



Organización
Internacional
del Trabajo

Pacto Mundial para el Empleo Estudio nacional

Bulgaria



Organización Internacional del Trabajo

Pacto Mundial para el Empleo; Estudio nacional,

Bulgaria

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org. La OIT acoge con beneplácito estas solicitudes.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante organizaciones de derechos de reproducción pueden realizar copias de conformidad con las licencias que les hayan sido expedidas para tal propósito. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ISBN 978-92-2-324218-3 (impreso)

ISBN 978-92-2-324219-0 (web pdf)

Las designaciones empleadas en las publicaciones de la OIT, que son acordes con la práctica de las Naciones Unidas, y la presentación del material incluido no reflejan opiniones de la Oficina Internacional del Trabajo con respecto a la situación jurídica de ningún país, área o territorio, ni sobre sus autoridades o la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad relativa a las opiniones expresadas en artículos, estudios u otras aportaciones firmados es asumida únicamente por sus respectivos autores, y su publicación por la Oficina Internacional del Trabajo no implica que ésta avale tales opiniones.

La referencia a empresas o productos y procesos comerciales no implica que la Oficina Internacional del Trabajo los avale, como no denota la desaprobación por la OIT la falta de mención de una empresa, o de un producto o proceso comerciales en particular.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en las oficinas locales de la OIT en muchos países, o bien directamente de Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. En la dirección anterior o en la dirección de correo electrónico pubvente@ilo.org hay disponibles, de forma gratuita, catálogos o listas de nuevas publicaciones.

Visite nuestro sitio web en: www.ilo.org/publns.

Fotocomposición e impresión a cargo de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra Suiza.

Prólogo

En la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2009, los representantes de los gobiernos y las organizaciones patronales y sindicales aprobaron un instrumento de política global que coloca el empleo y la protección social en un lugar central de la respuesta a la crisis. Se basa en el Programa de Trabajo Decente de la OIT, y en los compromisos que asumieron los mandantes de la Organización en la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008. En el Pacto Mundial para el Empleo se aborda la repercusión social y en el empleo de la crisis financiera y económica internacional, y se propone un conjunto de políticas encaminadas a estimular la creación de puestos de trabajo, la extensión de la protección social, el respeto por las normas internacionales del trabajo y la promoción del diálogo social, que los países deberán adaptar con arreglo a sus respectivas necesidades nacionales. El apoyo al Pacto sigue creciendo, con el firme respaldo, entre otros, de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Grupo de los Veinte Estados (G20). La OIT presta asistencia técnica y financiera a los mandantes que han decidido aplicar el Pacto en sus contextos nacionales. A raíz de una solicitud del Gobierno de Bulgaria, la OIT ha venido colaborando con los mandantes nacionales, con el fin de contribuir a la aplicación por estos del Pacto Mundial para el Empleo.

La elaboración del Estudio nacional sobre el Pacto Mundial para el Empleo en Bulgaria corrió a cargo de la Oficina Internacional del Trabajo, y el informe se puso a disposición de los mandantes búlgaros como recurso en el que fundamentar su diálogo nacional sobre políticas. El trabajo se asumió como parte de las actuaciones emprendidas por la Oficina Especial del Director General y encaminadas a asistir a los mandantes en la puesta en práctica del Pacto. En concreto, el estudio atañe al encargo especial nº. 1, con el que se pretende *"garantizar un apoyo técnico sólido e integrado a la respuesta operativa de los mandantes en los países que desean aplicar las políticas del Pacto Mundial para el Empleo"*, coordinado por José Manuel Salazar-Xirinachs, Director Ejecutivo del Sector del Empleo (ED/EMP). En el estudio se examina la situación del país y las políticas adoptadas como respuesta, utilizando el Pacto como marco integrado del análisis. La estructura del Estudio se atiene a una plantilla basada en el Pacto Mundial para el Empleo. De este modo, refleja fielmente la información que necesitan los responsables de la formulación de políticas de la Administración, así como las organizaciones patronales y sindicales, para responder con eficacia a la crisis y preparar las políticas que aceleren una recuperación basada en el uso intensivo de mano de obra. El borrador del Estudio se remitió en varias ocasiones a los mandantes para obtener sus comentarios y observaciones. Estos proporcionaron una información de inestimable valor, no disponible de ninguna otra fuente. Les agradecemos sus enriquecedoras aportaciones, que se utilizaron para finalizar el Estudio.

El presente informe fue elaborado conjuntamente por expertos de la sede principal de la OIT, la Oficina Regional para Europa y Asia Central y el Equipo de asistencia técnica en materia de trabajo decente de Budapest, y la Oficina Nacional para Europa Central y Oriental. De la coordinación principal se encargó el Sr. Moazam Mahmood, Director del Departamento de Análisis Económico y del Mercado de Trabajo de la OIT. Deseamos expresar nuestro agradecimiento a todos los que participaron en la preparación del presente informe. Confiamos en que este documento constituya una aportación de utilidad para el diálogo sobre políticas en Bulgaria.



Susanne HOFFMANN

Director Regional para Europa y Asia Central



Kari TAPIOLA

Asesor Especial del Director General

Índice

Prólogo.....	3
Parte I: Visión general de la repercusión de la crisis en el trabajo decente en Bulgaria.....	6
1. Efecto en las principales variables macroeconómicas.....	6
2. Repercusión en la economía real.....	8
3. El efecto de la crisis en el crecimiento y el empleo.....	13
3. Efecto en el mercado de trabajo y el empleo.....	15
4. Repercusión en el sistema de protección social.....	24
5. Repercusión en los salarios y las condiciones de trabajo.....	34
6. Efecto en las normas del trabajo, incluidas las relativas a la libertad sindical y al derecho a la negociación colectiva.....	39
Parte II: Descripción de las políticas de respuesta a la crisis y recuperación.	43
A. Aceleración de la creación de empleo, recuperación de puestos de trabajo y sostenimiento de las empresas.....	43
1. Medidas de impulso de la demanda efectiva: políticas monetarias y fiscales, estabilizadores sociales.....	43
2. Inversión en infraestructuras.....	47
3 y 4 Mantenimiento del empleo y medidas activas del mercado de trabajo.....	49
5. Medidas especiales de fomento del empleo juvenil.....	55
6. Otros programas orientados, como los sistemas públicos de garantía del empleo, las obras públicas de urgencia y otros regímenes directos de creación de puestos de trabajo.....	57
7. Apoyo a las empresas públicas y privadas (incluidas cooperativas) y las microempresas.....	58
8. Apoyo a la creación de empleo en todos los sectores de la economía, y especialmente en la agricultura, la infraestructura rural y la industria.....	59
B. Refuerzo de los sistemas de protección social y salvaguarda de la población.....	60
A. Sistema de protección social.....	60
B. Políticas salariales.....	62
C. Fomento del respeto por las normas internacionales del trabajo.....	63
D. Diálogo social: negociación colectiva, determinación de prioridades, fomento de la acción.....	67
Parte III: Recomendaciones de políticas para conformar una globalización equitativa y sostenible.....	70
1. Política macroeconómica de crecimiento y empleo, políticas comerciales e industriales basadas en el estímulo de la demanda interna y externa.....	70
2. Políticas de mercado de trabajo.....	75
3. Propuestas de política en materia de protección social.....	77
4. Políticas salariales para reducir la pobreza y la desigualdad, elevar la demanda, y contribuir a la estabilidad económica.....	78
5. Políticas relativas a las normas de trabajo.....	80

