33 días	Se suprime el CTFE; también se elimina el uso de la contratación temporal para el lanzamiento de nuevos negocios	La definición legal de “despido objetivo por causas económicas” no está clara todavía
2002	Las empresas pueden optar por pagar la máxima indemnización (33 o 45 días dependiendo de la causa) por despido improcedente y evitar así procedimientos judiciales y el riesgo de tener que pagar salarios de tramitación	Sin variación en la indemnización; Se añaden restricciones a la utilización de contratos temporales para trabajadores que ya están trabajando en la empresa	Tendencia a un incremento exponencial de la utilización de despidos “improcedentes”; Las empresas prefieren solucionar el caso mediante el pago correspondiente por despido improcedente, evitando así acudir a los tribunales y pagar los salarios de tramitación
2006	Sin variaciones en la indemnización; Incentivos económicos para las empresas que utilicen la contratación indefinida	Sin variación en la indemnización	
2010	Procedente: 20 días; improcedente: 33 o 45 días dependiendo de la causa; Se amplía la definición de causas económicas; Las empresas tienen la opción de aplicar el reembolso de 8 días de salario por año de antigüedad; Temporalmente, FOGASA reembolsará estas cantidades (preaviso: 15 días)	Se aumenta la indemnización – 12 días de salario – pero el incremento será gradual hasta alcanzar los 12 días en 2015; p. ej., en 2012, serán 9 días de salario y 10 días de salario en 2013	La definición más amplia de causas económicas se orienta a eliminar la naturaleza de “mirada prospectiva” de los despidos procedentes, pero la redacción exacta de la Ley todavía no es clara

Fuente: Malo, 2011.

prolongada duración de los procedimientos judiciales en España, el tipo de modalidad de despido constituía una consideración importante. Sin embargo, en 2002, el Gobierno español introdujo una norma que permitía que las empresas declarasen la improcedencia de un despido y pagaran la indemnización máxima, lo cual les evitaba el proceso ante los tribunales y el consecuente pago de los salarios de tramitación. Tomando en cuenta lo restrictivo de la definición y la incertidumbre respecto a los costes asociados a los procedimientos judiciales, las empresas optaron por utilizar despidos improcedentes casi exclusivamente. Por ejemplo, en cuanto a los contratos indefinidos se refiere, la proporción de despidos improcedentes en el total de despidos alcanzó en 2008 el 70 por ciento (Gráfico 4.1).

Frente a esta realidad, una de las principales modificaciones introducidas en 2010 fue incluir aclaraciones a la definición de “motivos económicos” para los despidos. Así, la definición de 2010 extiende la cobertura y la delimitación de los motivos económicos, proporcionando a las empresas la oportunidad para ampliar las posibilidades y la utilización de los despidos procedentes. Y, aunque no hubo ningún cambio en la condición que exigía a las empresas pagar los salarios de tramitación mientras duraba el conflicto

Gráfico 4.1 Despidos improcedentes de contratos indefinidos como porcentaje del total de despidos (porcentajes)



Fuente: IIEL basado en fuentes nacionales.

sobre si el despido era o no procedente, la evidencia preliminar del último trimestre de 2010 muestra que ya ha habido una utilización ligeramente mayor de los despidos procedentes por motivos económicos. Asimismo, la nueva regulación facilita el fin de las relaciones laborales debido al absentismo persistente, es decir, cuando el índice de absentismo excede el 2,5 por ciento (antes de la reforma, este índice estaba fijado en el 5 por ciento).

Indemnización por despidos colectivos

Como en muchos de los países de la OCDE, en España existen normas particulares que regulan los despidos colectivos, puesto que éstos tienden a tener un impacto social y económico más importante que los despidos individuales. Así, la indemnización en el caso de los despidos colectivos es de 20 días de salario por año de antigüedad, pero puede ser incrementada a través de las negociaciones entre el empleador y los representantes de los trabajadores en la empresa.

Una de las características más importante de los despidos colectivos en España es el requisito de autorización de las autoridades laborales, con el proceso de negociación centrado en dos cuestiones: el número de trabajadores que se despiden y la cantidad del pago por indemnización. Es probable que sea por esto que las empresas en España tienden a no utilizar los despidos colectivos incluso cuando se enfrentan a una recesión económica y que, por el contrario, “individualicen” los despidos colectivos. Por ejemplo, en 2009, en medio de la crisis económica y financiera, el número de trabajadores despedidos vía despido individual fue 12 veces mayor que el número de terminaciones a través de despidos colectivos.

La reforma de 2010–11 también ha modificado algunos de los reglamentos administrativos relacionados con los despidos colectivos. Por ejemplo, el período máximo de negociación entre empleadores y trabajadores por casos de despidos colectivos es ahora de 45 días, lo cual ha producido ya, en el último trimestre de 2010, un modesto incremento en la incidencia de los despidos colectivos. Igualmente, ahora el proceso de negociación de los despidos colectivos debe incluir, además del número de trabajadores y

Recuadro 4.1 Reforma del mercado de trabajo en Austria en 2003: Perspectiva general y evaluación

En 2003, en un intento por fortalecer los esfuerzos para aumentar las pensiones y reformar el mercado laboral en Austria, el sistema de indemnización por despido sufrió una serie de modificaciones. El antiguo sistema requería que los empleadores pagasen una indemnización a los empleados en el momento del despido (hasta un máximo del salario anual), en el caso de trabajadores con una antigüedad de al menos 3 años. Sin embargo, existían tres problemas principales con este sistema: primero, que excluía a los trabajadores con contratos de corta duración; segundo, que implicaba un incentivo a las empresas para utilizar con más frecuencia los contratos de corta duración; y tercero, que inhibía la movilidad laboral ya que los empleados renunciaban a sus indemnizaciones si cesaban sus funciones voluntariamente.

Para hacer frente a estas limitaciones, se estableció el nuevo sistema de cuenta de ahorros individual en 2003. Bajo este sistema, las empresas tienen que aportar un 1,54 por ciento del salario mensual de cada empleado a un fondo individual de indemnización. La aportación comienza en el segundo mes de trabajo del empleado y no tiene tributación fiscal. A la terminación de la relación laboral, el empleado tiene derecho a elegir la forma en cómo quiere acceder al fondo, ya sea: (i) preservando las aportaciones en el fondo hasta la jubilación; (ii) transfiriéndolas a la nueva empresa empleadora; (iii) invirtiéndolas en un régimen de pensión; o (iv) retirando las aportaciones acumuladas. El retiro de las aportaciones acumuladas antes de la jubilación está penalizado con un impuesto fijo y único del 6 por ciento.

Una de las ventajas de este nuevo sistema es que permite a los trabajadores acumular sus indemnizaciones por despido ininterrumpidamente al cambiar de empleo, favoreciendo de este modo la movilidad laboral. Además, las cotizaciones actúan como un pilar complementario al sistema de pensiones.

Así, se puede decir que el impacto global de la reforma realizada en 2003 ha sido positivo por las siguientes razones:

- *Dualidad del mercado de trabajo*: El porcentaje del empleo temporal en el empleo total es relativamente bajo en Austria, situándose alrededor del 10 por ciento.
- *Movilidad laboral*: El nuevo sistema ha facilitado la movilidad de los trabajadores abriendo de este modo nuevas oportunidades para la carrera profesional.
- *Constante resistencia del mercado de trabajo*: Las tasas de paro han permanecido marcadamente bajas (alrededor del 4 por ciento) incluso durante la crisis reciente. El nuevo sistema de indemnización por despido ha sido consistente con las políticas de mantenimiento del empleo, lo cual ha hecho posible disminuir el número de despidos en las empresas sostenibles que afrontaban la crisis.

Sin embargo, existen elementos específicos relacionados con el funcionamiento del fondo de indemnización que España debería tener en cuenta:

- *La mayor parte de las personas optan por retirar las aportaciones acumuladas*: Aunque el fondo se concibió, en parte, como medio para complementar el ahorro jubilatorio, en 2006 el 88 por ciento de los participantes que tenía la opción de retirar su dinero lo hizo.

- *Los rendimientos son relativamente bajos:* Inicialmente, se esperaba que los rendimientos iban a ser alrededor del 6 por ciento; sin embargo, estos han sido reiteradamente más bajos, esto es, menos del 4 por ciento en 2003, 5 por ciento en 2004, 5,5 por ciento en 2005 y 3,6 por ciento en 2006. No obstante, estos rendimientos implican todavía ganancias netas de renta para los trabajadores.
- *Los empleados contratados antes de 2003 tienen menor probabilidad de entrar en el nuevo sistema:* Los trabajadores que iniciaron sus relaciones laborales antes del 2003, han elegido predominantemente permanecer en el antiguo sistema. Se cree que ello puede deberse a la naturaleza de la transferencia del antiguo al nuevo sistema.

de la cantidad de la indemnización, cuestiones relacionadas con la eventual reinserción laboral de los trabajadores despedidos, es decir, la asignación y disponibilidad de la formación y otras medidas de apoyo al empleo. Esta es una innovación positiva e importante.

Fondo de Capitalización para Trabajadores

Un elemento importante de la reforma de 2010–11 es el establecimiento de un Fondo de Capitalización para Trabajadores, el mismo que entrará en vigor en 2012. Este sistema, al menos en su diseño inicial, es similar en algunos aspectos a la cuenta de ahorros individual austríaca que entró en vigor en el año 2003. En el sistema austríaco, las empresas tienen que aportar un 1,54 por ciento del salario del empleado mensualmente, comenzando en el segundo mes, a un fondo individual sin tributación fiscal. Al terminarse la relación laboral (de forma voluntaria o involuntaria), el empleado tiene varias opciones en lo que concierne al acceso al fondo (véase Recuadro 4.1 para más detalles sobre el sistema austriaco y su eficacia).

El nuevo sistema español, el Fondo de Capitalización para Trabajadores, sigue un principio similar al sistema austríaco, ya que el empleado puede aplazar una parte de la indemnización hasta una fecha futura bajo determinadas condiciones, algunas de las cuales están aún por ser determinadas. Además, el Fondo es aplicable a todos los contratos indefinidos firmados

Recuadro 4.2 Fondo de Capitalización para Trabajadores

La Ley de 2010 estipulaba que el Fondo de Capitalización para Trabajadores entraría en vigor en 2011, y que el Fondo de Garantía Salarial FOGASA llevaría a cabo sus funciones en lo que se refiere a los despidos y al pago de indemnizaciones hasta que el Fondo fuera efectivo. Sin embargo, hasta junio de 2011, los detalles sobre el funcionamiento del Fondo seguían siendo objeto de debate. Hasta que estas decisiones sean tomadas de manera definitiva, como lo establece la normativa de 2010, solamente los contratos indefinidos firmados después de junio de 2010 y que cuenten con al menos un año de antigüedad, podrían solicitar los fondos a través del FOGASA. Ello significa básicamente que las primeras solicitudes al FOGASA podrían realizarse solamente en junio de 2011.

Existen varias cuestiones pendientes en lo referente al Fondo:

- *Trabajadores que alcanzan la edad de jubilación:* Una cuestión clave que está por decidirse es si un trabajador que no ha sido despedido y que está alcanzando la edad de jubilación está habilitado para recibir el dinero acumulado por el Fondo. Es probable que la decisión vaya en esta dirección, pues lo contrario proporcionaría incentivos a las empresas y a los empleados para concertar un despido fraudulento unos pocos días o semanas antes de la fecha de la jubilación.
- *Cese voluntario:* Otra cuestión pendiente de resolver es sobre si un trabajador que cesa voluntariamente puede tener acceso al Fondo. De acuerdo a la reforma austríaca de 2003, los ceses voluntarios de los contratos indefinidos firmados después del 1 de enero de 2003 tienen acceso al fondo. También se espera que este sea el caso para el Fondo español, para los contratos firmados después de junio de 2010; si no fuera así, el potencial de aumentar la movilidad laboral se vería reducido.
- *Financiación:* Aunque se espera que el FOGASA financie, al menos inicialmente, los costes asociados a la puesta en funcionamiento del Fondo, no está claro si se requerirán cotizaciones adicionales de los empleadores, como ocurrió durante la puesta en marcha del sistema austríaco, y si este fuera el caso, si se compensarían o no las cotizaciones adicionales con reducciones de otras prestaciones.

Con el fin de aclarar todas estas cuestiones y examinar la modalidad de puesta en marcha del Fondo, el Gobierno español creó un grupo de expertos en marzo de 2011. Este grupo se compone de dos expertos del Ministerio de Trabajo e Inmigración, dos representantes de las organizaciones sindicales y otros dos representantes de las organizaciones empresariales. El grupo presentó un borrador del informe al Gobierno en junio de 2011 con las siguientes recomendaciones clave:

- En primer lugar, el Fondo debe tener un sistema mixto de capitalización (sin cuentas individuales), y debe centrarse principalmente en la parte de financiación correspondiente a la indemnización por despido, dejando de lado otras consideraciones tales como facilitar la movilidad geográfica, etc.
- En segundo lugar, el diseño del Fondo debe seguir de cerca el modelo austríaco de 2003.

- En tercer lugar, la actual situación transitoria a través del FOGASA debe continuar hasta que el Fondo se encuentre plenamente operativo.

En general, los expertos destacaron que, dada la situación económica actual y como se estipula en la Ley 35/2010, es indispensable asegurarse que no se creen cargas financieras adicionales para las empresas mediante el aumento de las cotizaciones sociales. Por otra parte, los expertos recomendaron que las contribuciones de las empresas al Fondo debieran ser compensadas por una disminución proporcional de las cotizaciones sociales en otras áreas. Finalmente, los expertos subrayaron la necesidad de utilizar el Fondo sobre todo para reducir la brecha de la indemnización por despido entre los contratos indefinidos y temporales.

después del 18 de junio de 2010, incluyendo tanto los despidos colectivos como los individuales. La Ley actual se orienta a que, del total elegible de la indemnización por año de servicio, 8 días de salario por año de servicio se financien a través de este Fondo. Los trabajadores podrían hacer uso del dinero recibido a través del Fondo en el momento de la separación laboral de varias formas, incluyendo potencialmente: (i) transferirlo al nuevo empleador; (ii) hacerlo efectivo en el momento de la jubilación; (iii) percibirlo en forma de cantidad acumulada; (iv) hacer uso del mismo como apoyo a la movilidad geográfica; o (v) hacer uso del mismo para gastos de formación. Actualmente, un panel tripartito de expertos está en proceso de poner en funcionamiento el nuevo fondo (véase Recuadro 4.2).

2 REGULACIÓN DE LOS CONTRATOS DE TRABAJO DE DURACIÓN DETERMINADA

Antes de 1984, era el denominado “principio de causalidad”, el que gobernaba las contrataciones temporales en España; esto es, que las empresas podían contratar trabajadores mediante contrato temporal para llevar a cabo las tareas de naturaleza temporal de las mismas. Sin embargo, las reformas de 1984 derogaron este principio e hicieron posible que las empresas contrataran trabajadores mediante contrato *temporal* para realizar funcio-

nes *permanentes* de la empresa; este fue el conocido Contrato Temporal de Fomento del Empleo (CTFE). Siguiendo estas reformas, el pago por indemnización de los trabajadores con contratos temporales se fijó en 12 días de salario por año de antigüedad, dado un período mínimo y uno máximo para los contratos de 6 y 36 meses, respectivamente. El Gobierno español vio en esta reforma un intento para facilitar la entrada al empleo, sin embargo, las empresas comenzaron a utilizarlo como mecanismo principal para ajustar el empleo a las fluctuaciones de la demanda ya que la compensación económica por trabajador era considerablemente más baja en comparación con los contratos indefinidos (de 20 días) y, además, a los trabajadores no se les permitía ir a juicio reclamando un despido “improcedente”. Como resultado de ello, el empleo temporal empezó a extenderse y en los años 90 alcanzó el 30 por ciento del empleo total. Asimismo, la proporción de mujeres con contrato temporal alcanzó el 40 por ciento a mediados de la década de los 90.