6. Políticas para el diálogo social	81
7. Coherencia de las políticas, y cooperación entre ministerios públicos.....	82
8. Promoción de un comercio eficaz y bien regulado, y mercados que beneficien a todos y eviten el proteccionismo	82
9. Facilitar el cambio a una economía más respetuosa con el medio ambiente y con un bajo nivel de emisiones de carbono, que contribuya en el proceso a la aceleración de la recuperación del empleo, la reducción de las brechas sociales, el apoyo a la consecución de los objetivos de desarrollo, y la realización del trabajo decente	84
10. Abordar la informalidad para lograr la transición al empleo formal	84

Parte I: Visión general de la repercusión de la crisis en el trabajo decente en Bulgaria

1. Efecto en las principales variables macroeconómicas

El modelo de crecimiento previo a la crisis

El crecimiento previo al acuerdo de adhesión a la UE era débil, a pesar del acuerdo de la junta monetaria

Cuando Bulgaria aprobó las condiciones de la adhesión a la UE en 2004, el crecimiento de su PIB a lo largo del decenio anterior había sido débil, fluctuante y, en ocasiones, incluso negativo. Se enfrentaba a las amenazas de la hiperinflación, la desindustrialización y la pobreza. En el cuadro 1.1 se muestra que, entre 1997 y 2003, el crecimiento del PIB anual osciló entre el -6 y el 5%. La formación bruta de capital fijo había sido igualmente volátil, con una variación entre el -21 y el 35%. La hiperinflación se agudizó en la segunda mitad de la década de 1990, elevándose casi al 1.000% anual en 1997. Hubo dos años de crecimiento negativo, y algunos bancos nacionales cerraron. La crisis dio lugar a la adopción de un acuerdo de la junta monetaria (AJM), que situó la inflación en valores por debajo del 10%, e hizo posible un crecimiento del PIB superior y positivo. La IED era baja, y apenas alcanzaba el 5% del PIB en 2003. La proporción del sector industrial respecto al total se redujo del 35% de 1995, al 29% en 2004. Como consecuencia de este patrón de crecimiento débil, el nivel de pobreza cifrado en 2 dólares al día se elevó en la práctica del 2% en 1997, al 8% en 2001. También ha aumentado la desigualdad de rentas, con un índice Gini que ha pasado desde 26 en 1997 hasta 34 en 2001 (cuadro 1.1).

Con la adhesión a la UE, el crecimiento se recupera

En 2004, se llegó a un acuerdo respecto a las condiciones de adhesión a la UE, lo que dotó de mayor rigor a la política fiscal, y dio lugar al aumento de los flujos de capital hacia el país, una mayor inversión interna, la expansión del crédito, y la recuperación del crecimiento. En el cuadro 1.2 se observa que la política fiscal se endureció únicamente al iniciarse el camino a la adhesión a la UE. El saldo presupuestario del Estado, que había registrado valores negativos en ocasiones hasta 2003, pasó a alcanzar cifras significativamente positivas, elevándose al 3% en 2006. En el cuadro 1.1 se muestra que el flujo de capital hacia el país en forma de IED ascendió del 6% del PIB en 2002, al 11% en 2004, y alcanzó un máximo en 2007, con un 30% del PIB. Esta evolución se refleja asimismo en la balanza por cuenta corriente, como figura en el cuadro 1.1, que pasó del -5% en 2003, al -25% en 2008. La formación bruta de capital fijo, que había languidecido hasta situarse por debajo del 20% del PIB hasta 2003, alcanzó un máximo del 33% del PIB en 2008. Espoleado por las entradas de capital, el coeficiente de crédito respecto al PIB pasó de un tercio del PIB en 2006, a dos tercios en 2007¹.

¹ Banco Nacional de Bulgaria, 2010, Indicadores Macroeconómicos, Departamento de Estadística, 28 de abril.

Cuadro 1.1. Indicadores económicos de Bulgaria

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Producto interior bruto													
PIB a precios de mercado (en millones de la divisa nacional)	17433	22421	23790	26753	29709	32402	34628	38823	42797	49361	56520	66728	66256
Crecimiento del PIB (% anual)	-6	4	2	5	4	4	5	7	6	7	6	6	-5
Componentes del PIB (en %)													
Gasto en consumo de los hogares	73,0	67,5	71,3	69,2	69,5	71,1	70,3	69,3	70,2	70,4	69,1	68,2	65,4
Gasto público	12,6	15,3	16,5	17,9	17,4	18,1	19,0	18,4	18,0	16,6	16,2	16,3	16,1
Formación bruta de capital fijo	11,0	13,0	15,1	15,7	18,2	18,2	19,3	20,5	24,2	25,9	29,8	33,4	24,8
Exportaciones de bienes y servicios	58,3	47,1	44,6	55,7	55,6	51,5	53,3	57,0	60,2	64,5	63,4	60,5	50,0
Importaciones de bienes y servicios	53,7	46,8	50,3	61,1	63,1	59,9	64,0	68,5	76,4	83,3	85,5	83,3	57,7
Componentes del PIB (crecimiento anual, en %)													
Gasto en consumo de los hogares	-10,0	2,6	9,3	4,9	5,2	6,5	3,4	5,5	7,6	4,1	13,0	4,8	„
Gasto público	-20,9	35,2	20,8	15,4	23,3	8,5	13,9	13,5	23,3	14,7	21,7	19,6	„
Formación bruta de capital fijo	-2,7	11,5	5,0	11,9	1,4	4,1	7,5	3,9	3,8	1,0	0,0	0,0	„
Exportaciones de bienes y servicios	12,8	-4,7	-5,0	16,6	10,0	8,1	10,7	12,7	8,5	8,7	5,2	2,9	„
Importaciones de bienes y servicios	10,9	12,1	9,3	18,6	14,8	5,0	16,4	14,5	13,1	14,0	9,9	4,9	„
Inflación													
Inflación, precios al consumo (% anual)	1058	19	3	10	7	6	2	6	5	7	8	12	4,6
Inflación, deflactor del PIB (% anual)	949	24	4	7	7	4	2	5	4	8	8	11	„
Importaciones y exportaciones													
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)	58	47	45	56	56	52	53	57	60	65	63	60	„
Importaciones de bienes y servicios (% del PIB)	54	47	50	61	63	60	64	69	76	83	85	83	„
Exportaciones de bienes y servicios (Balanza de pagos, dólares de Estados Unidos corrientes, en miles de millones)	6,277	5,9813	5,7948	6,9998	7,2759	7,5574	10,043	13,961	16,158	20,391	25,076	30,589	„
Importaciones de bienes y servicios (Balanza de pagos, dólares de Estados Unidos corrientes, en miles de millones)	5,7303	5,9893	6,5615	7,6698	8,6039	8,7673	12,104	16,858	20,608	26,235	34,048	42,158	„
Pobreza y desigualdad													
Índice GINI	26	„	„	„	34	„	29	„	„	„	„	„	„
Índice de recuento de la pobreza, a 1,25 dólares al día (PPA) (% de la población)	2	„	„	„	3	„	2	„	„	„	„	„	„
Índice de recuento de la pobreza, a 2 dólares al día (PPA) (% de la población)	2	„	„	„	8	„	2	„	„	„	„	„	„
Valor añadido por sector (% del PIB)													
Agricultura, valor añadido (% del PIB)	27	19	17	14	14	12	12	11	9	9	6	7	„
Industria, valor añadido (% del PIB)	29	32	29	31	30	29	29	29	29	31	32	31	„
Servicios, etc., valor añadido (% del PIB)	45	49	54	55	56	59	59	60	61	61	61	62	„
Valor añadido por sector (dólares de Estados Unidos constantes, 2000)													
Agricultura, valor añadido (dólares de Estados Unidos constantes, 2000), en miles de millones	1,6234	1,6428	1,7332	1,5547	1,5593	1,6326	1,5951	1,6318	1,4767	1,462	1,0278	1,2801	„
Industria, valor añadido (dólares de Estados Unidos constantes, 2000), en miles de millones	2,895	3,2395	3,0192	3,3543	3,4919	3,656	3,8644	4,0228	4,2119	4,5404	5,1751	5,328	„
Servicios, etc., valor añadido (dólares de Estados Unidos constantes, 2000), en miles de millones	5,4469	5,3489	5,6644	6,027	6,3102	6,6825	6,9966	7,3954	8,0093	8,5779	9,2213	9,7637	„
Inversión extranjera directa													
IET, entradas netas (% del PIB)	4,87	4,22	6,32	7,95	5,98	5,80	10,49	10,80	15,86	24,51	29,60	18,45	9,50
IET, salidas netas (% del PIB)	-0,02	0,00	0,13	0,03	0,07	0,18	0,13	-0,88	1,13	0,55	0,69	1,47	„
IED, neta (BdP, dólares de Estados Unidos corrientes, en millones)	506,5	537,2	801,7	998,2	803,3	876,3	2070,3	2879,2	4004,8	7582,8	11432,5	8472,2	„
Cuenta corriente y de capital (millones de la divisa nacional)													
Cuentas corriente y de capital	485,0	-44,0	-622,0	-731,0	-1106,0	-928,0	-1504,0	-1146,0	-2470,0	-4468,0	-8343,0	-7922,0	-2718,0
Cuenta de capital	0,0	0,0	-3,0	26,0	0,0	0,0	0,0	164,0	235,0	179,0	-587,0	277,0	478,0
Cuenta corriente	485,0	-44,0	-619,0	-757,0	-1106,0	-928,0	-1504,0	-1310,0	-2705,0	-4647,0	-7756,0	-8199,0	-3196,0
Cuenta corriente y de capital (en % del PIB)													
Cuentas corriente y de capital	2,8	-0,2	-2,6	-2,7	-3,7	-2,9	-4,3	-3,0	-5,8	-9,1	-14,8	-11,9	-4,1
Cuenta de capital	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,5	0,4	-1,0	0,4	0,7
Cuenta corriente	2,8	-0,2	-2,6	-2,8	-3,7	-2,9	-4,3	-3,4	-6,3	-9,4	-13,7	-12,3	-4,8
Ahorro													
Ahorro bruto (% del PIB)	13,4	16,6	13,1	12,7	17,0	17,3	16,0	16,6	15,8	12,9	12,0	13,6	„

Fuente: Eurostat, Banco Mundial, Indicadores Mundiales de Desarrollo 2010.

Cuadro 1.2. Saldo presupuestario de las administraciones públicas en Bulgaria (% del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Capacidad/necesidad de financiación	-	1,3	0,2	-0,3	0,6	-0,8	-0,3	1,6	1,9	3	0,1	1,8	-3,9

Fuente: Eurostat

Como consecuencia, el crecimiento del PIB se estabilizó en torno al 6-7% anual entre 2004 y 2008, como puede observarse en el cuadro 1.1.

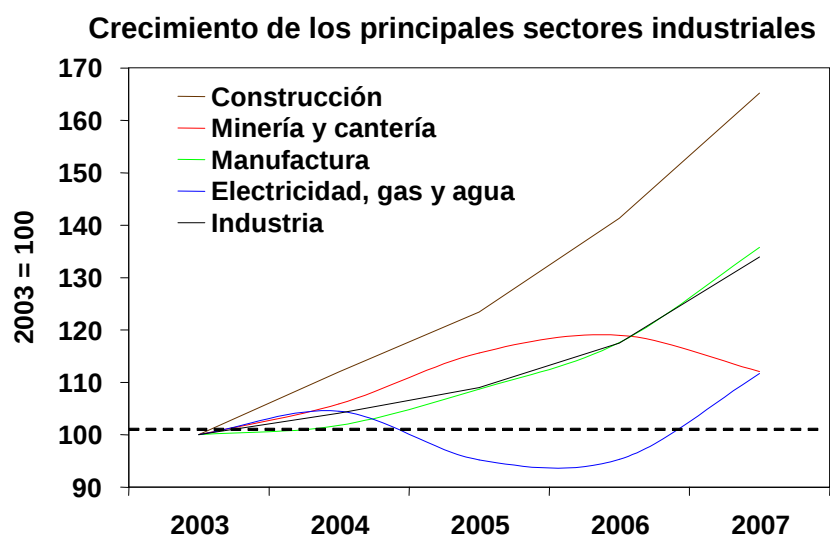
2. Repercusión en la economía real

El repunte en el crecimiento basado en la adhesión a la UE no se basó plenamente en un aumento de la competitividad, la productividad o el consumo

La recuperación del PIB estabilizó el crecimiento industrial, pero no elevó las exportaciones de un modo suficiente, porque gran parte de la inversión y la expansión resultante se concentraron en la construcción, y no en la manufactura. Por este motivo, el crecimiento de la productividad también fue escaso. Probablemente, el elevado nivel de entradas de capital también desplazó al ahorro interno, en lugar de añadirse a éste. Tal incremento de las entradas de capital vino acompañado de una depresión de la demanda interna, basada en la caída de las proporciones respecto al PIB total correspondientes al consumo y al gasto público.

En el cuadro 1.1 se muestra que la proporción correspondiente a la industria, que había caído hasta alcanzar en 2003 un nivel del 29%, se elevó hasta el 31% del PIB en 2008. Con la caída de la cuota de la agricultura del 11% en 2004, al 7% en 2008, el otro sector que amplió su participación respecto al total fue el de los servicios. Éste pasó del 60 al 62%, consolidándose como el sector de mayor dimensión de la economía. El repunte del crecimiento no se basó de manera significativa en un aumento de las exportaciones. Las exportaciones como porcentaje del PIB, que se habían elevado al 57% en 2004, sólo aumentaron hasta el 60% en 2008. Dado el predominio del sector de los servicios, y un incremento limitado de la industria y las exportaciones, puede inferirse que el crecimiento no se concentró en las manufacturas, sino en la construcción. En la figura 1.1 se muestra que, en el período 2003-2007, y sobre una base de referencia de 100, la construcción alcanzó un índice de 165, mientras que las manufacturas se quedaron en el 135. Nótese que el incremento de la industria es modesto, hasta el 110. El cuadro 1.3 vuelve a confirmar que la mayor proporción de gasto en la adquisición de inmovilizado material, entre 2003 y 2007, correspondió a los servicios, con un 50% del total.

Figura 1.1. Crecimiento de los principales sectores industriales en Bulgaria



Fuente: NSI

Cuadro 1.3. Gasto en la adquisición de inmovilizado material

	Volumen (miles de millones de BGN corrientes)		Composición (%)	
	2003-07	2007	2003-07	2007
Total	71,4	21,9	100,0	100,0
Servicios*	36,2	11,0	50,7	50,0
Manufactura	14,7	4,3	20,6	19,5
Electricidad, gas y suministro de agua	7,0	2,0	9,8	9,1
Construcción	5,9	1,8	8,3	8,2
Administración pública; seguridad social obligatoria	2,8	1,7	3,9	7,7
Agricultura, caza, pesca y silvicultura	2,1	0,5	2,9	2,4
Minería y cantería	1,3	0,4	1,9	1,9
Educación; sanidad y trabajo social	1,3	0,3	1,8	1,2

* (1) Comercio, reparación de vehículos de motor y bienes personales y domésticos; (2) Transporte, almacenamiento y comunicación; (3) Propiedad inmobiliaria, alquileres y actividades empresariales; (4) Hostelería y restauración; (5) Intermediación financiera; (6) Otras actividades comunitarias, sociales y personales.