En un intento de hacer frente a estas deficiencias, en 1994, el Gobierno restableció el “principio de causalidad” y, al mismo tiempo, redujo el pago por indemnización a un monto entre 0 (finalización del contrato) y 8 días de salario por año de antigüedad. La excepción a esta nueva reforma fue el caso de los trabajadores contratados a través de agencias de trabajo temporal, para quienes la indemnización se mantuvo en 12 días de salario. Sin embargo, estas reformas no evitaron un incremento del uso de los contratos temporales,⁵⁹ pues en lugar de adoptar la práctica de contratación con contratos indefinidos, las empresas sustituyeron el uso de los contratos CTFE por el uso de un tipo diferente de contrato temporal, el contrato por obra.

En este sentido, uno de los objetivos principales de la reciente reforma es estrechar la brecha entre las indemnizaciones de los trabajadores fijos y los temporales, y a su vez reducir la dualidad del mercado de trabajo. Con este fin, la reforma prevé incrementar gradualmente la indemnización de los trabajadores temporales de 8 a 12 días de salario hasta el año 2015. Así, los trabajadores contratados en 2011 tendrán una indemnización de 8 días de salario, mientras que los trabajadores contratados en 2012 tendrán una

⁵⁹ Malo y Toharia, 1997.

Cuadro 4.2 Brecha de indemnización entre trabajadores con contratos indefinidos y temporales (días de salario por año de servicio)

Año	Despido improcedente*			Despido procedente		
	Indefinido	Temporal	Brecha	Indefinido	Temporal	Brecha
1994	45	8	37	20	8	12
1997	45 (33)	8	37 (25)	20	8	12
2006	45 (33)	8	37 (25)	20	8	12
2010	45 (33)	8	37 (25)	20	8	12
2012	45 (33)	9	28 (16)**	20	9	3**
2015	45 (33)	12	25 (13)**	20	12	0**

* Las cifras en paréntesis se refieren a los “nuevos” contratos indefinidos, esto es, los Contratos Indefinidos para el Fomento de la Contratación Indefinida introducidos en 1997.

** Las cifras para 2012 y 2015 presuponen que los 8 días de salario por año de antigüedad están financiados a través del nuevo Fondo de Capitalización para Trabajadores.

Nota: En el cuadro se indican los años de referencia en los cuales se adoptaron reformas de la LPE en España.

Fuente: Malo, 2011.

indemnización de 9 días de salario, y así sucesivamente hasta alcanzar los 12 días de salario en 2015 para todos los trabajadores temporales, incluyendo quiénes están contratados a través de agencias de trabajo temporal.

De esta forma, la brecha de indemnización entre trabajadores con contrato indefinido y contrato temporal en 2015 sería de 8 días de salario por año de antigüedad en el caso de los despidos procedentes por motivos económicos (véase Cuadro 4.2 para mayor información sobre la evolución de la brecha de pago por indemnización). Sin embargo, considerando que los 8 días de salario por año de servicio estarían financiados con anterioridad, el coste de un despido procedente en el momento de terminación de un contrato indefinido sería de hecho de 12 días, lo cual reduciría la brecha a 0. Al mismo tiempo, si las empresas optan por la vía del despido improcedente, la brecha en 2015 permanecería entre 13 y 25 días de salario por año de antigüedad, dependiendo de la modalidad del contrato indefinido.

Al mismo tiempo, antes de las recientes reformas, la duración máxima de un contrato temporal dependía de la razón para la cual era utilizado este contrato. En particular, si el contrato temporal era utilizado de manera

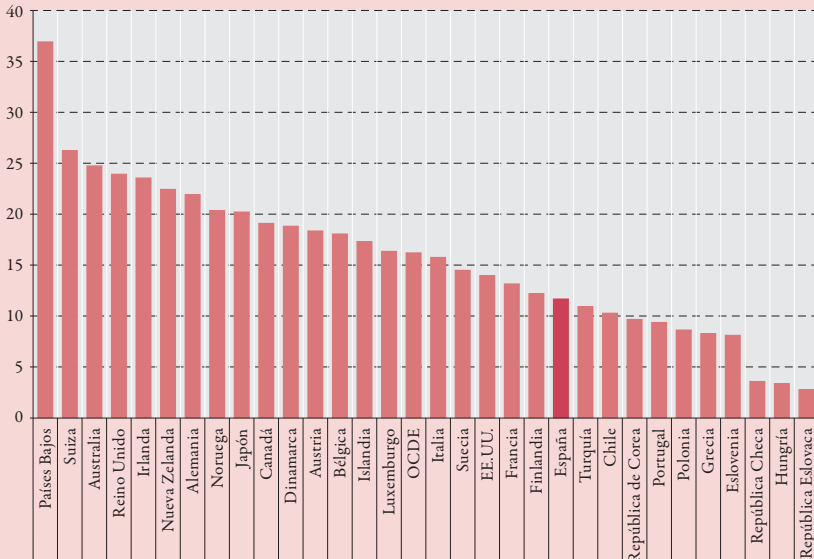
temporal para responder a incrementos de la producción, la duración máxima del contrato era de 6 meses en un período de 12 meses, que podía ser ampliado a través de negociación colectiva a 12 meses en un período de 18 meses. Sin embargo, bajo este esquema no existían límites específicos sobre la duración máxima de los contratos temporales utilizados por otras razones, como, por ejemplo, para realizar una tarea o proyecto específico o en caso de reemplazo; en otras palabras, para el trabajo regular. La nueva legislación introdujo modificaciones estableciendo una duración máxima de 3 años, que podría ampliarse a 4 años a través del convenio colectivo sectorial. Después de este período, si el trabajador continúa prestando servicios, este adquiriría un status permanente. Adicionalmente, en lo que respecta a los contratos temporales sucesivos, los mismos que son aplicables a los trabajadores temporales que realizan tareas regulares para una empresa, un empleado que ha estado en el mismo puesto de trabajo realizando la misma tarea durante más de 24 meses en un período de 30 meses, tiene derecho a adquirir la condición de trabajador permanente. Además, conforme a la nueva Ley, esta disposición es aplicable incluso si el trabajador no está implicado en las mismas tareas.

B EMPLEO A TIEMPO PARCIAL

El empleo a tiempo parcial ofrece beneficios potenciales, tanto desde la perspectiva de la empresa como del empleado. Primero, el trabajo a tiempo parcial puede ayudar a promover la participación en el mercado laboral de grupos de trabajadores marginados y, en algunos casos, otorgar a los empleados una mayor flexibilidad en términos de equilibrio entre vida laboral y personal. Además, la posibilidad de ajustar las jornadas laborales puede ayudar a reducir la pérdida de puestos de trabajo durante las recesiones. Sin embargo, existen también dificultades potenciales, como el acceso limitado a determinadas prestaciones y los riesgos de quedar atrapado en trayectorias laborales de trabajo a tiempo parcial, que tienen una perspectiva de desarrollo profesional más limitado que en el caso del trabajo a tiempo completo.

En términos relativos, la incidencia del trabajo a tiempo parcial en España es baja. Por ejemplo, en 2009 la incidencia permanecía en un 11,8 por ciento del empleo total, comparado con el 25 por ciento o más en otros países como los Países Bajos, Suiza y Australia (Gráfico 4.2). Una serie de factores

Gráfico 4.2 Incidencia del empleo a tiempo parcial en países seleccionados de la OCDE, 2009 (porcentaje)



Fuente: OCDE.

se encuentran detrás de esta baja incidencia del empleo a tiempo parcial en España. En primer lugar, como se ponía de manifiesto en el Capítulo 3, la mayor parte del empleo creado durante la década pasada ha tenido lugar en las microempresas y pequeñas empresas, que tienden a contratar trabajadores a tiempo completo (a menudo con contratos temporales). Además, el proceso de negociación colectiva no ha logrado equilibrar la necesidad de flexibilidad con la de protección social.

1 REGULACIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO Y DE LOS CONTRATOS A TIEMPO PARCIAL

En España, las leyes que regulan los contratos a tiempo parcial, ya sean indefinidos o temporales, son las mismas que regulan los contratos indefinidos y temporales a tiempo completo. Ello significa que las cotizaciones sociales (empresariales), la indemnización por despido, las prestaciones por desempleo y las pensiones están ligadas al tipo de contrato, pero las obligaciones y los beneficios son proporcionales a las horas trabajadas por cada empleado. Esto que sucede en España, ocurre también en otras economías desarrolladas (Cuadro 4.3).

En general, en términos comparativos, una de las debilidades de los contratos a tiempo parcial es que el acceso a las prestaciones relacionadas con el cuidado de los hijos, el permiso por maternidad y las prestaciones sanitarias tienden a estar limitadas para los trabajadores con contrato a tiempo parcial. No obstante, hay excepciones a esta regla; por ejemplo, en los Países Bajos se ofrecen el mismo tipo de prestaciones en estas áreas tanto a los trabajadores a tiempo parcial como a los trabajadores a tiempo completo.

Con las reformas de la negociación colectiva de 2010–11, el Gobierno español pretende facilitar la modificación del tiempo de trabajo. En particular, parte de los esfuerzos reformadores buscan mejorar la utilización del tiempo de trabajo, proporcionando a las empresas y a los trabajadores una mayor flexibilidad para ajustar las jornadas laborales. Por ejemplo, el nuevo reglamento permite a las empresas distribuir un 5 por ciento de la jornada

total de forma flexible. Sin embargo, un aumento a esta cuota o el uso de las “bolsas de horas”, tendrá que ser acordado en el convenio colectivo, algo que ya ocurre en algunos sectores y en algunas empresas. Este es un buen paso que abre nuevas oportunidades al diálogo social.

Hasta antes de la presente reforma, España se había centrado ampliamente en subvenciones a la contratación para promover el trabajo a tiempo parcial (véase también el Capítulo 5). Por ejemplo, la reforma reciente del mercado laboral introdujo reducciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para aquellas empresas que contratasen a trabajadores vulnerables (jóvenes, mujeres y desempleados de larga duración) mediante contratos indefinidos a tiempo parcial.⁶⁰ Sin embargo, varios estudios realizados muestran que este tipo de medidas son, en gran parte, ineficaces ya que con frecuencia conducen a pérdidas de eficiencia. En lugar de ello, un enfoque que merece una atención especial y que ha probado ser más eficaz es sencillamente estrechar la brecha entre los diferentes tipos de empleo, incluyendo el trabajo a tiempo completo y a tiempo parcial, sobre todo en lo que se refiere al acceso a la seguridad social. Asimismo, los países con una alta incidencia del empleo a tiempo parcial tienden a utilizar una combinación de medidas directas e indirectas para promover el empleo a tiempo parcial (Cuadro 4.3). Por ejemplo:

- *Garantizar salarios mínimos, derechos a la seguridad social y acceso al cuidado de los hijos:* Los Países Bajos, en el que la proporción de empleo a tiempo parcial es la más alta de los países de la OCDE (36,9 por ciento en 2009) apoya el empleo a tiempo parcial garantizando salarios mínimos y seguridad social para empleos con jornadas laborales inferiores a una tercera parte de la jornada laboral semanal ordinaria. De la misma forma, en los Países Bajos ha mejorado el acceso al cuidado de los hijos, lo cual ha facilitado la entrada de las mujeres al mercado de trabajo a través del empleo a tiempo parcial.
- *Mejorar el diálogo social en el ámbito de la empresa:* La negociación colectiva a nivel de empresa entre los representantes de los trabajadores y los empleadores permite que las empresas soporten mejor las recesiones económicas. Países como Dinamarca, por ejemplo, poseen regulaciones

⁶⁰ Véase Capítulo 5, anexo A para una descripción más detallada de las medidas de empleo recientes.

Cuadro 4.3 Regulación del trabajo a tiempo parcial en algunos países europeos seleccionados

País (porcentaje del número de trabajadores a tiempo parcial en 2009)	Rigor de la LPE (índice OCDE)	Prestaciones de seguridad social y derechos de los tra- bajadores a tiempo parcial	Políticas gubernamentales que fomentan los contratos a tiempo parcial
Alemania (21,9)	2,63	Prestaciones por desempleo y pensiones basadas en horas trabajadas. Incluida la asistencia sanitaria y el permiso por maternidad.	Sí. Desde los años 90, el trabajo a tiempo parcial ha sido visto como una oportunidad para equilibrar la vida laboral y familiar. En 2000, el derecho al trabajo a tiempo parcial fue reforzado. El Gobierno ha introducido restricciones en el uso del trabajo a tiempo parcial.
Austria (18,5)	2,41	Prestaciones por desempleo y pensiones basadas en horas trabajadas.	Sin políticas directas, pero aceptación pasiva de la tendencia ascendente en la utilización de contratos a tiempo parcial entre las mujeres.
Dinamarca (18,8)	1,91	Prestaciones por desempleo y pensiones basadas en horas trabajadas. Limitaciones adicionales en las prestaciones por desempleo de los trabajadores a tiempo parcial, lo cual desanimó este tipo de empleo.	Sí. En 2002 una nueva ley facilitó los acuerdos sobre trabajo a tiempo parcial en el ámbito de la empresa con independencia del convenio colectivo ya vigente. Sin embargo, incluso antes de 2002, la mayor parte de los convenios colectivos facilitaban el uso de los contratos a tiempo parcial.
España (11,8)	3,11	Prestaciones por desempleo y pensiones basadas en horas trabajadas.	Sí. Indirecta: las reformas a la ley de 1994 y 1997 trataron de fomentar acuerdos sobre las jornadas laborales en relación con una distribución no regular de las mismas. Directa: En 2010–11, con la finalidad de fomentar el uso de contratos a tiempo parcial, el Gobierno anunció reducciones de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social. Por ejemplo, las empresas obtuvieron el 100 por ciento de reducción de las cotizaciones al contratar a jóvenes o parados de larga duración.
Países Bajos (36,6)	2,23	Prestaciones por desempleo y pensiones basadas en horas trabajadas. Incluida asistencia sanitaria y permiso por maternidad.	Sí. En 1993, el salario mínimo y la seguridad social fueron reconocidos para los empleos a tiempo parcial. En 2000, una ley estableció el derecho al trabajo a tiempo parcial. En 2001, la reforma fiscal tuvo como resultado que algunas mujeres redujeran su jornada laboral.
Suecia (14,6)	2,06	Prestaciones por desempleo y pensiones basadas en horas trabajadas. Sin embargo, la posibilidad de recibir estas prestaciones se ha reducido, aumentando así la presión sobre los trabajadores a tiempo parcial para buscar trabajo a tiempo completo.	Sí. El proceso de reforma comenzó en los años 1970 cuando el Gobierno puso en práctica medidas para estimular el empleo de las mujeres. Desde los años 90, se han hecho intentos para reducir el trabajo involuntario a tiempo parcial e incrementar la proporción de trabajo voluntario a tiempo parcial.
Reino Unido (23,9)	1,09	Prestaciones por desempleo basadas en horas trabajadas.	Sí. Por ejemplo, la Regulación de los Trabajadores a Tiempo Parcial del año 2000 garantizó iguales derechos en lo concerniente a salarios, pensiones y protección de empleo. La Ley de Empleo de 2002 introdujo los derechos de los padres con hijos menores a tener jornadas laborales flexibles.

Nota: Las tasas de cotización a la Seguridad Social son las mismas, tanto para el empleo a tiempo completo como para el empleo a tiempo parcial, en la mayor parte de los países.

Fuente: IIEL basado en Eurofound, abril 2010.

que incitan a las empresas y a los trabajadores a la negociación a nivel de la empresa del trabajo a tiempo parcial.

- *Leyes contra la discriminación, y aceptación del trabajo a tiempo parcial:* Al mismo tiempo, en países en los que el empleo a tiempo parcial ha sido una práctica común durante décadas, ahora se promulgan leyes para proteger a los trabajadores a tiempo parcial contra la discriminación; este es el caso de Alemania, por ejemplo.

C CONSIDERACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA

Aunque es demasiado pronto para evaluar su eficacia, la reforma del mercado de trabajo español de 2010–11 representa un paso esperanzador. Especialmente, esta reforma tiene por objeto atenuar la dualidad del mercado laboral, la misma que es considerada de manera generalizada como un obstáculo para la promoción del trabajo decente para todos. Sin embargo, todavía hay un número de áreas donde merece la pena introducir más reformas.

1 SON NECESARIAS MÁS MEDIDAS PARA ABORDAR LA EXCESIVA DUALIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO

La combinación de: (i) la introducción de un Fondo de Capitalización para Trabajadores, el mismo que requiere la financiación previa de 8 días de indemnización por despido por año de servicio; (ii) el aumento gradual de la indemnización a los trabajadores temporales; y, (iii) la ampliación de la definición de despido procedente por causas económicas (nótese que, previamente, las empresas utilizaban el despido improcedente con una indemnización significativamente más alta) estrecharía considerablemente la brecha en cuanto a indemnización existente entre los contratos indefinidos y los temporales en el momento de la terminación de la relación laboral. Además, la introducción de este Fondo también debería contribuir a mejorar la movilidad laboral de los trabajadores con contrato indefinido, lo cual constituye un factor clave dado que la transformación estructural que está en proceso en España, muy probablemente estará asociada a la rotación laboral.

No obstante, existe todavía el riesgo de que las empresas continúen recurriendo al empleo temporal con el fin de evitar procedimientos judiciales onerosos en el caso de despido improcedente de trabajadores con contrato indefinido. En este sentido, se podría aún considerar la introducción de medidas adicionales para racionalizar los procedimientos ante los tribunales y los procedimientos administrativos por desacuerdo en lo que se refiere a despidos procedentes vs. improcedentes, en un esfuerzo por reducir los incentivos para la utilización de facto de los despidos improcedentes

Cuadro 4.4 Duración de los procedimientos judiciales en varios países seleccionados de la OCDE

País	Duración del procedimiento	Porcentaje de casos estimados a favor de los trabajadores
Alemania	En promedio de 3 a 4 meses	
Australia	Generalmente de 6 a 7 meses	90% de todas las reclamaciones se resolvieron mediante conciliación y solamente el 5% por arbitraje formal 57% de todos los arbitrajes formales fueron resueltos a favor del empleado
España	Pocos casos acuden a los tribunales (20% en 2008); generalmente se utilizan los despidos improcedentes y se llega a un acuerdo en el plazo de 2 días	40% de los casos en 2008
Estados Unidos	En promedio, 3 años o 182 días, dependiendo de la clase de tribunal	19% o 83% de las audiencias, dependiendo de la clase de tribunal
Finlandia	Generalmente de 6 a 8 meses	30% de todos los casos en audiencia ante los tribunales
Francia	Alrededor de 1 año (promedio de todos los tipos de conflicto)	75% de todos los casos en audiencia ante los tribunales (media de todos los tipos de conflictos)
Irlanda	En promedio de 2 a 6 meses	66% o 53% de todas las vistas, dependiendo del tipo de tribunal
Italia	Alrededor de 2 años (duración media de los juicios)	55% de todas las vistas; la mayoría de los casos se resolvieron por acuerdo entre las partes, sin recurrir a los tribunales
Noruega		51% de todos los casos que se llevaron ante los tribunales en 2003
Nueva Zelanda	Decisiones dictadas dentro de los 8 meses siguientes a haberse realizado la petición	Alrededor del 50% de las reclamaciones en el último trimestre de 2002, para las cuales se dictó una decisión, se resolvieron a favor del empleado
Suecia	De 1 a 2 años	42% de "decisiones orientativas" entre todas las resoluciones judiciales 47% de "decisiones orientativas" con referencia explícita a la Ley de Protección de Empleo en una resolución judicial.
Reino Unido	Entre 2002 y 2003, 86% de todas las resoluciones del Tribunal Laboral fueron dictadas dentro de las 4 semanas siguientes a la última audiencia	Entre 2002 y 2003; 22% de los casos acudieron a juicio ante el Tribunal Laboral, de los cuales 44% fueron resueltos a favor del empleado

Fuente: Basado en el Cuadro 2.1. en OCDE, 2004 y Labour Force Statistics de la OCDE Stat Extracts (<http://stats.oecd.org>) para otros países.

más costosos, lo que además facilitaría la contratación mediante contrato indefinido. Ello podría lograrse, mediante la agilización de los trámites burocráticos y el incremento del número de jueces, especialmente para los casos en los que exista un mayor retraso. Irlanda, por ejemplo, ha puesto en práctica una combinación de estas medidas y ha conseguido establecer un proceso judicial eficiente y relativamente previsible (Cuadro 4.4); asimismo, los Países Bajos cuenta con un procedimiento judicial eficiente, rápido y previsible.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que, incluso con las reformas más recientes, la brecha en la indemnización por despido entre los contratos indefinidos y los contratos temporales, en el caso de los despidos procedentes, sería solamente cero en el año 2015 una vez que se hayan considerado los 8 días financiados mediante el Fondo de Capitalización para Trabajadores; de lo contrario, la diferencia entre estos dos tipos de contrato se mantendría en 8 días. Esto pone en evidencia las siguientes cuestiones: (i) cómo financiar el Fondo; y (ii) cuál es el impacto que tendrá el Fondo sobre la dualidad del mercado laboral dado que, en la medida en que permanezca la propuesta actual, los trabajadores temporales serían excluidos de este esquema. En otras palabras, las características particulares del Fondo, las cuales están aún por determinarse, jugarán un papel crucial. Sin embargo, para que el Fondo sea más inclusivo y eficaz en otras áreas (por ejemplo, en la de la formación), algunas modificaciones a las actuales propuestas podrían ser consideradas:

- El Gobierno debe considerar cuidadosamente la opción de extender el acceso al Fondo a los trabajadores temporales, como ocurre en el caso de Austria. La cantidad equivalente al número de días de indemnización por despido que un trabajador temporal podría rescatar del Fondo podría ser de la misma proporción que la indemnización total por despido de un trabajador fijo, es decir, el 40 por ciento (8 días de indemnización por despido de 20 días por año de servicio, en el caso de un despido precedente). En este escenario, la indemnización total por finalización de un contrato de un trabajador temporal en el año 2015 sería de 12 días, como está estipulado en la legislación vigente, de los cuales aproximadamente cinco días podrían ser transferidos y utilizados para otros fines, como el de formación. La ventaja de esto es que, además de equiparar los incentivos a la contratación, promovería la movilidad y la formación entre los trabajadores temporales.
- Sin embargo, es importante tomar en cuenta que, permitir el acceso de los trabajadores temporales al Fondo, podría de alguna forma invertir

los esfuerzos para estrechar la brecha efectiva de indemnización entre los trabajadores temporales y permanentes. Ello significa que las acciones encaminadas a asegurar un uso efectivo de las causas económicas y de los despidos procedentes y acelerar los procedimientos judiciales serían aún más importantes.

- Sería importante asegurarse que el Fondo no aumente más los costes efectivos de contratación, especialmente para los contratos indefinidos. Como demuestra el Capítulo 3, el monto de los costes no salariales, incluidos los costes de despido, es una consideración importante a tener en cuenta, especialmente en un momento en el que la economía necesita reforzar la competitividad y crear nuevos puestos de trabajo. En este sentido, se podría dar aún más consideración a la opción de reducir las indemnizaciones por despido, especialmente en lo que se refiere a los despidos procedentes para contratos indefinidos, hasta niveles similares a los del resto de Europa. Este sería el medio más eficaz para reducir la brecha en la indemnización por despido entre los dos tipos de contrato.
- Finalmente, las decisiones concernientes al uso del Fondo son centrales, especialmente si se tiene en cuenta la importancia para España de aumentar el nivel de las cualificaciones y la movilidad laboral. Y, como ha demostrado la experiencia de Austria, la manera en cómo se utilice el Fondo dependerá en gran medida de las condiciones que se estipulen para el retiro de las contribuciones acumuladas de 8 días de salario por año de servicio. En este sentido, España debería considerar la introducción de un número de incentivos si el objetivo es motivar a los trabajadores a utilizar el Fondo para formación, movilidad o jubilación. En cualquier caso, las implicaciones fiscales y de prestaciones deben ser planeadas con mucho cuidado si la opción de retiro es en una sola cantidad acumulada; una opción sería que la cantidad acumulada tribute fiscalmente al tipo marginal del IRPF. Asimismo, el Fondo requiere contemplar estrictas salvaguardas a la inversión para protegerse de fluctuaciones excesivas y así asegurar rendimientos estables.

Recuadro 4.3 Protección social para los trabajadores temporales: Ejemplos de países seleccionados

Austria: En Austria, el empleo de los trabajadores temporales está regulado por la Ley de Empleo Temporal (AÜG). Esta Ley obliga a las agencias de trabajo temporal a inscribir en las instituciones pertinentes de seguro social a los trabajadores temporales de manera que estos trabajadores estén cubiertos por los mismos derechos básicos que los trabajadores fijos en términos de salario, tiempo de trabajo y otras condiciones de trabajo. Sin embargo, existe una opinión jurídica predominante sobre la percepción de prestaciones de seguridad social cubiertas por las empresas que defiende que los empleadores no tienen la obligación legal de tratar a los trabajadores temporales de la misma forma que a los trabajadores fijos.⁶¹ En este sentido, los trabajadores temporales pueden recibir prestaciones por desempleo y asistencia sanitaria si han realizado las cotizaciones suficientes; por ejemplo, la persona asegurada debe tener al menos 28 semanas de cotización en los 12 meses anteriores para tener derecho a recibir prestaciones por desempleo.⁶²

Dinamarca: En Dinamarca, los trabajadores temporales generalmente están bajo la protección de los regímenes nacionales de la Seguridad Social. Los trabajadores de las agencias de trabajo temporal tienen acceso a salarios seguros, derechos sociales fundamentales, tienen derecho a una pensión, a vacaciones y a prestaciones por maternidad e incapacidad temporal.⁶³ Todos los regímenes de Seguridad Social, incluidas las pensiones, asistencia sanitaria y prestaciones por desempleo se proporcionan a los trabajadores a través de una cobertura universal, aunque algunas prestaciones pueden tener un índice reducido. Por ejemplo, los empleados a tiempo parcial reciben una prestación por desempleo menor que se encuentra en un 66,7 por ciento de la máxima prestación por desempleo.

Francia: En Francia, los trabajadores de agencias de trabajo temporal están cubiertos por los regímenes generales de la Seguridad Social, esto es, seguro sanitario, incapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo y pensiones, y un acuerdo general sectorial suplementa el régimen general de los trabajadores.⁶⁴ A pesar de que los trabajadores temporales tienen la misma cobertura bajo el régimen general de la Seguridad Social, parece que los trabajadores temporales pueden tener más dificultades en recibir las prestaciones de seguridad social.

Suecia: En Suecia, los trabajadores temporales tienen cobertura bajo el régimen general de la Seguridad Social, el mismo que incluye pensiones, asistencia sanitaria, y prestaciones por desempleo, ya que el país ofrece cobertura universal para la mayor parte de estos regímenes sociales. Otras prestaciones son suministradas también dependiendo de las cotizaciones efectuadas con anterioridad a recibir las prestaciones. Como mínimo, los trabajadores temporales tienen cobertura de pensión, asistencia sanitaria universal y prestaciones básicas por desempleo. Además, las pensiones y las prestaciones por desempleo son calculadas en base al nivel de remuneración dependiendo de la cotización realizada con anterioridad. Por ejemplo, en el caso de una prestación por desempleo calculada en base a la renta, el 80 por ciento de la renta previa del asegurado es abonado durante los primeros 200 días y el 70 por ciento durante los 100 días siguientes.

⁶¹ Institute for Labour and Family Research, 2008

⁶² SSA y ISSA, 2010.

⁶³ Andersen y Hansen, 2008.

⁶⁴ Michon, 2008.

2 MEJORAR LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS EMPLEOS NO REGULARES

A pesar de la gran pérdida de puestos de trabajo temporales durante la crisis, la proporción del empleo temporal en España permanece elevada (ésta se situaba en un 25 por ciento en 2010). Y si bien la reforma de 2010–11 toma ya medidas para hacer frente a la dualidad del mercado de trabajo, el Gobierno podría afrontar aún más fuertemente esta dualidad mediante la reducción de la brecha en seguridad social y otras prestaciones entre los trabajadores temporales y permanentes. A modo de ejemplo, las experiencias de países como Austria y Dinamarca muestran que es posible proporcionar protección social a los trabajadores temporales sin necesariamente institucionalizar este trabajo temporal; ambos países tienen una dualidad del mercado laboral relativamente baja (véase Recuadro 4.3). Una estrategia basada en estrechar la brecha en prestaciones entre los trabajadores de diferentes categorías debería también extenderse a los trabajadores con jornadas a tiempo completo y a tiempo parcial. Ello produciría probablemente mejores resultados para los trabajadores y las empresas que buscan equilibrar empleo, protección y flexibilidad, que el sistema actual en el que predominan los incentivos a la contratación.

REFERENCIAS

Andersen, S.; Hansen, N. 2008. Article on Denmark in Temporary agency work and collective bargaining in the EU 2009, European Industrial Relations Observatory (EIRO) Online.

Arrowsmith, J. 2009. *Temporary agency work and collective bargaining in the EU* (Dublin, Eurofound). Disponible en: www.eurofound.europa.eu.

BAWAG Allianz Vorsorgekasse AG. *New Severance Pay Rules in Austria* (Abfertigung NEU) (Vienna).

Card, D.; Chetty, R.; Weber, A. 2007. “Cash-on-hand and competing model of intertemporal behavior: New evidence from the labor market”, en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122, No. 4, pp. 1511-1560.

Furness, V. 2009. *Reward for temporary staff* (Employee Benefits Group). Disponible en: http://www.employeebenefits.co.uk/item/9222/pg_dtl_art_news/294/pg_ftr_art

Galdon-Sanchez, J.E.; Güell, M. 2000. *Let's go to court! Firing costs and dismissal contracts*, Documento de Trabajo No. 823, Princeton University, Department of Economics, Industrial Relations Section (Princeton, NJ).