El bajo crecimiento de las manufacturas y las exportaciones conlleva un escaso incremento de la productividad. En el cuadro 1.4 se muestra que el aumento de la productividad fue superior de hecho en el período previo de menor crecimiento del PIB (1999-2004), con un 4,6% anual, que en el período de mayor crecimiento del PIB (2004-2008), en el que se situó en un 3,1% anual. La evaluación de la productividad total de los factores (PTF), como indicador del cambio técnico con exclusión del mero aumento de insumos, muestra el mismo patrón. En el cuadro 1.5 se refiere que, en el período 1998-2003, la PTF osciló entre el 1,9 y el 7,9% anual. En el período posterior comprendido entre 2004 y 2008, la PTF tendió a la baja, y cayó del 3,7, al 1,3%.

Cuadro 1.4. Productividad de la mano de obra (15 o más años de edad, ambos géneros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio de crecimiento anual (en %)	
												1999 - 2004	2004 - 2008
PIB per cápita* (precios en dólares de Estados Unidos corrientes)	1608,6	1546,1	1723,3	1988,4	2561,7	3175,8	3522,3	4122,3	5301,5	6560,7	6223,4		
PIB por persona contratada (1990=100)	108,4	117	122,7	127,9	130,5	135,6	140,3	144,4	149	153	„	4,6	3,1
PIB por hora trabajada (1990=100)	103,3	111,5	116	121,1	124,2	127,3	132,1	136,4	140,2	142,7	„		

Fuente: KILM; *Perspectivas de la Economía Mundial del FMI

Cuadro 1.5. Productividad total de los factores (en %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
α	83,1	83,1	82,6	80,8	81,9	80,5	79,1	75,9	73,3	69,9
β	16,9	16,9	17,4	19,2	18,1	19,5	20,9	24,1	26,7	30,1
y_t	4,0	2,3	5,4	4,1	4,5	5,0	6,6	6,2	6,3	6,2
l_t	-0,2	-2,1	-3,5	-0,8	0,2	3,0	2,6	2,7	3,3	2,8
k_t	1,8	2,2	2,3	3,3	2,9	3,7	4,2	6,2	7,7	9,7
PTF	3,9	3,7	7,9	4,1	3,8	1,9	3,7	2,7	1,8	1,3

 α = elasticidad de la mano de obra respecto al PIB; β = elasticidad del capital respecto al PIB; y : PIB; l : mano de obra; k : capital

Fuente: la información inicial sobre la determinación de α y β se extrajo de: Principales Indicadores Económicos, NSI, 2006, y del sitio del NSI en Internet. Los datos correspondientes a 1998-2006 son definitivos, mientras que los de 2007 son preliminares. Las tasas de crecimiento de empleados se calcularon en el sitio del NSI en Internet (<http://www.nsi.bg/Gdp/Gdp.htm>), y los datos de 2007 son preliminares.

Cuadro 1.6. Indicadores del mercado de trabajo de Bulgaria

	Edad	Género	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
Tasa de población ocupada, por grupo de edad y género														Promedio de crecimiento anual (en %)	
Tasa de población ocupada	15+	Ambos géneros	41	38,4	40,1	40,7	41,6	42,9	43,8	46,1	45,6	46,3			
Tasa de población ocupada	15+	Hombres	45,3	42,6	43,8	44,6	46,4	47,9	49,3	51,9	51,4	52,2			
Tasa de población ocupada	15+	Mujeres	37	34,4	36,8	37,1	37,3	38,4	38,8	40,9	40,2	41			
Empleo (en miles) por grupo de edad y género														1999-03	2004-08
Empleo (en miles)	15+	Ambos géneros	2848	2658,8	2778,1	2817,3	2885,8	2972,6	3034,8	3187,3	3135,1	3172,6		0,3	1,6
Empleo (en miles)	15+	Hombres	1511,5	1416,7	1452,7	1478,8	1536,2	1583,5	1628,5	1705,4	1681,5	1695,6			
Empleo (en miles)	15+	Mujeres	1336,5	1242,1	1325,5	1338,4	1349,6	1389,1	1406,4	1481,9	1453,6	1476,9			
Tasas de participación en la población activa (TPPA), por grupo de edad y género															
TPPA	15+	Ambos géneros	53,0	52,4	51,6	51,2	50,3	51,2	50,5	52,6	54,1	55,6	54,5		
TPPA	15+	Hombres	57,8	57,4	56,9	56,3	56,0	56,8	56,5	58,3	60,2	62,3	61,2		
TPPA	15+	Mujeres	48,6	47,7	46,8	46,4	45,0	45,9	44,9	47,2	48,6	49,4	48,2		
Total de desempleados, por género															
Desempleados (en miles)	15+	Ambos géneros		559,1	661,2	599,2	448,9	399,7	334,3	305,6					
Desempleados (en miles)	15+	Hombres		306,2	363,2	328,7	246,1	221,7	182,5	156,3					
Desempleados (en miles)	15+	Mujeres		252,9	298,1	270,6	202,8	178,1	151,7	149,5					
Tasa de desempleo (en %), por género															
Tasa de desempleo	15+	Ambos géneros		17,1	19,4	17,6	13,7	12	10,1	8,9	6,9	6,3	9,1		
Tasa de desempleo	15+	Hombres		17,6	20,2	18,3	14,1	12,5	10,3	8,6					
Tasa de desempleo	15+	Mujeres		16,5	18,4	16,9	13,2	11,5	9,8	9,3					

Fuente: Principales indicadores del mercado de trabajo, 6ª ed.

Por desgracia, las elevadas entradas de capital posteriores a la adhesión no se añadieron al ahorro interno, sino que lo sustituyeron. En el cuadro 1.1 se muestra que el ahorro bruto, que había alcanzado el 17% en 2004, cayó al 14% en 2008, y que, a menudo, registró valores aún más bajos en ejercicios anteriores. Por tanto, el principal factor impulsor del crecimiento del PIB en el período posterior a la adhesión de 2004 a 2008 parece ser el de las entradas de capital. En el cuadro 1.1, se observa que el mayor aumento proporcional registrado por un componente del PIB en dicho período corresponde a la formación bruta de capital fijo, que pasó del 13%, a un máximo del 33%. Sin embargo, la proporción del ahorro interno respecto al PIB fue muy inferior, y cayó al 14% a lo largo del período. En definitiva, en 2008, las entradas de capital constituían una proporción del PIB creciente y cercana al 20%. Por su parte, la proporción de las exportaciones sólo se amplió en un 3% del PIB, la del gasto público se redujo en un 2%, y la del consumo interno también descendió en un 2%. Si no hubiera sido por el aumento de las entradas de capital, Bulgaria habría registrado una depresión de la demanda, con unas exportaciones no muy boyantes, y caídas en el gasto público y el consumo.

El repunte del crecimiento basado en la adhesión a la UE ha repercutido en el empleo y el desempleo

La recuperación en el crecimiento del PIB ha repercutido en el empleo. El repunte en el crecimiento del empleo no ha sido proporcional al del crecimiento del PIB, pero ha supuesto una mejora respecto al pasado. En este sentido, la tasa de desempleo ha descendido, y la estructura sectorial y ocupacional del empleo se ha diversificado y mejorado. En el cuadro 1.6 se muestra que el crecimiento del empleo de 1999 a 2003 fue muy lento, con un 0,3% de incremento anual. Por el contrario, en el período posterior comprendido entre 2004 y 2008, el empleo se ha recuperado, paralelamente al repunte en el crecimiento del PIB, hasta alcanzar una tasa del 1,6% anual. Entre 1999 y 2003, la cifra de empleados se mantuvo en torno a los 2,8 millones. En 2008, el empleo alcanzó la cota de los 3,2 millones. Como resultado, la tasa de población ocupada aumentó a lo largo del período posterior referido, al pasar del 42 al 46%, con incrementos significativos tanto de las mujeres, como de los hombres. En el cuadro 1.6 se refiere asimismo que la tasa de desempleo en este período posterior se redujo en más del 50%, al descender del 13,7% en 2003, al 6,3% de 2008.