Hofer, H. 2007. *The severance pay reform in Austria*, DICE Report 4 (Munich, CESifo).

Institute for Labour and Family Research. 2008. *Austria: Temporary agency work and collective bargaining in the EU*, European Industrial Relations Observatory (EIRO). Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0807019s/at0807019q.htm>.

Koman, R.; Schuh, U.; Weber, A. 2006. “The Austrian severance pay reform: Toward a funded pension pillar”, en *Empirica*, Vol. 32, Nos. 3–4. pp. 255–274.

Malo, M. Disponible próximamente. *Study on the labour market policies in Spain under the current crisis*, Documento de Debate No. 210, Instituto Internacional de Estudios Laborales (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).

Malo, M.A.; Toharia, L. 1997. «Economía y Derecho del Trabajo: algunas lecciones de las reformas de 1994 y 1997», en Cuadernos Económicos de ICE, No. 63, pp. 155-174.

Michon, F. 2008. France: *Temporary agency work and collective bargaining in the EU*, European Industrial Relations Observatory (EIRO). Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0807019s/fr0807019q.htm>.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2008. *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2004. "Employment protection regulation and labour market performance", en *OECD Employment Outlook* (Paris), pp. 61–125.

Ramos-Martín, N. 2011. *Sector-level bargaining and possibilities for deviations at company level: Spain* (Dublin, Eurofound). Disponible en: www.eurofound.europa.eu.

Skedinger, P. 2010. *Employment protection legislation: Evolution, effects, winners and losers* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing).

Social Security Administration (SSA) and International Social Security Association (ISSA). 2010. *Social security programs throughout the World: Europe, 2010*, SSA Publication No. 13-11801 (Washington, DC).

Venn, D. 2009. *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 89 (Paris, OCDE).

Wölfl, A.; Mora-Sanguinetti, J.S. 2011. *Reforming the labour market in Spain*, Departamento Económico de la OCDE, Documento de Trabajo No. 845 (Paris, OCDE).

CAPÍTULO 5

EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN PARA SOSTENER LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL⁶⁵

INTRODUCCIÓN

Un buen funcionamiento de las políticas de empleo será necesario para preparar a los trabajadores, especialmente a los jóvenes titulados, para el empleo en los nuevos sectores en crecimiento. Del mismo modo, en el período actual de transformación estructural, el sistema de prestaciones será crucial para asegurar las transiciones adecuadas. En este sentido, unos Servicios Públicos de Empleo (SPE) eficaces serán fundamentales para administrar el sistema de prestaciones y facilitar el ajuste entre las ofertas de trabajo y las personas que buscan empleo.

Teniendo en cuenta la reforma del mercado de trabajo 2010–11 en España, que incluye un aumento de las subvenciones económicas a las empresas que contratan jóvenes, trabajadores poco cualificados, mujeres y desempleados de larga duración, junto con medidas destinadas a mejorar la intermediación en el mercado de trabajo, el objetivo de este capítulo es examinar el papel de las políticas de empleo para sostener tanto la creación de empleos de calidad como una transformación estructural exitosa de la economía española. La Sección A analiza el conjunto actual de las políticas del mercado de trabajo cuyo objetivo es la promoción del empleo, teniendo en cuenta el hecho de que España ha insistido considerablemente en las subvenciones a las empresas para la contratación. La Sección B examina las políticas específicas para los jóvenes y la Sección C analiza el actual sistema de prestaciones en España y evalúa hasta qué punto dicho sistema se adapta a los objetivos sociales y del mercado de trabajo. La Sección D examina el papel de los SPE en la elaboración de políticas de activación, especialmente a raíz de las nuevas medidas de intermediación establecidas por el Gobierno. La Sección E formula conclusiones en términos de política a partir del presente análisis.

⁶⁵ Los autores quisieran agradecer a Chi Kyu Sim por su excelente apoyo en la investigación.

A POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO

1 VISIÓN GENERAL

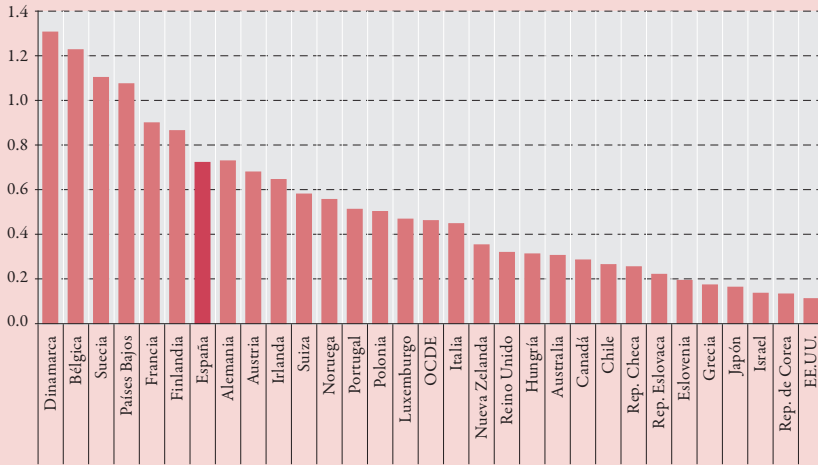
Los principales elementos de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) en España son los servicios de intermediación laboral, los programas de formación profesional y las subvenciones para la creación de empleo (principalmente para grupos específicos tales como las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad). En el 2008, los gastos totales de las PAMT ascendieron al 0,73 por ciento del PIB, muy por encima de la media de los países de la OCDE que se situó en el 0,46 por ciento del PIB (Gráfico 5.1, panel A). En España, en comparación con otros países, el gasto en prestaciones para la creación de empleo es relativamente elevado, puesto que otros países ponen más énfasis en los servicios de intermediación a través de unos SPE eficaces y en la formación profesional.

Una de las características principales del sistema español es que los Gobiernos regionales son responsables de la gestión de las PAMT, mientras que el Gobierno central se encarga de la administración y puesta en marcha del sistema de prestaciones por desempleo. Al mismo tiempo, los criterios de selección para participar en las PAMT son supeditados a la inscripción en los SPE, los mismos que en España están administrados por los Servicios Públicos de Empleo nacionales y los Servicios Públicos de Empleo regionales, que desembolsan las prestaciones y los subsidios por desempleo, y proporcionan además servicios de intermediación para las personas desempleadas.

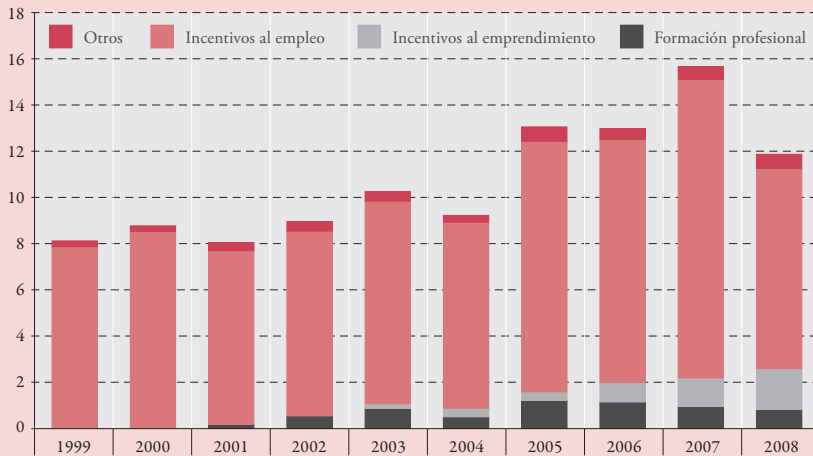
Anteriormente al año 2007, la participación en las PAMT aumentó considerablemente, esto es hasta situarse por encima del 15 por ciento de la población activa, principalmente debido a un aumento en el número de participantes en programas de incentivos al empleo (Gráfico 5.1, panel B). El número de participantes en programas de incentivos al emprendimiento también aumentó significativamente (pasando de 30.795 en 2003 a 392.020 en 2008), mientras que el número de participantes en programas de formación profesional disminuyó considerablemente.

Gráfico 5.1 Gasto en las PAMT y número de participantes

Panel A. Gasto en las PAMT como porcentaje del PIB, 2008



Panel B. Participación en las PAMT por tipo de programa, 1999–2008
(porcentaje de la población activa)



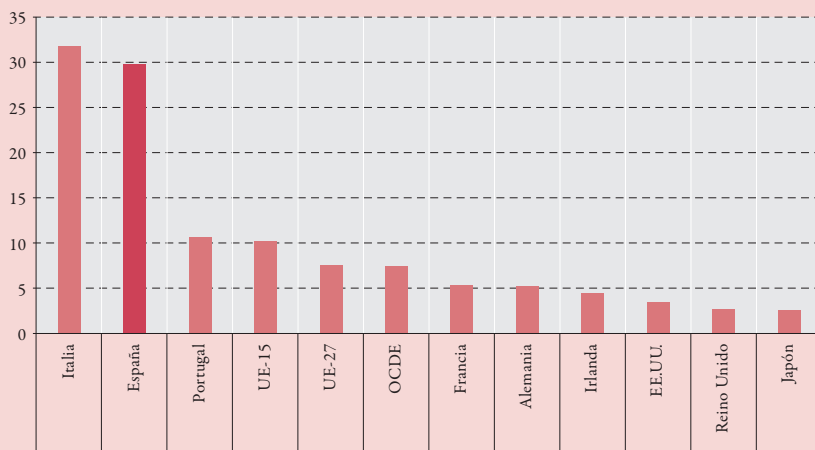
Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en datos de la OCDE, Eurostat y fuentes nacionales.

A pesar de los primeros esfuerzos gubernamentales para mitigar los efectos de la crisis, y dado que el desempleo subía a niveles históricos a lo largo del 2010, España introdujo el Acuerdo Económico y Social de 2011 para aumentar el alcance de las medidas existentes. Dicho Acuerdo comprendía: (i) incentivos financieros para la contratación de trabajadores desfavorecidos; (ii) un nuevo programa que combinaba transferencias de renta con medidas de activación; y (iii) medidas conjuntas de orientación laboral y formación profesional.⁶⁶ El objetivo de esta sección es examinar en detalle el conjunto de medidas disponibles y su eficacia.

2 INCENTIVOS AL EMPLEO

Los incentivos al empleo incluyen los incentivos a la contratación, los cuales en España son frecuentemente dirigidos a promover el uso de contratos indefinidos a tiempo completo (Gráfico 5.2).⁶⁷ Sólo Italia, gasta más en incentivos al empleo, es decir, más de un tercio de su gasto total en PAMT, comparado con más de un cuarto en España y cerca del 15 por ciento en promedio en la OCDE. Países como Francia, Alemania y el Reino Unido gastaron tan sólo 12,5, 9,3 y 3,9 por ciento, respectivamente, en incenti-

Gráfico 5.2 Gasto en incentivos al empleo como parte del gasto total en PAMT, 2008



Fuente: IIEL basado en la OCDE y fuentes nacionales.

⁶⁶ Véase el Anexo A para información sobre las medidas sociales y del mercado de trabajo incluidas en el Plan E.

⁶⁷ Véase el Capítulo 4 para un debate sobre medidas similares introducidas para promover los contratos indefinidos a tiempo parcial.

vos al empleo. De hecho, en otros países (como Japón, EE.UU. y el Reino Unido) los SPE y la formación profesional tienden a ser las mayores áreas en términos de gasto, con los primeros alcanzando a menudo más del 50 por ciento.

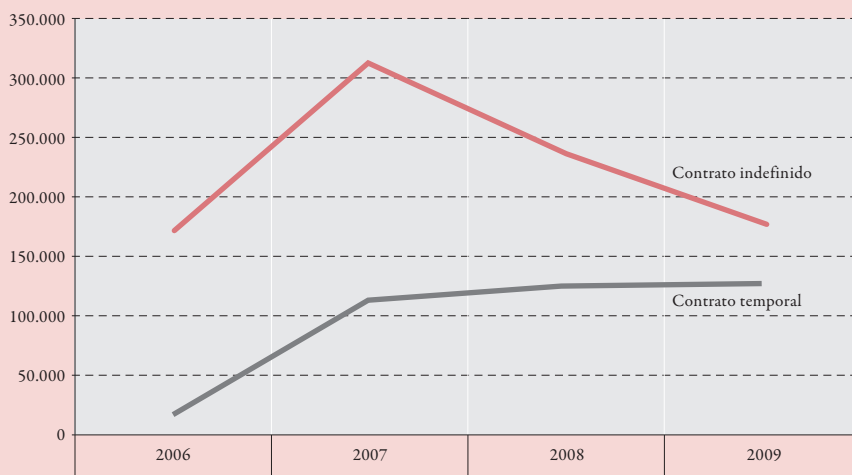
Dichos incentivos financieros toman a menudo la forma de bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social para los empresarios españoles, como demuestra el Capítulo 4. Sin embargo, recientemente, los esfuerzos en España se han dirigido a proveer incentivos para la contratación de ciertos grupos de trabajadores, como las mujeres, los jóvenes, los desempleados de más de 45 años y las personas con discapacidad. A modo de ejemplo, algunas de las medidas recientes incluyen: (i) una reducción del 100 por ciento en la cotización a la Seguridad Social para las empresas que contraten a trabajadores desempleados registrados por 3 años en los SPE o trabajadores con discapacidad; (ii) una reducción del 50 por ciento en la cotización a la Seguridad Social para trabajadores por cuenta propia que contraten por primera vez un trabajador por tiempo indefinido; (iii) una subvención de pago único de 1.500 euros al contratar con contrato indefinido a un trabajador desempleado con personas a cargo; y (iv) mayor bonificación en la cotización a la Seguridad Social al contratar trabajadores a tiempo parcial que trabajen menos de un tercio de la jornada a tiempo completo (véase Anexo A).

Asimismo, para tratar de estabilizar el empleo, el Gobierno proporcionó incentivos fiscales a pequeñas empresas y a trabajadores por cuenta propia para que no reduzcan su plantilla (una reducción de 5 puntos porcentuales en el impuesto sobre los beneficios durante 3 años).

Sin embargo, en algunos casos, dichos incentivos a través de bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social por la creación de contratos indefinidos han sido menos eficaces de lo previsto. Por ejemplo, después de la reforma del mercado de trabajo del 2006, cuyo objetivo era principalmente crear contratos indefinidos mediante bonificaciones, el uso de contratos indefinidos aumentó brevemente pero volvió pronto a los niveles anteriores al 2006 (Gráfico 5.3). Además, este tipo de medidas tienden a ser asociadas a una pérdida significativa de eficiencia social.⁶⁸

⁶⁸ OCDE, 2008.