La subida del empleo y la caída del desempleo en 2004-2008 han contribuido a la diversificación de las estructuras sectoriales y ocupacionales, con mejoras relevantes. En el cuadro 1.7 se observa que la proporción del empleo en la agricultura había caído en el decenio previo a la crisis, concretamente del 13 al 8%, mientras que en el caso de la industria, se elevó del 33 al 36%, y en el de los servicios, del 54 al 57%. Se muestra asimismo que, en la década anterior a la crisis, la proporción del empleo asalariado pasó del 83 al 88%, en gran medida a causa de una reducción de la proporción del autoempleo, del 15 al 11%, y de la caída en los porcentajes de trabajadores por cuenta propia, del 12 al 8%.

Cuadro 1.7. Situación en el empleo (proporción en %)

	2000			2008		
	Ambos géneros	Hombres	Mujeres	Ambos géneros	Hombres	Mujeres
Trabajadores asalariados (empleados)	83,1	80,1	86,6	87,6	85,3	90,2
Total de trabajadores autónomos (a + b)	14,6	18,2	10,5	11,4	14,1	8,3
Empresarios (a)	2,3	3,3	1,3	3,7	4,9	2,3
Trabajadores por cuenta propia (b)	12,3	14,9	9,2	7,7	9,2	6
Trabajadores familiares auxiliares	1,7	1,1	2,4	1	0,6	1,5
Sin clasificar	0,5	0,6	0,5	„	„	„
Empleo vulnerable	14	16	11,6	8,7	9,8	7,5

Fuente: Indicadores Clave del Mercado de Trabajo, 6ª edición.

3. El efecto de la crisis en el crecimiento y el empleo

El principal mecanismo de transmisión de la crisis ha sido la reducción de las entradas de capital

El principal factor impulsor del repunte en el crecimiento del PIB tras el acuerdo de adhesión a la UE fue el aumento de las entradas de capital. La crisis financiera repercutió en las mismas, dando lugar a su drástica disminución. En el cuadro 1.1 puede observarse que la IED respecto al PIB alcanzó un nivel máximo del 30% en 2007, descendió al 18% en 2008, y cayó finalmente al 10% en 2009. En términos nominales, la IED pasó de un máximo de 9.000 millones de euros en 2007, a 7.000 millones en 2008, para acabar en 3.000 millones de euros en 2009².

El segundo mecanismo de transmisión más importante de la crisis ha sido la caída de las exportaciones

El segundo factor impulsor del crecimiento del PIB en importancia tras el acuerdo de adhesión a la UE había sido la expansión de las exportaciones. La crisis financiera se hizo sentir en este apartado, dando lugar a una disminución significativa de las mismas. En el cuadro 1.1 se muestra que la proporción de las exportaciones en el PIB cayó del 63% en 2007, al 61% en 2008 y, finalmente, al 50% en 2009. Su valor nominal se redujo de un máximo de 15.000 millones de euros en 2008, a 11.000 millones en 2009.

El tercer mecanismo de transmisión de la crisis fue la depresión de la demanda interna

Puesto que, según se ha observado, la demanda interna ya había atravesado una fase de debilidad, y posteriormente se mantuvo a flote gracias a las sustanciales entradas de capital, la reducción de éstas dio lugar a una notable caída del consumo nacional. En el cuadro 1.1 se muestra que el consumo interno se había estabilizado en torno al 70% del PIB antes de la crisis. Más adelante, cayó al 68% en 2008, y al 65% en 2009. Tal reducción devolvió a este factor impulsor del crecimiento a un nivel inferior al registrado en el período previo al AJM del decenio de 1990.

² Banco Nacional de Bulgaria, 2010, Estadística, abril.

Posteriormente, una combinación de factores de oferta y de demanda repercutió en la inversión y el crecimiento del PIB

El principal factor del lado de la oferta que impulsó la inversión y el crecimiento del PIB en la economía fue el elevado volumen de entradas de capital. El ahorro interno ya seguía una evolución a la baja antes de la crisis, quizá al ser sustituido en parte por el aflujo de capitales. Los principales factores del lado de la demanda que impulsaron la inversión y el crecimiento del PIB, aunque de menor pujanza, significativos en cualquier caso, fueron las exportaciones y el consumo. Las drásticas caídas tanto de la oferta de capital, como de la demanda de exportación y del consumo interno, se combinaron para provocar un notable descenso de la inversión y el crecimiento del PIB. En el cuadro 1.1 se refiere que la formación bruta de capital fijo, que alcanzó un nivel máximo en 2008 con un 33% del PIB, cayó drásticamente hasta situarse en el 25%. En el cuadro 1.1 también se muestra que, como resultado del descenso sustancial de la inversión, el crecimiento del PIB, que se había mantenido estable en un 6% anual en el período inmediatamente anterior a la crisis, se redujo de manera significativa, concretamente al -5% en 2009. Por tanto, el PIB se contrajo en un 11% en tan sólo un año.

La contracción del crédito golpeó a las empresas y la producción

La salida de capitales repercutió en los bancos matrices y en sus socios nacionales, lo que dio lugar a la reducción del crédito a las empresas. Por tanto, las empresas endeudadas tuvieron que cerrar, o reducir la producción y los servicios. En la figura 1.2 se muestra que el índice de producción industrial se redujo en un 30% en 2008, se estabilizó en 2009, pero puede que haya vuelto a caer a principios de 2010 en un 9% adicional. En la figura 1.3 se señala que el índice de construcción pasó de un máximo de 170 a mediados de 2008, a 130 a finales de este ejercicio, y que volvió a caer hasta situarse en 90 a finales de 2009.

Figura 1.2

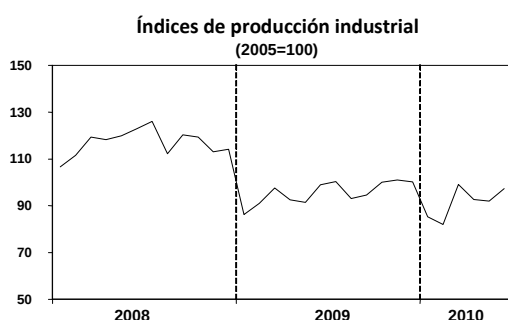
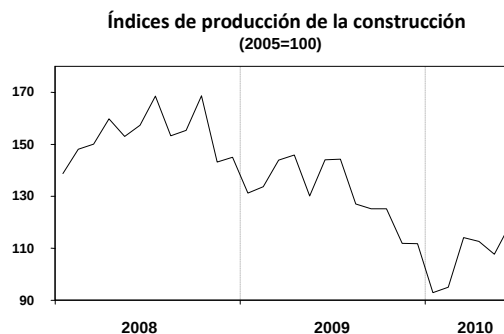


Figura 1.3



Los sectores más afectados por la crisis han sido la minería, la metalurgia, la extracción de metales, la industria química, la construcción, el textil y el vestido, el sector inmobiliario y el turismo³.

Hacia una perturbación a gran escala en el mercado de trabajo

En el apartado que sigue se examina con mayor detenimiento la repercusión de la crisis en el mercado de trabajo. Se aborda en este caso el efecto macroeconómico general en el mercado de trabajo. El desempleo aumentó, y el empleo y la participación en la población activa se redujeron. En el cuadro 1.6 se muestra que la tasa de desempleo registrado se había estabilizado en torno al 6% de la población activa en el período inmediatamente anterior a la crisis. Dicha tasa se elevó al 9% en 2009, lo que supuso un incremento del 50%. Se produjo asimismo un efecto adicional de desánimo entre los trabajadores, y hubo personas que dejaron de figurar en la población activa registrada. En

³ Para más información, véase Loukanova y Markova, 2010, OIT.

el cuadro 1.6 puede observarse que la tasa de participación en la población activa, que se había elevado hasta el 56% en 2008, cayó al 55% en 2009.