Gráfico 5.3 Nuevos contratos con incentivos al empleo 2006–2009, según tipo de contrato

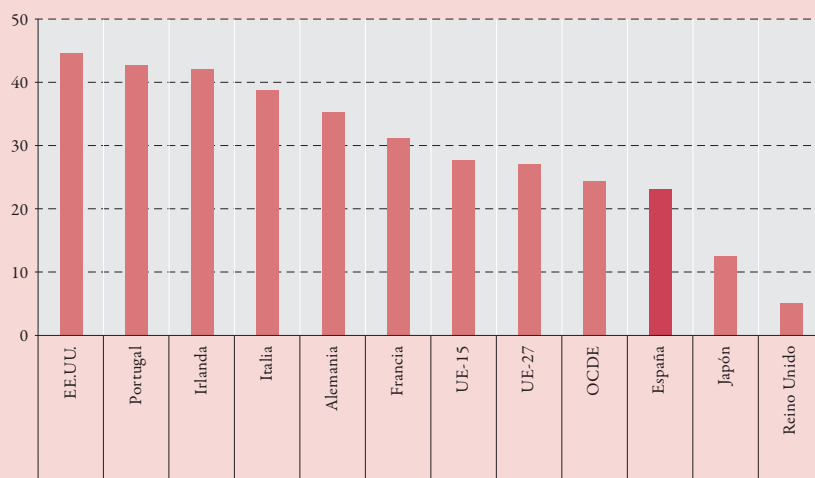


Fuente: IIEL basado en el Ministerio de Trabajo e Inmigración español.

3 PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

España gasta relativamente menos en medidas de formación profesional que la mayoría de las economías avanzadas (Gráfico 5.4). Los programas de formación profesional en España forman parte de un sistema nacional de formación profesional para trabajadores empleados y desempleados. Dicho sistema unificado fue introducido en 2008, tras los acuerdos tripartitos del 2006. El sistema incluye: (i) formación profesional proporcionada por una empresa para tareas específicas en dicha empresa (parcial o totalmente financiada por el Gobierno); (ii) programas de formación profesional dedicados a conseguir trabajo a los desempleados; y (iii) programas que combinan formación profesional y empleo. Los desempleados registrados en una oficina de los SPE pueden participar en dichos programas sin coste alguno y para ciertos grupos con dificultades para encontrar trabajo (determinados por el personal de los SPE), la formación profesional es obligatoria.

Gráfico 5.4 Gasto en formación profesional como porcentaje del gasto total en PAMT, 2008



Fuente: IIEL basado en la OCDE y fuentes nacionales.

En términos de eficacia, las tasas de integración en el mercado de trabajo de las personas que participan en programas de formación profesional, es decir el porcentaje de personas que encuentran un empleo después de haber participado en un programa de formación profesional, eran de cerca del 70 por ciento en 2008 para la mayoría de los grupos, excepto para los trabajadores de más de 45 años (Gráfico 5.5). Además, el resultado de la formación profesional para la reinserción profesional parece que ha sido mejor para los jóvenes trabajadores y los hombres. En 2009, coincidiendo con el comienzo de la crisis, las tasas de integración disminuyeron para todos los grupos de trabajadores pero siguieron situándose por encima del 60 por ciento para los trabajadores jóvenes y los trabajadores de mediana edad (25–45 años).

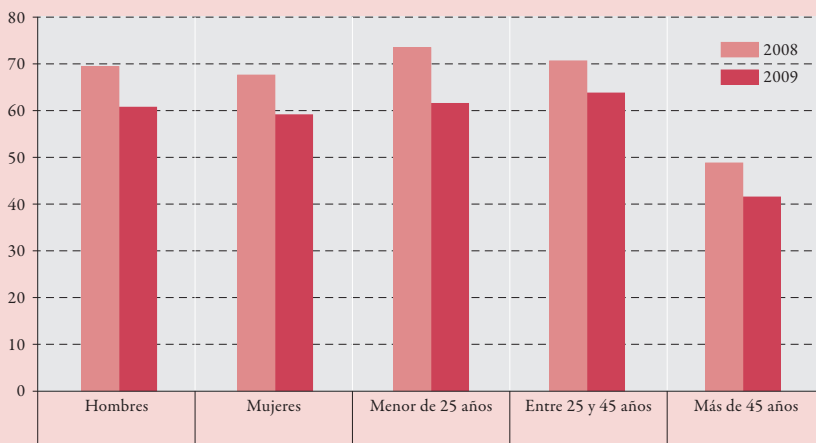
Sin embargo, en relación a su contenido, los programas de formación profesional ofrecidos por los SPE en España suelen ser de carácter genérico, a veces centrándose más en los cursos que en las personas en formación.⁶⁹ En lo referente a su aplicación, dada la actual situación laboral caracterizada por una limitada creación de empleo, será fundamental asegurar que el

⁶⁹ Malo, 2011.

contenido de los cursos ofertados esté en consonancia con los conocimientos y habilidades que precisan las empresas. En efecto, frente a la rápida evolución de las condiciones económicas y del mercado de trabajo, los programas de formación profesional deben ser más flexibles y adaptables. Deben involucrar a los trabajadores y empleadores locales en la identificación de las áreas en las que la formación profesional es necesaria, para así mejorar en mayor medida los resultados. Pero además, lo anterior debe ser equilibrado con la necesidad de adaptar los programas para hacer frente a los desafíos laborales a los que se enfrentan sus participantes.

Con el fin de identificar la formación que necesita un trabajador para obtener una certificación que le cualifique para ejercer una determinada profesión, el Gobierno adoptó una nueva norma en el 2008 llamada *Certificados de Profesionalidad*, que son certificados oficiales de diferentes competencias que figuran en el *Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales*. Esta medida debería mejorar la visión sobre los solicitantes de empleo en el mercado de trabajo, en la medida en que un certificado válido a nivel nacional puede servir de mecanismo de señalización para los futuros empleadores.

Gráfico 5.5 Porcentaje de personas en formación que encontraron un empleo después de su formación profesional, por grupos



Fuente: IIEL basado en CES y Servicios Públicos de Empleo nacionales.

B POLÍTICAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL PARA LOS JÓVENES

1 UNA ELEVADA INCIDENCIA DEL ABANDONO EDUCATIVO TEMPRANO

En España, más del 28 por ciento de los jóvenes de 18 a 24 años no ha completado la Educación Secundaria Segunda Etapa y no ha seguido ningún tipo de estudio o formación (abandono educativo temprano), un porcentaje que es dos veces superior al de la media de la UE-27. Es más, en España, el índice de abandono educativo temprano se mantuvo elevado y estable durante la última década, mientras que tendía a disminuir en la mayoría de los países de la UE-27 (Gráfico 5.6). Al mismo tiempo, existen diferencias significativas por regiones y género (véase el Anexo B para mayor detalle). Por ejemplo, en el caso de los hombres de la Comunidad de Madrid, el índice de abandono educativo temprano aumentó en 8,1 puntos porcentuales en diez años, pasando del 24,7 por ciento en 1999 al 32,8 por ciento en 2009. Otras regiones también han registrado fuertes incrementos entre los hombres jóvenes, por ejemplo Castilla y León (en 5,24 puntos porcentuales), el País Vasco (en 3,5), Ceuta y Melilla (en 2,6) y Cataluña (en 2,3 puntos porcentuales). En el caso de las mujeres, si bien los índices son muy inferiores en relación a los hombres, se mantienen elevados en comparación con otros países de la UE-27, en el segundo lugar después de Portugal.

El abandono educativo antes de lo habitual para entrar en un mercado de trabajo débil puede tener consecuencias duraderas. Por ejemplo, existe un importante riesgo de que jóvenes trabajadores que se enfrentan a dificultades para encontrar empleo, abandonen por completo el mercado de trabajo.⁷⁰ Por otra parte, períodos prolongados de desempleo sin formación profesional o educación pueden conducir a la exclusión social, la pobreza y un deterioro de las competencias, lo cual tiene consecuencias en las posibles ganancias futuras y puede afectar negativamente al crecimiento.

⁷⁰ OIT, 2010.

Gráfico 5.6 Porcentaje de la población de 18–24 años que no ha completado la Educación Secundaria de Segunda Etapa y no ha seguido ningún tipo de estudio o formación

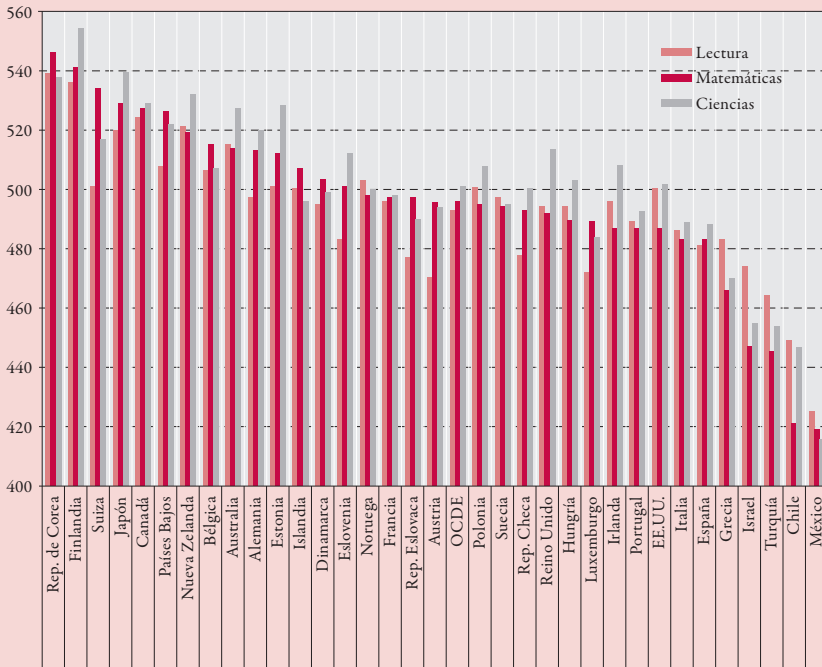


Fuente: Eurostat.

2 MEJORA EN LOS RESULTADOS EN MATERIA DE EDUCACIÓN, PERO NO EN TÉRMINOS DE CALIDAD

Los resultados en términos de calidad, incluso para aquellos estudiantes que siguen escolarizados, son preocupantes. Según el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), los estudiantes españoles se encuentran considerablemente por debajo de la media de la OCDE en términos de competencias adquiridas en lectura, matemáticas y ciencias, situándose cerca de los últimos puestos en cada categoría (Gráfico 5.7). En Europa, tan solo Grecia se sitúa por debajo de España. El contenido y la calidad de los programas educativos, así como sus implicaciones sobre el mercado de trabajo, deben ser examinados con detalle, pues a no ser que se hagan esfuerzos para mejorar las competencias básicas de los jóvenes, una educación por debajo de los estándares pondrá en peligro las perspectivas laborales futuras de gran parte de la población activa y tendrá importantes consecuencias negativas sobre la competitividad y la productividad total.

Gráfico 5.7 Resultados PISA a nivel internacional para el 2009



Nota: Los países están ordenados según los resultados en matemáticas en orden descendente.
Fuente: Base de datos OCDE PISA 2009.

3 MEDIDAS PARA HACER FRENTE AL DESEMPLEO JUVENIL

La aparición de la crisis solo agravó los desafíos a los que la juventud ya tenía que hacer frente. Con una tasa de desempleo juvenil de más del 40 por ciento a nivel nacional (e incluso superior en ciertas regiones), la reforma laboral del 2010, anteriormente mencionada, contenía un conjunto de medidas específicas dirigidas a los jóvenes.⁷¹

- *Bonificaciones para el uso de contratos indefinidos*: Por medio de esta medida, las empresas se beneficiarán de una bonificación de 800 euros al año durante un período de 3 años en sus cotizaciones a la Seguridad Social, al contratar trabajadores desempleados de menos de 30 años, con solo educación primaria, y que llevan al menos 12 meses en situación de desempleo.
- *Conversión de contratos temporales*: Las empresas que conviertan contratos temporales en contratos indefinidos de aprendizaje para jóvenes trabajadores recibirán 500 euros por año durante un período de 3 años.
- *Trabajadores en prácticas*: Los nuevos contratos para la formación estarán exentos de la cotización a la Seguridad Social durante toda su vigencia. Para facilitar la entrada de los jóvenes al mercado de trabajo, el nuevo conjunto de medidas incluye más flexibilidad, en cuanto al carácter del trabajo y a la duración del período de prácticas.

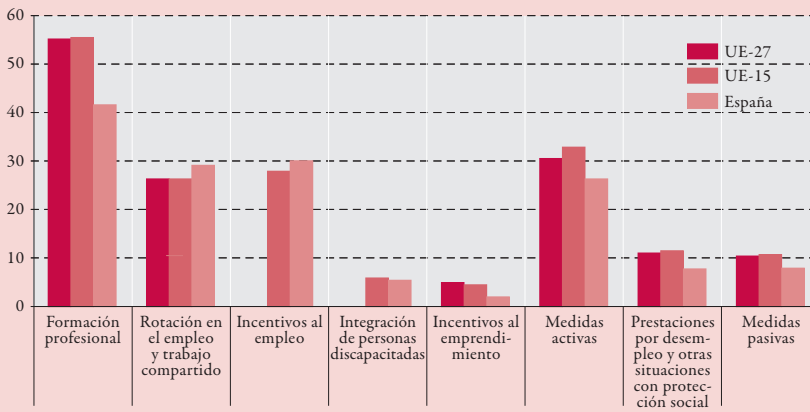
En un esfuerzo por hacer frente a ciertas deficiencias en términos de competencias profesionales y mejorar el acceso al empleo de los jóvenes, existen programas de formación profesional que combinan formación y empleo, centrándose especialmente en los jóvenes. Entre los programas ofertados están: *las Escuelas Taller y las Casas de Oficios*, las cuales imponen un límite de 24 años de edad para poder acceder a ellas. Algunos estudios ya subrayan los beneficios de estos dos programas para los jóvenes en general, y para aquellos jóvenes poco cualificados en particular.⁷²

⁷¹ Parte de dichos programas también han sido ampliados para las mujeres (véase el Anexo A).

⁷² Rocha, 2010.

Sin embargo, la participación de los jóvenes en programas activos del mercado de trabajo sigue siendo baja en comparación con la UE (Gráfico 5.8). En el 2008, el porcentaje de jóvenes menores de 25 años que se encontraban participando en programas activos en España era del 26 por ciento, mientras que en la UE-15 era de casi un tercio. La mayor diferencia aparece en cuanto a la participación en programas de formación profesional, pues, tanto en la UE-15 como en la UE-27, la participación de los jóvenes en cursos de formación profesional en el 2008 fue de alrededor del 55 por ciento, mientras que representaba tan sólo el 40 por ciento en España. Un problema en España podría ser el desequilibrio entre los programas ofertados y los demandados, tal como se ha indicado anteriormente.

Gráfico 5.8 Participación de los jóvenes en programas del mercado de trabajo en 2008
(porcentaje de participantes menores de 25 años)



Fuente: IIEL basado en el Ministerio de Trabajo e Inmigración español.

C PRESTACIONES POR DESEMPLEO Y OBJETIVOS DE MERCADO DE TRABAJO

1 VISIÓN GENERAL

En España, existen dos mecanismos que permiten el mantenimiento de los ingresos de aquellos trabajadores que han perdido su puesto de trabajo: la prestación contributiva por desempleo y el subsidio por desempleo. Las prestaciones están relacionadas con la experiencia previa en el mercado de trabajo y el nivel de contribución a la Seguridad Social hecha por el trabajador, mientras que los subsidios exigen un control de los recursos del trabajador y dependen de su situación familiar.