3. Efecto en el mercado de trabajo y el empleo

Tendencias del mercado laboral antes de la crisis

Hasta que la crisis golpeó el país a finales de 2008, el mercado laboral búlgaro había seguido una evolución bastante positiva: el empleo había aumentado, y el desempleo había caído de manera significativa desde el comienzo de la década. Desde 2003 se había registrado un incremento de los niveles de empleo, como reflejo de la mejora de las condiciones económicas, y de los programas de creación de puestos de trabajo en el sector social. Entre 2003 y 2006, el crecimiento más rápido se dio en la construcción (39%), mientras que la tasa general de incremento se situó en el 8%. Las tasas de empleo han aumentado regularmente desde el 51,5% de 2000, al 64% de 2008 (cuadro 2.1). Estos buenos resultados se mantienen, pero por debajo del objetivo de Lisboa de una tasa de empleo general del 70% en 2010. En cuanto al desempleo, seguía superando el 18% en 2000, una proporción considerablemente superior al promedio de la UE-27 (9,2%). A pesar del rápido crecimiento experimentado a principios del decenio de 2000, el desempleo se mantuvo en torno al 18% hasta 2003, cuando cayó al 13,7%. En 2008, la tasa de desempleo había caído a un mero 5,6%, ligeramente por debajo del promedio de la UE, e inferior a la de la mayoría de las grandes economías de la UE⁴. La expansión del empleo en dicho período se debió fundamentalmente a la drástica caída del desempleo, ya que las tasas de participación en la población activa se habían mantenido bastante estables (es decir, pocas personas inactivas habían pasado a formar parte de la población activa).

Cuadro 2.1: Desempleo, participación en la población activa y tasas de empleo en Bulgaria (en %)

Tasa de participación en la población activa (15-64)					
	2003	2005	2007	2008	2009
Total	60,9	62,1	66,3	67,8	67,2
Hombres	65,4	66,9	70,6	72,5	72
Mujeres	56,5	57,3	62,1	63,1	62,5
Tasa de empleo (15-64)					
	2003	2005	2007	2008	2009
Total	52,5	55,8	61,7	64	62,6
Hombres	56	60	66	68,5	66,9
Mujeres	49	51,6	57,6	59,5	58,3
Jóvenes 15-24	20,7	21,6	24,5	26,3	24,8
Trabajadores de edad avanzada 55-64	30,1	34,7	42,6	46	46,1
Tasa de desempleo (15-64)					
	2003	2005	2007	2008	2009
Total	13,7	10,1	6,9	5,6	6,8
Hombres	14,1	10,3	6,5	5,5	7
Mujeres	13,2	9,8	7,3	5,8	6,6
Jóvenes (15-24)	28,2	22,3	15,1	12,7	16,2

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística (NSI). Encuesta sobre la población activa de los hogares (LFS).

⁴ De acuerdo con EUROSTAT, en 2008, era inferior al de Alemania (7,3%), Francia (7,8%), Polonia (7,1%) y Eslovaquia (9,5%).

La repercusión de la crisis mundial del empleo en el mercado de trabajo

De acuerdo con la Encuesta de población activa de 2009, el número total de empleados de 15 o más años de edad ascendía a 3.171.600 en el último trimestre de 2009, y la proporción de estos respecto al conjunto de la población del mismo grupo de edad era del 48,2%. En comparación con el mismo período de 2008, la cifra de empleados se había reducido en 191.900, y la tasa de empleo, en 2,6 puntos porcentuales⁵. En 2009, la población económicamente activa de 15 a 64 años de edad estaba integrada por 3.441.500 personas, lo que representaba el 67,2% de la población del mismo grupo de edad. Respecto a 2008, la tasa de actividad (15-64) se redujo en un 0,6%. La cifra total de empleados ascendía a 3.253.600, de los que 3.204.800 pertenecían al grupo de 15 a 64 años de edad. La tasa de empleo (15-64) cayó en un 1,4% respecto a 2008, para situarse en un 62,6% en 2009. En 2010, este declive continuó: en los tres primeros trimestres, el número de empleados se redujo respecto al mismo período de 2009.

La tasa de desempleo, según la EPA, aumentó en un 1,2% respecto a 2008, para situarse en un 6,8%. El incremento de la tasa de desempleo fue superior en el caso de los varones (1,5%), que en el de las mujeres (0,8%). El desempleo volvió a aumentar, hasta alcanzar un máximo del 10,3% en febrero de 2010, y parece haberse estabilizado en esta cota elevada. Las cifras de desempleados desanimados y de larga duración han venido aumentando desde el inicio de la crisis. Después de tres años de caída pronunciada y continua, la tasa de desempleo juvenil pasó del 12,7% en 2008, al 16,3% en 2009. Esta subida fue especialmente acusada en el caso de los varones, cuya tasa de desempleo alcanzó el 18% en 2009. El salario medio en Bulgaria aumentó en el segundo trimestre de 2009 en un 15,3% respecto a las cifras del período correspondiente de 2008. Estas tendencias se exponen con mayor detalle en los siguientes apartados.

Empleo y desempleo por edad

Al igual que en la mayoría de los países, las tasas de empleo son menores en los grupos de trabajadores jóvenes y de edad avanzada. En 2008, en torno al 46% de los trabajadores con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años estaban empleados, frente a una tasa general del 64% (cuadro 2.1). Tal proporción, al igual que en el caso de la tasa de empleo total, supuso una mejora significativa respecto al nivel de 2003 (30,1%), y un logro notable para Bulgaria. Sin embargo, los resultados del mercado laboral en lo que se refiere a los trabajadores jóvenes ponen de manifiesto importantes déficit: la brecha en cuanto al empleo entre la población adulta (de 25 a 64 años de edad) y los trabajadores más jóvenes es llamativa, con una proporción en torno al 25% de empleados en el grupo de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años. Un aumento más bien modesto respecto al 20,7% de 2003. El desempleo en este grupo de edad cayó de manera significativa desde 2000 y hasta 2009 (cuadro 2.2). El nivel de desempleo máximo en dicho grupo de la población activa en el período fue del 38,8%. Tal proporción se redujo al 12,7% en 2008. El drástico descenso del desempleo de los jóvenes, así como el incremento relativamente moderado de la tasa de empleo de este mismo grupo de edad destacado anteriormente, indican que las tasas de participación en la población activa de los jóvenes se mantuvieron estables en buena medida a lo largo del decenio. Sin embargo, en 2009, después de varios años de caída continua del desempleo, el paro juvenil creció hasta el 16,2%. Se trata de una variación porcentual aproximada del 3,4% entre 2008 y 2009. De hecho, las brechas en cuanto a actividad y empleo de los jóvenes explican la mayoría de las diferencias en los resultados generales del mercado laboral entre Bulgaria y los promedios de la UE. La coincidencia de vacantes y unas bajas tasas de empleo y actividad indican la existencia de desajustes en materia de competencias: un exceso de oferta de mano de obra poco cualificada, frente a un exceso de demanda de trabajadores de alta cualificación. De tal situación puede inferirse que Bulgaria adolece de una notable infrautilización de mano de obra en el caso de

⁵ NSI, Principales indicadores de Bulgaria, actualización 2, abril de 2010.

los jóvenes, y que el reto consiste en encontrar las vías para activar y preparar a estos para cubrir las vacantes existentes.