En lo que concierne a las prestaciones contributivas por desempleo en España, la tasa de sustitución y la duración de este tipo de prestaciones están en línea con las observadas en otros países de la UE (véase Cuadro 5.1). Así, durante los primeros 6 meses, los ingresos son reemplazados en un 70 por ciento, y luego en un 60 por ciento, hasta un máximo basado en la situación familiar. Por ejemplo, en 2010, el mínimo era de 497 euros por mes y el máximo era de 1.087 euros por mes para los trabajadores sin hijos, y de 665 euros por mes (mínimo) y de 1.242 euros por mes (máximo) para un beneficiario con un hijo. La duración del período durante el cual se reciben las prestaciones depende de la vida laboral, con una duración máxima de 24 meses para un trabajador con 72 meses de contribución a la Seguridad Social.

En cuanto a los subsidios por desempleo, estos pueden ser solicitados por aquellos trabajadores en situación de desempleo con una vida laboral inferior al umbral mínimo para solicitar una prestación contributiva. La cuantía del subsidio, al igual que en el caso de las prestaciones, depende de la situación familiar, por ejemplo, un desempleado con un hijo o sin hijos a cargo recibirá 426 euros por mes y el subsidio aumenta con el número de hijos del trabajador desempleado. Los subsidios por desempleo duran entre 12 y 36 meses, según la edad y la situación familiar. En el caso de un trabajador de más de 52 años, este subsidio por desempleo puede ser prolongado hasta la jubilación.

Cuadro 5.1 Sistema de prestaciones por desempleo en países seleccionados de la UE

	Tasa de sustitución	Período de cobertura
Alemania	67% (60% sin hijos) del salario neto del asegurado	6–24 meses, según el período de trabajo cubierto y la edad del solicitante
Austria	55% del salario neto	20–52 semanas (30 semanas, con al menos 156 semanas de cobertura en los 5 años previos; 39 semanas para las personas de 40 años o más con al menos 312 semanas de cobertura en los 10 años previos; 52 semanas para las personas de 50 años o más con al menos 468 semanas de cobertura en los 15 años previos)
Dinamarca	90% del salario medio en las 12 semanas anteriores	Hasta 4 años
España	70% del salario medio del asegurado durante 6 meses; 60% del salario de ahí en adelante	4–24 meses (4 meses para 12 meses de contribuciones y 2 años para 6 años de contribuciones)
Francia	Entre 57,4% y 75% del salario medio diario durante los 12 meses previos	Hasta 24 meses o 36 meses (para las personas de 50 años o más), según el período de contribución del asegurado
Italia	60% del salario bruto diario del asegurado durante los primeros 6 meses; 50% durante el 7° y 8° mes; para los beneficiarios de más de 50 años, 40% hasta el 12° mes	Hasta 8 meses; hasta 12 meses para las personas de 50 años o más

Fuente: IIEL basado en fuentes nacionales y en la OCDE.

Además, aquellos trabajadores que han agotado su derecho a una prestación contributiva pueden solicitar un subsidio por desempleo. Como resultado de ello, dependiendo de su vida laboral, un trabajador podría tener derecho a la prestación o al subsidio por desempleo durante un período máximo de 60 meses o 5 años.

Además, existe un programa especial llamado *Renta Activa de Inserción* (RAI) para los trabajadores que no tienen acceso a los subsidios por desempleo. La RAI proporciona una renta a los trabajadores de 45 años o más, registrados al menos un año en una oficina pública de empleo y con una renta inferior al 75 por ciento del salario mínimo. Los trabajadores menores de 45 años con características similares también pueden acceder a la RAI bajo determinadas circunstancias, por ejemplo si son personas discapacitadas o víctimas de violencia doméstica. Es importante señalar,

que la obligación de inscripción durante al menos un año en los SPE no se aplica a los emigrantes españoles retornados. La característica más notable de la RAI reside en el hecho de que combina políticas activas y pasivas del mercado de trabajo. Es decir, además de proporcionar una ayuda económica a aquellos grupos de trabajadores más vulnerables, también proporciona un conjunto de medidas activas que incluye servicios especializados de intermediación laboral y formación profesional. Aparte de la RAI, existe otro subsidio especial para los trabajadores temporeros que participan en actividades agrícolas. Dicho subsidio tiene en cuenta la edad del trabajador, la experiencia profesional y la renta.

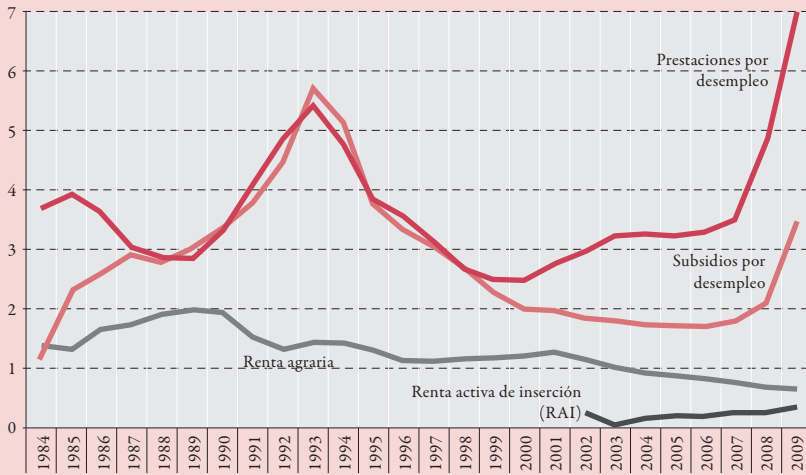
2 COMBINAR AYUDA ECONÓMICA CON ESTRATEGIAS DE ACTIVACIÓN

Con el inicio de la crisis y la consecuente pérdida de puestos de trabajo, se produjo un aumento significativo en el índice de trabajadores que reciben prestaciones por desempleo (Gráfico 5.9). Sin embargo, el índice de trabajadores que recibían prestaciones por desempleo (como porcentaje de la población activa) ya venía creciendo de manera ininterrumpida desde el año 2000, período en el cual hubo una fuerte creación de empleo y una rápida disminución de la tasa de desempleo. Hay indicios de que el aumento del empleo temporal, relacionado con períodos de ocupación más cortos, haya impulsado dicho incremento.⁷³

En el año anterior a la crisis, cuando la tasa de desempleo alcanzaba un nivel históricamente bajo, el Gobierno español gastó considerablemente más en prestaciones y subsidios por desempleo (ayudas económicas) que en medidas activas. Por ejemplo, en 2007, España gastó dos veces más en ayudas económicas que en políticas activas (véase Gráfico 5.10). Además, en el mismo año, España era el tercer país entre diferentes países seleccionados de la OCDE en términos de gasto en medidas de apoyo económico como porcentaje del PIB. En España, el énfasis general de las políticas del mercado de trabajo durante este período de creación de empleo sin precedentes era el de mantener la renta de los desempleados y no tanto el de aumentar

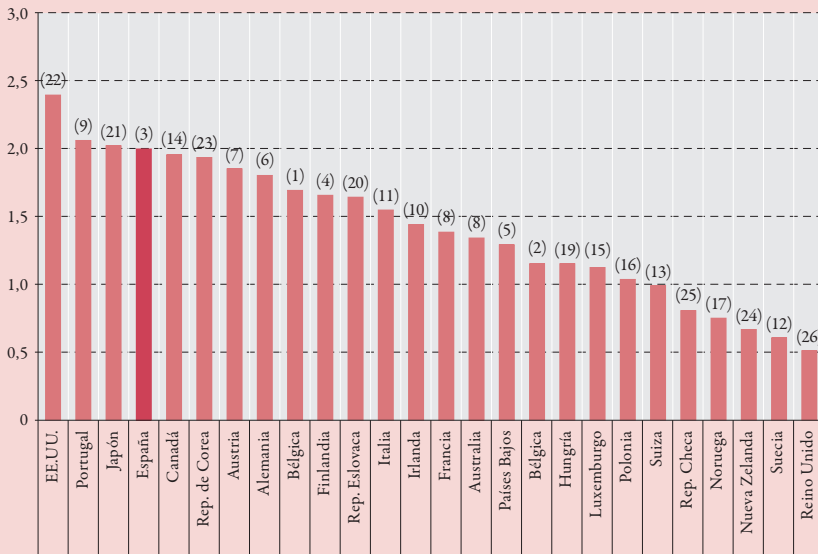
⁷³ Malo, 2011.

Gráfico 5.9 Beneficiarios de las prestaciones por desempleo y de otros ingresos sustitutivos en España (porcentaje de la población activa)



Fuente: IIEL basado en el Ministerio de Trabajo e Inmigración español.

Gráfico 5.10 Ratio entre el gasto en ayudas económicas y el gasto en medidas activas del mercado de trabajo, 2007



Nota: Las cifras entre paréntesis representan la posición de cada país en base al gasto total en prestaciones y subsidios por desempleo como porcentaje del PIB.

Fuente: IIEL.

su activación y sus posibilidades de empleo. Esta situación refleja, a la vez, el alcance relativamente limitado de las políticas de activación y la fuerte incidencia del trabajo temporal, así como las elevadas tasas de rotación laboral; todo ello ha supuesto un importante movimiento empleo-desempleo, ejerciendo por consiguiente una creciente presión sobre el gasto por desempleo.

No obstante, en períodos de baja demanda, las prestaciones y los subsidios por desempleo desempeñan un papel importante en el mantenimiento de la renta de los trabajadores y en asegurar que permanezcan vinculados al mercado de trabajo (cuando ambos están combinados eficazmente con el apoyo al empleo). A este respecto, el Gobierno tomó medidas para asegurar que las prestaciones fueran de mayor duración en determinadas situaciones. Por ejemplo, los trabajadores afectados por despidos temporales y reducciones en su jornada laboral tuvieron la posibilidad de prolongar su período de prestación. También se creó un subsidio especial para aquellas personas que agotaron tanto la prestación como el subsidio por desempleo. Dicho programa expiró en febrero de 2011, pero fue reemplazado por otro programa que combina una transferencia de renta con políticas concretas de activación. El objetivo principal del nuevo programa es mejorar las competencias de los trabajadores poco cualificados que trabajaron en sectores productivos con una fuerte incidencia del empleo temporal, tales como la construcción y la hostelería.

En enero de 2010, se hicieron cambios adicionales en el sistema de prestaciones y subsidios por desempleo. Primero, se estipuló que los trabajadores desempleados no podían rechazar una oferta de trabajo adecuada u oportunidades de formación profesional sin riesgo de perder la prestación por desempleo. Segundo, se establecieron condiciones más flexibles para la obtención de la prestación por desempleo en forma de pago único con el objetivo de promover el emprendimiento y la creación de nuevas empresas. Además, en agosto de 2010, se adoptó una nueva norma para extender la prestación por desempleo a los trabajadores por cuenta propia que han perdido de manera involuntaria su actividad económica y que han tenido una vida laboral de al menos 12 meses.

D SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO: EL PAPEL DE UNA PRESTACIÓN EFICAZ DE SERVICIOS

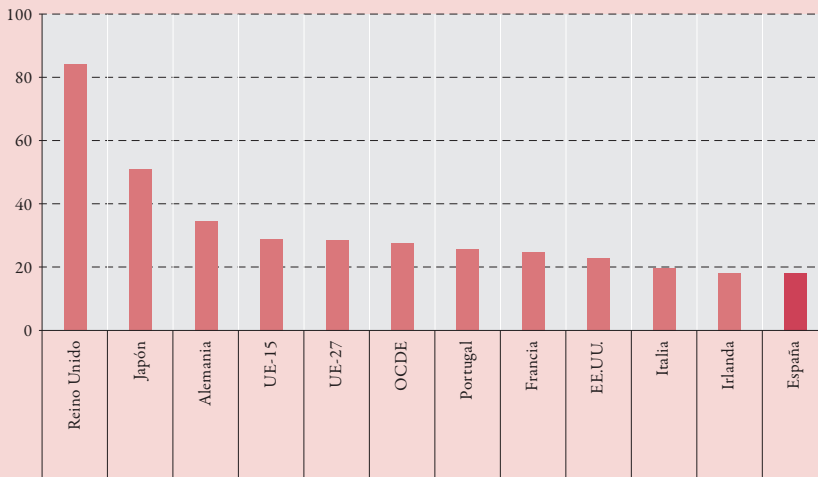
Con la mayor parte del presupuesto para políticas activas del mercado de trabajo centrado en los incentivos a la contratación, España gasta mucho menos que otros países en términos de prestación de servicios, es decir, en los SPE. En 2008, España gastó en torno al 18 por ciento del presupuesto total de las PAMT en los SPE, comparado con el 30 por ciento que gastó la Unión Europea en promedio (Gráfico 5.11).

En España, los SPE están dirigidos por dos entidades: los Servicios Públicos de Empleo nacionales y los Servicios Públicos de Empleo regionales. Con respecto a la puesta en marcha de políticas activas del mercado de trabajo, el papel de los Servicios Públicos de Empleo nacionales es bastante limitado. Su principal tarea es coordinar y dirigir la administración de prestaciones y subsidios por desempleo a nivel nacional. También controla la base de datos administrativos recopilados por las oficinas regionales y locales. La aplicación de las políticas activas del mercado de trabajo está totalmente descentralizada, dirigida por 17 autoridades regionales que tienen la competencia de elaborar e implementar sus propias políticas. Por lo tanto, el Consejo Nacional, totalmente operativo desde el 2008 y que incluye a representantes de los sindicatos y de las organizaciones patronales, tiene la responsabilidad de coordinar a nivel nacional los servicios de intermediación laboral. Un sistema informático facilita dicha coordinación para asegurar una cierta coherencia entre las diferentes regiones.

Actualmente, la proporción de contratos hechos en España con la ayuda de los servicios públicos de empleo es baja.⁷⁴ Parte del problema reside en el hecho de que el número de personas en situación de desempleo registradas en los SPE aumentó considerablemente a medida que las condiciones del mercado de trabajo empeoraron, y seguramente más rápido que la contratación de personal en los SPE. Por consiguiente, el número de desempleados por funcionario a cargo es de casi 450 en España y es uno de los más elevados de los países de la UE seleccionados para los que existe información disponible, lo cual es 15 veces más elevado que dicho ratio en Alemania y

⁷⁴ Suárez-Cano, 2011.

Gráfico 5.11 Gasto en los SPE como porcentaje del gasto total en las PAMT, 2008



Fuente: IIEL basado en la OCDE y el Gobierno español.

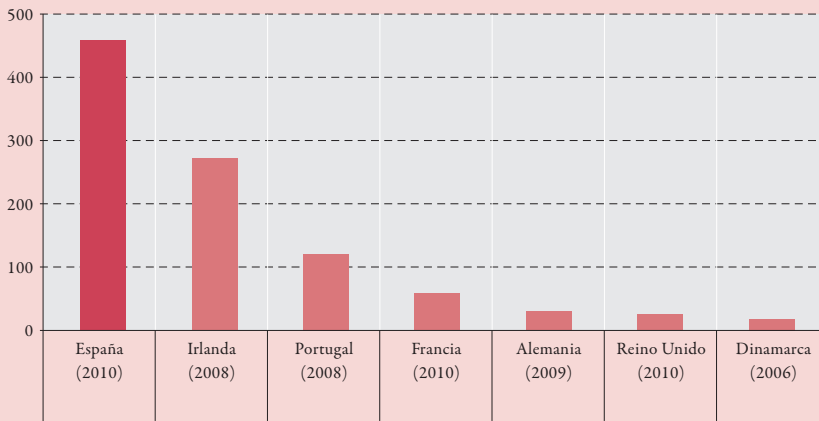
Recuadro 5.1 Fortalecimiento del servicio público de empleo: El caso de Alemania

En un intento por mejorar el ratio entre el número de personas desempleadas y el número de trabajadores de los SPE, se anunció en Alemania, dentro de los dos primeros paquetes de medidas de estímulo, un aumento en la plantilla de los SPE, de manera temporal, de 1.000 y 4.000 efectivos. Los esfuerzos para aumentar el número de personal tienen por objetivo mejorar la efectividad en la prestación de servicios a las personas desempleadas. Una nueva ley estipula que el ratio entre trabajadores de los SPE y desempleados de larga duración debería reducirse a 1:75 (para personas menores de 25 años) y a 1:150 (para personas de 25 o más años). Actualmente, la relación es de 1:85 para los jóvenes y de 1:158 para los adultos.