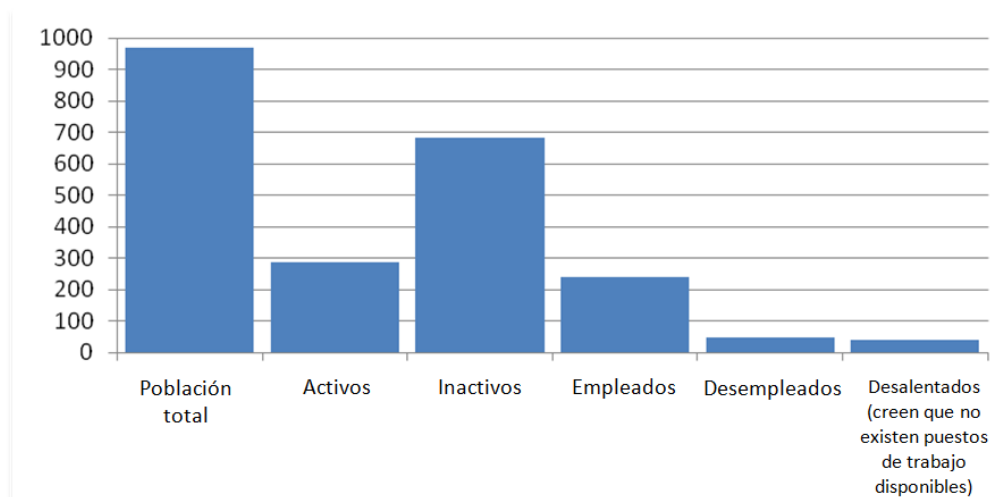
Cuadro 2.2: Tasas de desempleo por grupos de edad en Bulgaria (en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	16,4	19,5	18,2	13,7	12,1	10,1	9	6,9	5,6	6,8
15-24	33,7	38,8	37	28,2	25,8	22,3	19,5	15,1	12,7	16,2
25-75	14,5	17,2	16	12,2	10,7	8,9	7,9	6,1	5	6

Fuente: EPA.

En la figura 2.1 se muestra la distribución de la población joven por situación en el empleo (en miles) en 2009. Una observación llamativa es que el número de jóvenes inactivos que podrían considerarse trabajadores desalentados (41.000) es muy parecido, en términos absolutos, al de desempleados jóvenes (46.200). Los trabajadores jóvenes desalentados, que representan el 6% de la población juvenil inactiva total, dejaron de buscar empleo por su convencimiento de que no existen puestos de trabajo disponibles. Otro 5% de la categoría de inactivos declara que el cuidado de los hijos o de la familia constituye el motivo principal de su inactividad. Estas cifras indican la existencia de una proporción potencialmente considerable de jóvenes (más de 34.000) que se mantienen inactivos, pero que podrían estar dispuestos en cambio a incorporarse al mercado laboral, si surgiera la oportunidad, y se dispusieran de estructuras adecuadas para facilitar el cuidado de los hijos y la familia.

Figura 2.1 Distribución de la población juvenil (2009).



Fuente: elaboración propia, basada en los datos de Eurostat.

Por último, el desempleo de larga duración constituye asimismo un rasgo destacado del paro juvenil. En 2009, una proporción sustancial de los jóvenes desempleados (más del 30%) llevaba en paro más de un año. Aunque la caída a lo largo del pasado decenio es evidente, parece que sigue existiendo un núcleo duro de jóvenes desempleados que no pueden reincorporarse con facilidad al mercado de trabajo.

Empleo y desempleo por género

Al igual que en muchos otros países, las tasas de empleo de las mujeres son inferiores a la de los varones. En 2008, en torno al 68,5% de los hombres de edades comprendidas entre 15 y

64 años tenían empleo, frente al 59,5% de las mujeres (cuadro 2.3). Aunque son inferiores a la tasa de empleo masculina, las tasas de las mujeres se acercan más a los promedios de la UE27 que las de los varones⁶. La tasa de desempleo aumentó más en el caso de los hombres que en el de las mujeres entre 2008 y 2009 (figura 2.1). En 2009 había 238.000 personas desempleadas, un 19,2% más que un año antes. De la cifra total de desempleados, 130.100 (54,7%) eran varones, y 107.900 (45,3%), mujeres. Por otra parte, según la encuesta de población activa de 2009, el incremento de la tasa de desempleo fue superior en el caso de los varones (1,5%), que en el de las mujeres (0,8%).

En cualquier caso, la situación laboral de las mujeres sigue siendo, en general, peor que la de los hombres: su proporción es superior en el grupo de los desempleados de larga duración (en 2009, las tasas de desempleo de larga duración de los varones y las mujeres eran del 2,9% y el 3,1%, respectivamente), y en el de los trabajadores no remunerados en empresas familiares; están empleadas fundamentalmente en actividades económicas y ocupaciones segregadas de baja remuneración (asistencia sanitaria, educación, turismo, etc.). La segregación horizontal de mujeres y hombres de tipos de empleo diferentes, así como su segregación vertical en escalas jerárquicas diferentes, se basan en estereotipos y opciones educativas cuya transformación requiere un gran esfuerzo. La mayor cuota de responsabilidad asumida por las mujeres en el cuidado de los hijos y las prácticas discriminatorias de los empresarios también entorpece el acceso de las mujeres a los mejores puestos de trabajo, las escalas de remuneración elevadas y los ascensos.

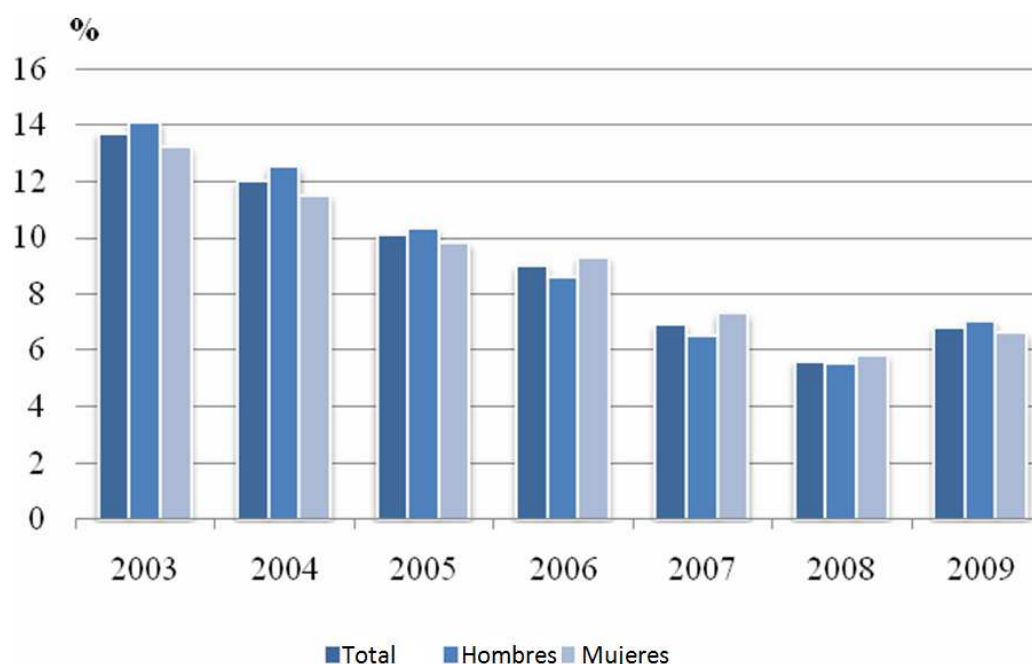
Cuadro 2.3. Principales indicadores del mercado de trabajo, por género, 2008 y 2009 (en %)

	2008	2009	Variación porcentual
Total			
Tasa de participación en la población activa	67,8	67,2	-0,6
Tasa de empleo	64,0	62,6	-1,4
Tasa de desempleo	5,7	6,9	1,2
Tasa de desempleo de larga duración	2,9	3,0	0,1
Varones			
Tasa de participación en la población activa	72,5	72,0	-0,5
Tasa de empleo	68,5	66,9	-1,6
Tasa de desempleo	5,6	7,1	1,5
Tasa de desempleo de larga duración	2,7	2,9	0,2
Mujeres			
Tasa de participación en la población activa	63,1	62,5	-0,6
Tasa de empleo	59,5	58,3	-1,2
Tasa de desempleo	5,8	6,7	0,9
Tasa de desempleo de larga duración	3,1	3,1	0,0

Fuente: EPA.