Al mismo tiempo, los SPE en Alemania asignaron 1.200 millones de euros a actividades de formación en 2009, de los cuales 200 millones se destinaron a trabajadores temporales que fueron reincorporados en la misma empresa y otros 770 millones a la ampliación de un programa reeducativo para trabajadores de edad avanzada y trabajadores poco cualificados. Además, el Gobierno federal ha garantizado que los servicios públicos de empleo puedan contraer déficit en tiempo de crisis a través de provisiones para préstamos y ayudas. Esto significa que los servicios públicos de empleo pueden actuar como estabilizadores automáticos, es decir durante las recesiones no se producirían interrupciones en las prestaciones y en los programas o aumentos en las tasas de contribución.

Fuente: OIT, 2011.

Gráfico 5.12 Número medio de beneficiarios por funcionario a cargo en los SPE



Fuente: Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (AMSPE).

en el Reino Unido (véase Gráfico 5.12). Alemania consiguió mantener este ratio bajo debido, por un lado, al hecho de que el número de desempleados inscritos en los SPE es más bajo y, por otro, al aumento significativo de los recursos disponibles por los SPE, así como al establecimiento de un ratio obligatorio para aquellos grupos más vulnerables (véase Recuadro 5.1).

La ventaja de descentralizar los servicios públicos de empleo es que las oficinas locales tienden a tener un mejor conocimiento de las necesidades de los empleadores locales. Sin embargo, en un sistema descentralizado de esta naturaleza, es importante asegurar que la información sobre ofertas de trabajo en otras partes del país está difundida adecuadamente a fin de aumentar la movilidad laboral. Tal como se ha indicado en el Capítulo 1, los resultados del mercado de trabajo varían de manera significativa entre las distintas regiones. En este sentido, mientras el uso de Agencias de Empleo Privadas es bien recibido, es necesario establecer mejores relaciones entre los sectores público y privado. Asegurar una mejor colaboración entre los

servicios de colocación públicos y privados permitiría difundir mejor la información sobre el mercado de trabajo y atenuar los efectos de cualquier selección sesgada de trabajadores desempleados.

En los últimos años, el Gobierno ha dado un gran paso para hacer frente a los desafíos en el cumplimiento de las políticas del mercado de trabajo. Efectivamente, dentro del Plan E lanzado en 2008, se asignaron fondos

Recuadro 5.2 Mejorar los resultados y la responsabilidad de los SPE: El ejemplo de otros países

Con el objetivo de mejorar la eficacia en el cumplimiento de las políticas del mercado de trabajo, varios países han procurado que sus servicios públicos de empleo se sometan a evaluaciones y a la supervisión de sus resultados, a través de una valoración de los resultados o marcando objetivos cuantificables (por ejemplo, el número de desempleados registrados). En otros casos, la integración del sistema de prestaciones y ayudas – a menudo descentralizando la prestación – mejora la responsabilidad y eficacia de los SPE. Por ejemplo:

- Desde 1998, Nueva Zelanda tiene un sistema integrado en materia de servicios de empleo y administración de prestaciones, con el objetivo de crear empleos estables (es decir, de duración superior a 3 meses). Después de la reforma, este programa resultó ser eficaz dado que el número de colocaciones aumentó y la tasa de desempleo disminuyó.⁷⁵
- Mientras tanto, Suiza mantiene la eficacia de las oficinas públicas de empleo a través de un sistema de evaluación, introducido en el año 2000. Dicho sistema de evaluación mejoró los resultados de los servicios públicos de empleo como lo demostró la disminución de la tasa de desempleo registrado.
- Del mismo modo, el Reino Unido también evalúa detalladamente los resultados de los SPE en la puesta en marcha de diferentes medidas de activación a través del número de desempleados registrados. Por ejemplo, los objetivos cuantitativos, en términos de número de desempleados registrados, son utilizados como barómetro para medir los resultados de los SPE. Además, en 2002, el Reino Unido introdujo el *Jobcentre Plus* que integra servicios de empleo y prestación de subsidios.

⁷⁵ OCDE, 2005.

para la contratación de 1.500 orientadores laborales adicionales en los SPE. También se han producido avances en la intermediación a través de Internet, concretamente en términos de listas de empleos locales y nacionales.

Además, como parte de la reforma laboral de 2010 en España, la regulación de la intermediación laboral por parte del sector privado ha sido flexibilizada, principalmente en materia de restricciones sobre los sectores en los cuales podían operar las agencias de colocación privadas. Antes de la reforma, dichas agencias no estaban autorizadas a proporcionar servicios de intermediación para los trabajadores y empleadores en sectores tales como la construcción y la administración pública. Las agencias de colocación privadas fueron legalizadas en España en 1994 y, desde entonces, han colaborado con las oficinas de empleo públicas para proporcionar servicios de intermediación. Una cuestión pendiente es la de la supervisión y la remuneración de los resultados en términos de colocación de cada oficina de empleo pública (y privada). La experiencia de otros países como Nueva Zelanda o el Reino Unido es interesante, puesto que la aplicación de medidas de este tipo ha permitido una mejora de los resultados (Recuadro 5.2).

El Acuerdo Económico y Social aprobado en febrero de 2011 también incluye medidas destinadas a reforzar la prestación de los SPE, entre ellas cabe mencionar: (i) provisión de nuevos recursos, tanto en número de personal como en tecnología; (ii) mejora de la coordinación de los SPE a nivel nacional; (iii) mejora de la planificación, gestión y evaluación de los servicios de empleo.

E CONSIDERACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA

1 MANTENER LOS ESFUERZOS PARA PROPORCIONAR APOYO ECONÓMICO, PERO CON UNA MEJORA DE LA ACTIVACIÓN

El sistema de prestaciones y subsidios por desempleo en España ha proporcionado la protección necesaria en términos de apoyo económico en períodos de crisis. Dado que la demanda de mano de obra sigue débil, será importante mantener este nivel de apoyo mientras que la economía y la mano de obra se estén transformando. Sin embargo, pensando en el futuro, el sistema de prestaciones necesita estar mejor vinculado con las políticas activas, ya que las tasas de sustitución de las prestaciones y el período de cobertura son adecuados. Es necesario mejorar el funcionamiento de los SPE para garantizar obligaciones mutuas, es decir a cambio de las prestaciones, los trabajadores en situación de desempleo se deben comprometer a buscar trabajo y/o participar en programas laborales como la formación profesional. Las recientes reformas de las prestaciones por desempleo son un paso en la dirección correcta, pero este tipo de intervenciones son necesarias incluso antes, cuando el desempleo comienza a agravarse. Además, para conseguir un resultado exitoso, es necesario garantizar que exista un conjunto de políticas orientadas al empleo, que se proporcione a los SPE los recursos adecuados y que se mejore la remuneración a los resultados alcanzados en materia de colocación.

2 REORIENTAR LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO HACIA MEDIDAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL

Para que España consiga una transformación estructural, la mayor parte de sus programas activos de mercado de trabajo deberían estar dedicados a la formación profesional y al perfeccionamiento de las cualificaciones profesionales. Actualmente, solo el 23 por ciento de los gastos en materia de PAMT están dedicados a la formación profesional, en comparación con

casi el 28 por ciento en la UE-15 y más del 35 por ciento en Alemania. No obstante, los resultados de dichos programas en España, en términos de empleo, son relativamente buenos. En primer lugar, los recursos actualmente destinados a los incentivos a la contratación podrían ser utilizados para aumentar la formación profesional y las cualificaciones. En segundo lugar, los programas de formación profesional necesitan ser adaptados a fin de ajustarse a las necesidades de los empleadores y de los participantes. En lo que concierne a dichos participantes, los programas deben tratar de resolver las deficiencias subyacentes en materia de empleo y de cualificaciones de los participantes a fin de mejorar los resultados a mediano plazo. Sin embargo, los programas de formación profesional deben ser relevantes para los empleadores y corresponderse, en la mayor medida posible, con las cualificaciones exigidas. Esto será esencial para garantizar que los sectores emergentes tengan el capital humano adecuado a fin de aprovechar las nuevas oportunidades económicas. En este sentido, los esfuerzos para sacar un mejor provecho de la colaboración entre los sectores público y privado permitirían mejorar la efectividad general de los servicios de formación profesional.

3 MEJORAR LA SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN

Los esfuerzos realizados en el pasado para fomentar el uso de contratos indefinidos a través de subsidios a la contratación se revelaron ineficaces para tratar la dualidad del mercado de trabajo, a menudo con importantes pérdidas de eficiencia social. Sin embargo, recientemente, se ha producido una mejora en la selección de los beneficiarios de los incentivos a la contratación, es decir, estos se han centrado en mayor medida en los grupos desfavorecidos, como los jóvenes o las mujeres. No obstante, los subsidios existentes siguen siendo demasiado generales. Así, mejorar la focalización de los incentivos existentes podría mejorar los resultados futuros, dado que este tipo de incentivos a la contratación son más eficaces y eficientes cuando se dirigen a los colectivos más desfavorecidos (por ejemplo a los jóvenes poco cualificados en vez de a todo el grupo de jóvenes).

4 AUMENTAR LA EFICIENCIA DE LOS SPE

Las medidas en materia de formación profesional y otros programas del mercado de trabajo tienen mayor probabilidad de éxito cuando son aplicados a través de SPE que cuentan con los recursos adecuados. La intermediación en el mercado de trabajo necesita formar parte de una estrategia global con vistas a reintegrar a las personas que buscan trabajo. En este sentido, es necesario, en primer lugar, contar con recursos adicionales para contratar personal cualificado capaz de proporcionar una atención personalizada a un número de desempleados en constante aumento. En segundo lugar, una mejora del ratio número de desempleados por funcionario a cargo permitirá mejorar la información sobre el mercado de trabajo, sin embargo, se necesitan esfuerzos adicionales para mejorar la difusión de la información sobre ofertas de empleo en diferentes regiones de España. En tercer lugar, a mediano plazo, el Gobierno podría considerar integrar mejor el sistema de prestaciones a nivel nacional con la oferta de programas del mercado de trabajo a nivel regional. Finalmente, esto podría ser complementado con una mejora de los programas del mercado de trabajo y del sistema de prestaciones mediante la introducción de un sistema de control y evaluación de los resultados de los SPE, el mismo que debe recompensar adecuadamente los buenos resultados. Esto es particularmente importante ya que España está promoviendo las complementariedades con los servicios de empleo privados. Como primera medida, el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, encargado de coordinar las políticas de activación entre regiones, puede desempeñar un papel esencial al dedicar más esfuerzos en materia de coherencia de las políticas.

5 CENTRARSE EN LA JUVENTUD

La juventud española está haciendo frente a tres conjuntos de desafíos: El primero consiste en la necesidad urgente de mantener la conexión entre los jóvenes en situación de desempleo y el mercado de trabajo y al mismo tiempo asegurar su transición hacia un empleo; segundo, la necesidad de reducir el índice de abandono educativo temprano, actualmente dos veces

más alto que el promedio de la UE-27; y tercero, la necesidad de mejorar la calidad de la educación ofrecida a los jóvenes, por debajo del promedio de la OCDE según comparaciones internacionales. Hay diferentes opciones de política disponibles para tratar estos desafíos, en particular:

- Para ayudar a los jóvenes desempleados, el Gobierno podría considerar:
 - (i) proporcionar incentivos para que los jóvenes se registren en los SPE;
 - (ii) exigir un ratio número de desempleados por funcionario a cargo más bajo, así como entrevistas más frecuentes para los jóvenes desfavorecidos (por ejemplo los desempleados de larga duración), como se hace en Alemania; (iii) asegurar un acceso preferencial a los jóvenes poco cualificados a los programas de formación profesional y reforzar los programas existentes tales como las *Escuelas Taller* y las *Casas de Oficios*; y,
 - (vi) reorientar los incentivos a la contratación existentes hacia los jóvenes desfavorecidos.
- Urgentes esfuerzos son necesarios para reducir el índice de abandono educativo temprano, alentando a la gente joven a seguir más tiempo en la escuela. Esto podría hacerse a través de ayudas económicas condicionadas a la asistencia escolar, como se hizo, por ejemplo, en Australia y en Dinamarca. Otra posibilidad sería preparar planes de educación y formación profesional obligatorios para los jóvenes. En Dinamarca, los jóvenes de 15 a 17 años de edad deben preparar dichos planes en colaboración con sus padres, la escuela y los centros de orientación, y el plan debe cubrir áreas tales como la educación, la formación profesional, el empleo, los períodos de prácticas y el trabajo voluntario.
- Es crucial para la sociedad elaborar un sistema educativo de primera categoría. Esto permitiría también sostener la transformación estructural de la economía española. Si las empresas pueden rápidamente cambiar de lugar de producción y de capital, una mano de obra educada y cualificada puede representar una ventaja para el país en términos de competitividad.

ANEXO A

MEDIDAS ESPECÍFICAS DEL MERCADO DE TRABAJO INTRODUCIDAS PARA MITIGAR LOS EFECTOS DE LA CRISIS

Tipo de medida	Medidas
Apoyo al empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Una reducción del 50% de las contribuciones sociales para los trabajadores despedidos temporalmente y que trabajan a través de un ERE. • Incentivos fiscales para las pequeñas empresas y trabajadores por cuenta propia para que no reduzcan el número de empleados (una reducción de 5 puntos porcentuales en el impuesto sobre beneficios durante 3 años). • De igual modo, libertad de amortización para los nuevos activos (reducción efectiva del impuesto sobre sociedades) cuando hay un compromiso explícito de no reducir el número de empleados. • Aumento temporal de los subsidios para los trabajadores discapacitados en centros de empleo protegidos.
Incentivos a la contratación	<ul style="list-style-type: none"> • Una reducción del 100% de las contribuciones a la Seguridad Social para las empresas que contraten por tiempo indefinido trabajadores desempleados, registrados 3 años en un SPE. • Una reducción del 50% de las contribuciones a la Seguridad Social para los trabajadores por cuenta propia que contraten por primera vez y por tiempo indefinido a un trabajador desempleado registrado en los SPE. • Una subvención de cuantía única de 1.500 euros al contratar por tiempo indefinido un trabajador desempleado con cargas familiares. • Una reducción del 100% de las contribuciones a la Seguridad Social para las empresas que contraten personas discapacitadas por tiempo indefinido o temporalmente (aplicada también a la conversión de contratos temporales en contratos indefinidos). • Incremento en las reducciones de las contribuciones a la Seguridad Social al autorizar a los trabajadores con un contrato a tiempo parcial a trabajar un 30% más que el tiempo de trabajo acordado. • Incremento en las reducciones de las contribuciones a la Seguridad Social al contratar trabajadores a tiempo parcial por debajo de un tercio de la jornada laboral a tiempo completo.
Promoción del trabajo por cuenta propia y de las empresas cooperativas	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor facilidad en los procedimientos y requerimientos para recibir la prestación por desempleo como un pago único y facilitar así el comienzo de un negocio como trabajador por cuenta propia o como miembro de una empresa cooperativa.
Programas activos del mercado de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Extraordinario para la intermediación en el mercado de trabajo, la formación profesional vocacional y la integración laboral. Este plan se lanzó en el 2008 y fue extendido 2 años más. El plan incluía: la contratación de 1.500 orientadores laborales de los SPE en el 2008, prolongada en el 2009; subsidios para la búsqueda de empleo y la movilidad laboral; y una atención individualizada para los beneficiarios del programa transitorio para la protección contra el desempleo y para la integración social. • Promulgación y ampliación del programa transitorio para la protección contra el desempleo y para la integración social, incluyendo medidas activas para los beneficiarios. • Incremento en el personal de los SPE y uso de nuevas tecnologías para mejorar los trámites burocráticos relativos a las prestaciones.
Protección por desempleo (mantenimiento de ingresos)	<ul style="list-style-type: none"> • Supresión del período de espera mínimo para la prestación por desempleo. • Programa transitorio para la protección contra el desempleo y para la integración social. • Aprobación de un presupuesto extraordinario para pagar las prestaciones y los subsidios por desempleo.
Acuerdo Económico y Social, 2011	<p><i>Cambios estructurales en las PAMT:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de un servicio personalizado para los desempleados, a fin de proporcionar estrategias individuales para encontrar un empleo (horizonte temporal: 2013). • Refuerzo de los SPE a través de: (i) provisión de nuevos recursos (en personal y nuevas tecnologías) para converger con los estándares en materia de SPE en otros países de la UE; (ii) mejora en la coordinación del Sistema Nacional de Empleo; (iii) mejora en la planificación, gestión y evaluación de las políticas de empleo (sin horizonte temporal y sin asignación específica en el presupuesto a partir de marzo del 2011). <p><i>Plan de Emergencia (corto plazo):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa para mejorar las transiciones hacia empleos estables (horizonte temporal: 12 meses): las empresas que contraten jóvenes desempleados (de hasta 30 años de edad) y desempleados de larga duración a tiempo parcial (contrato temporal o indefinido) recibirán una bonificación del 100% de las contribuciones a la Seguridad Social (75% para las empresas con más de 250 trabajadores). • Formación profesional para los desempleados que han agotado las prestaciones y los subsidios por desempleo (horizonte temporal: 6 meses): combina subsidio con medidas activas; el subsidio representa el 75% del <i>Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples</i> (IPREM) (400 euros), controlando por el nivel de ingresos del hogar. • Rango de acciones en materia de formación profesional y orientación laboral que incluyen: (i) a los desempleados poco cualificados jóvenes o desempleados de larga duración (45 años y más), o que trabajaban en el sector de la construcción (puesta en marcha programada: a partir de marzo de 2011); (ii) para todos los desempleados, una cuota del 20–40% en los cursos de formación profesional.

Fuente: Cuadro II.30 del CES (2009) y Act 35/2010.

ANEXO B PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 18-24 AÑOS EN ESPAÑA QUE NO HA COMPLETADO LA EDUCACIÓN SECUNDARIA DE SEGUNDA ETAPA Y NO HA SEGUIDO NINGÚN TIPO DE ESTUDIO O FORMACIÓN, SEGÚN REGIÓN

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL	Nacional	32,3	30,8	29,6	29,3	29,1	29,2	29,9	31,6	32,0	30,8	29,9	31,0	31,9	31,2
	Andalucía	39,5	38,6	37,1	36,1	35,5	34,6	36,2	38,2	39,2	37,1	36,8	38,0	38,5	37,5
	Aragón	22,2	22,8	22,1	24,3	21,9	21,3	27,6	24,0	23,5	24,1	28,7	26,8	25,6	25,1
	Asturias (Principado de)	26,1	24,5	23,9	24,3	21,8	18,1	20,5	28,6	26,3	18,3	22,3	21,6	19,7	21,1
	Baleares (Illes)	40,4	38,1	37,3	39,1	42,0	38,9	37,9	41,4	42,5	40,0	34,9	44,2	43,2	40,8
	Canarias	38,6	34,5	35,2	36,6	34,1	36,1	31,7	32,7	33,5	32,2	34,8	36,9	34,1	31,3
	Cantabria	28,8	25,8	20,8	25,3	22,8	24,4	26,0	29,1	26,3	21,8	23,7	26,8	22,8	23,9
	Castilla y León	26,1	23,4	22,1	20,2	21,6	22,1	21,1	24,4	23,3	25,1	24,2	23,2	26,0	27,0
	Castilla-La Mancha	41,6	39,0	39,4	38,3	35,8	36,3	36,6	36,2	37,0	35,0	37,9	35,1	38,1	34,4
	Cataluña	31,7	30,1	29,4	29,0	29,1	29,6	29,5	33,9	34,0	34,1	27,0	31,5	33,2	31,9
	Comunitat Valenciana	38,0	36,2	33,0	31,9	32,7	34,8	35,5	36,0	35,6	32,4	30,3	31,8	33,1	32,8
	Extremadura	45,4	40,7	39,0	41,2	41,0	38,1	39,4	36,9	39,7	36,4	35,5	34,8	33,6	34,5
	Galicia	30,2	30,5	28,2	25,6	29,2	27,1	26,8	25,0	24,3	23,6	25,6	22,1	24,1	26,0
	Madrid (Comunidad de)	23,2	21,0	22,0	22,0	19,6	20,7	23,5	22,6	25,4	26,2	25,3	24,9	26,9	26,3
	Murcia (Región de)	36,1	39,2	35,0	35,3	39,2	37,5	36,5	42,0	42,8	38,1	39,1	38,4	41,0	37,3
	Navarra (Comunidad Foral de)	20,8	18,5	16,8	19,5	16,4	16,2	22,6	20,8	21,2	17,2	12,0	16,8	19,2	19,8
	País Vasco	16,8	18,5	15,4	13,6	14,7	15,5	13,3	15,8	13,4	13,9	14,3	15,3	14,7	16,0
	Rioja (La)	29,2	30,2	26,5	30,4	26,1	27,2	28,3	34,7	35,0	29,3	26,4	30,4	37,2	32,7
	Ceuta y Melilla	46,0	40,8	30,3	38,4	37,5	29,8	33,5	40,8	41,3	43,2	45,7	54,8	42,1	36,0
HOMBRES	Nacional	37,6	36,1	35,3	35,1	35,0	35,6	36,4	38,1	38,7	36,4	35,7	36,1	38,0	37,4
	Andalucía	43,2	41,4	41,9	42,3	41,4	40,1	43,3	44,2	45,3	42,7	43,4	44,0	43,5	44,2
	Aragón	25,6	28,2	26,9	28,0	25,7	27,1	31,0	32,6	31,3	30,6	36,8	31,8	31,7	29,8
	Asturias (Principado de)	31,1	30,2	28,5	29,9	28,2	24,0	26,4	31,3	31,4	25,5	30,5	26,2	26,4	24,5
	Baleares (Illes)	51,8	43,8	43,3	49,5	51,7	47,9	45,5	51,6	49,8	45,8	44,7	49,1	49,2	46,0
	Canarias	45,3	41,3	42,2	43,3	40,4	43,6	39,3	42,5	39,7	36,0	40,9	44,9	43,5	39,4
	Cantabria	36,0	34,8	28,3	33,8	28,7	29,7	36,3	37,3	32,2	25,5	29,7	30,3	31,1	32,0
	Castilla y León	32,4	30,6	30,5	27,3	29,5	29,6	27,4	32,2	29,4	30,8	30,4	29,4	31,6	32,5
	Castilla-La Mancha	47,3	43,1	46,3	44,7	42,8	44,1	45,7	46,1	45,5	41,5	46,6	42,7	45,8	42,0
	Cataluña	38,1	37,5	35,0	35,7	34,7	35,1	34,6	41,5	40,5	42,4	32,3	36,0	39,7	38,0
	Comunitat Valenciana	43,6	42,4	40,7	38,0	38,9	40,8	41,6	42,2	44,2	40,1	36,8	35,2	38,2	39,1
	Extremadura	49,1	48,8	43,9	51,6	48,9	45,2	44,9	45,5	49,3	44,4	45,7	42,8	39,1	40,6
	Galicia	37,0	37,1	36,1	32,0	37,3	35,4	35,1	32,0	32,4	30,6	34,3	31,3	32,2	31,7
	Madrid (Comunidad de)	28,5	24,5	25,6	24,7	22,9	26,6	29,4	26,6	29,9	27,0	27,6	27,6	32,4	32,8
	Murcia (Región de)	39,8	40,8	40,9	41,3	46,8	46,6	44,2	46,5	50,0	43,7	41,9	43,2	49,7	41,5
	Navarra (Comunidad Foral de)	28,7	26,4	23,6	23,9	19,8	22,6	25,1	25,1	30,0	18,3	12,6	17,1	23,9	20,7
	País Vasco	20,4	22,3	19,2	17,4	19,8	21,1	18,2	20,3	18,2	17,4	20,1	20,5	18,1	20,9
	Rioja (La)	38,7	39,9	34,0	35,6	29,4	33,0	39,6	38,6	42,7	34,7	28,8	36,1	41,9	35,8
	Ceuta y Melilla	53,7	43,8	30,8	40,5	43,2	33,7	36,3	44,1	46,5	49,6	46,0	49,0	44,1	43,1
MUJERES	Nacional	27,0	25,7	24,1	23,4	23,2	22,7	23,1	24,8	25,1	25,0	23,7	25,6	25,7	24,7
	Andalucía	35,9	35,7	32,4	29,9	29,5	28,9	28,9	31,9	32,7	31,4	30,1	31,8	33,2	30,2
	Aragón	18,6	17,6	17,7	20,8	18,0	15,3	23,8	15,1	15,3	17,1	20,2	21,6	19,1	20,3
	Asturias (Principado de)	20,8	18,8	19,4	18,7	15,5	12,2	14,6	25,7	21,2	10,8	14,0	16,5	12,8	17,4
	Baleares (Illes)	30,0	32,6	31,5	28,8	32,3	29,5	29,5	30,7	34,6	33,9	24,3	39,2	37,0	35,1
	Canarias	32,0	27,8	28,3	29,9	27,9	28,7	24,2	23,0	27,1	28,1	28,8	28,7	24,5	23,2
	Cantabria	21,9	17,1	13,6	17,1	16,7	19,3	14,9	20,3	20,1	18,0	16,5	23,2	14,8	16,0
	Castilla y León	20,2	16,4	13,8	13,0	13,5	14,4	14,3	16,3	16,9	18,9	17,7	16,7	20,2	21,4
	Castilla-La Mancha	36,0	34,9	32,6	31,7	28,6	28,1	26,9	25,6	27,6	27,9	28,8	27,1	29,9	26,2
	Cataluña	25,2	22,5	24,1	22,0	23,3	24,0	24,0	26,0	27,1	25,2	21,7	26,9	26,4	25,6
	Comunitat Valenciana	32,5	30,1	25,6	26,0	26,6	28,8	29,0	29,3	26,7	24,6	23,7	28,2	27,8	26,1
	Extremadura	41,8	32,6	34,4	31,0	33,2	30,7	33,5	28,3	29,8	27,9	24,7	26,3	27,9	28,1
	Galicia	23,7	24,0	20,6	19,2	21,1	18,8	18,3	17,8	15,7	16,3	16,5	12,7	15,8	20,1
	Madrid (Comunidad de)	17,9	17,6	18,5	19,3	16,2	14,8	17,3	18,5	20,6	25,5	23,0	22,1	21,4	19,6
	Murcia (Región de)	32,4	37,5	29,3	28,8	31,1	27,4	28,1	37,2	34,9	32,3	35,8	33,3	32,1	32,8
	Navarra (Comunidad Foral de)	13,1	10,7	9,5	14,8	12,7	9,5	20,0	16,2	12,3	16,1	11,2	16,5	14,4	18,8
	País Vasco	13,1	14,4	11,5	9,6	9,5	9,7	8,3	10,9	8,4	10,0	8,4	9,7	11,2	11,2
	Rioja (La)	19,1	20,7	18,7	25,4	22,6	21,2	16,0	30,5	26,4	23,6	23,9	24,6	32,3	29,3
	Ceuta y Melilla	39,1	37,9	29,9	36,4	31,3	25,3	30,3	37,2	36,1	37,4	45,3	61,0	40,2	28,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística español (INE)

REFERENCIAS

Acemoglu, D.; Pischke, J.-S. 1999. “Why do firms train? Theory and evidence”, en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, No. 1, pp. 79–119.

Brunello, G.; Garibaldi, P.; Wasmer, E. 2007. *Education and training in Europe* (Oxford, Oxford University Press).

Card, D.; Kluge, J.; Weber, A. 2010. “Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis”, en *The Economic Journal*, Vol. 120, pp F452–F477.

—; Chetty, R.; Weber, A. 2006. *Cash-on-Hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor Market*, Documento de trabajo del National Bureau of Economic Research No. 12639, Cambridge, MA.

CES (2009) *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, Consejo Económico y Social de España, Madrid.

Frazis, H.; Loewenstein, M. A. 2005. “Reexamining the returns to training functional form, magnitude, and interpretation”, en *Journal of Human Resources*, Vol. 40, No. 2, pp. 453–476.

Leuven, E. 2005. “The economics of private sector training: A survey of the literature”, en *Journal of Economic Surveys*, Vol. 19, No. 1, pp. 91–111.

Malo, M. Disponible próximamente. *Study on the labour market policies in Spain under the current crisis*, Documento de Debate, No. 210, IIEL (Ginebra, OIT).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2010. *Informe sobre el trabajo en el mundo 2010: ¿De una crisis a la siguiente?* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales).

—. 2011. *Germany: A job-centred approach*, Estudios sobre el crecimiento con equidad (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL)).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2004. “Employment protection regulation and labour market performance”, en *OECD Employment Outlook* (Paris), pp. 61–125.

—. 2005. “Public Employment Services: Managing Performance”, en *OECD Employment Outlook* (Paris), pp. 209–233.

—. 2008. *Economic Survey of Spain 2008: Improving the matching of workers to jobs* (Paris).

Ramos-Martin, N. 2011. *Sector-level bargaining and possibilities for deviations at company level: Spain* (Dublín, Eurofound). Disponible en: www.eurofound.europa.eu.

Rocha, F. (2010): “Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas en España”, Estudios de la Fundación No. 42, Fundación 1º de Mayo, Madrid.

Suárez-Cano, P. (2011) *El Servicio Público de Empleo en España: ensayos desde una perspectiva regional*. Ph.D. Thesis, Universidad de Oviedo, Spain.

Wöfl, A.; Mora-Sanguinetti, J.S. 2011. *Reforming the labour market in Spain*, Documento de Trabajo de la OCDE Economics Department No. 845 (Paris, OCDE).