⁶ Por ejemplo, la diferencia entre la UE y Bulgaria se situó en torno al 3,7% del total, con una diferencia del 6,5% en el caso de los varones, y de un 0,7% en el de las mujeres.

Figura 2.1: Tasa de desempleo por género



Fuente: Principales resultados sobre población activa, cuarto trimestre, NSI 2010.

Empleo por sector

Entre 2003 y 2008, los mayores incrementos en el empleo se dieron en el sector de la construcción, el comercio mayorista y minorista y la reparación de vehículos y bienes domésticos y, por último, en la manufactura. La intermediación financiera y el sector inmobiliario, los alquileres y las actividades empresariales crecieron a gran ritmo en términos relativos (35 y 34% entre 2003 y 2007, según el NSI), pero partían de dimensiones inferiores. De acuerdo con la Encuesta del Banco Mundial sobre el entorno de inversión en Bulgaria, la creación de empleo en el período previo a la crisis (es decir, hasta 2008 en Bulgaria) se concentró fundamentalmente en sectores de cualificación relativamente escasa y remuneración baja. Tal situación puede explicarse en parte por la evolución del lado de la demanda: la notable cuantía de la inversión en el sector inmobiliario y de la construcción, como reflejo del elevado nivel de demanda de estos servicios. Sin embargo, en otros sectores, es posible que la considerable oferta de trabajadores de escasa cualificación haya contribuido al crecimiento en sectores con un bajo nivel de retribución y competencias profesionales. Resulta interesante señalar que, por ejemplo, de acuerdo con las encuestas sobre la actividad empresarial del NSI, en marzo de 2010, el 5,6% de las empresas industriales se refirieron a la escasez de mano de obra como factor limitador de su desempeño.

El mayor descenso de la actividad sectorial tras la crisis mundial del empleo (CME) se registró en las actividades de hostelería y restauración (16,7%), la agricultura, la silvicultura y la pesca (16,6%), y la construcción (9%). En cuanto al empleo, la mayor caída se dio en la manufactura, la agricultura, las actividades inmobiliarias y la construcción (cuadro 2.4).

Cuadro 2.4: Empleo por sector (en miles)

	2008	2009	Variación porcentual
Total – Todas las ramas de la NACE	3306	3205	-3,1
Agricultura, silvicultura y pesca	233	219	-5,7
Minería y cantería	35	34	-2,9
Manufactura	765	709	-7,3
Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	42	41	-2,6
Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	37	35	-6,0
Construcción	338	320	-5,3
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	524	521	-0,5
Transporte y almacenamiento	188	186	-1,2
Hostelería	167	167	0,0
Información y comunicación	71	70	-0,4
Actividades financieras y de seguros	57	61	8,0
Actividades inmobiliarias	14	13	-6,5
Actividades profesionales, científicas y técnicas	81	85	4,4
Actividades administrativas y servicios auxiliares	70	68	-2,0
Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria	234	233	-0,4
Educación	204	189	-7,5
Actividades sanitarias y de servicios sociales	155	161	3,7
Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	42	40	-6,1

Fuente: Eurostat

Empleo y desempleo por nivel educativo

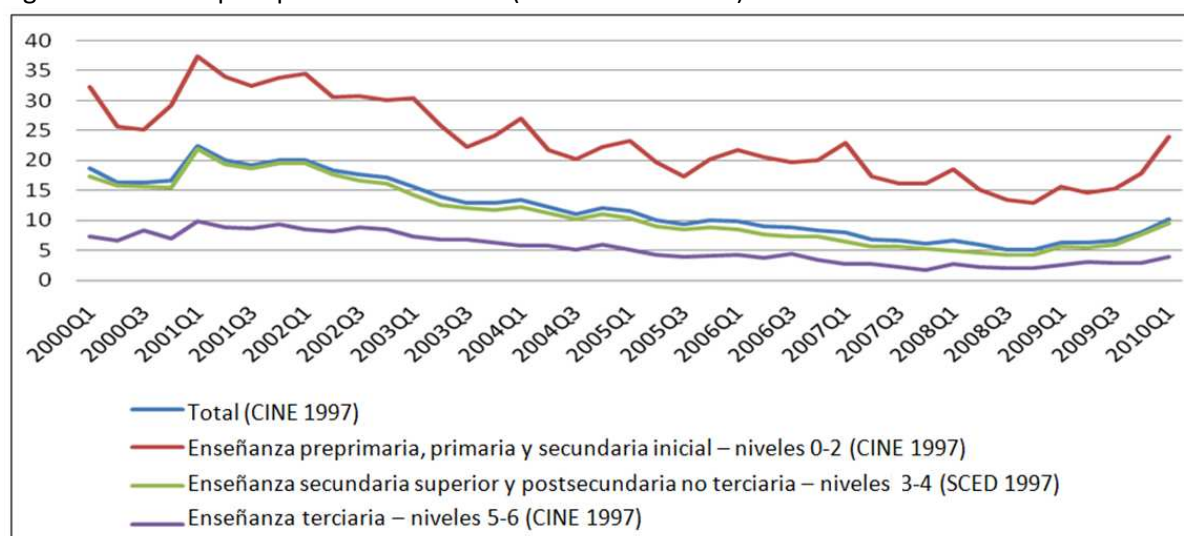
Las tasas de empleo se han elevado, y el desempleo ha caído, en casi todos los niveles de estudios desde 2003 (cuadro 2.5). Las tasas de desempleo descendieron de un 6,7% en 2003, al 2,3% en 2007 (NSI, EPA) en el grupo de personas de 15 a 64 años de edad con un nivel educativo superior, aunque tal proporción se elevó al 4,4% en 2009 (cuadro 2.5). Las variaciones han sido menos significativas entre la población con un nivel de enseñanza secundaria superior (del 11,9% en 2003, al 9,2% en 2009). Los comprendidos en el grupo cuyo nivel educativo equivale al de la enseñanza secundaria inicial o primaria han sido los más afectados por la crisis, con un aumento de sus tasas de desempleo en 2009 (figura 2.2).

Cuadro 2.5 Estadísticas por nivel educativo

<u>Estadística por nivel educativo</u>	<u>2003</u>			<u>2009</u>		
	Tasas de actividad	Tasas de empleo	Tasas de desempleo	Tasas de actividad	Tasas de empleo	Tasas de desempleo
Enseñanza superior	75,2	68,5	6,7	88,1	85,5	4,4
Enseñanza secundaria superior	68,4	56,5	11,9	74,6	70	9,2
y dentro de ésta <i>formación profesional secundaria</i>	56,9	45	11,9	79,3	74,4	9,2
Enseñanza secundaria inicial	43,6	24,2	19,4	39,7	34,2	20,1
Enseñanza primaria o inferior	42,2	11,8	30,4	31,4	22,5	40,5

Fuente: Encuesta de población activa del Instituto Nacional de Estadística

Figura 2.2: Desempleo por nivel educativo (datos trimestrales)



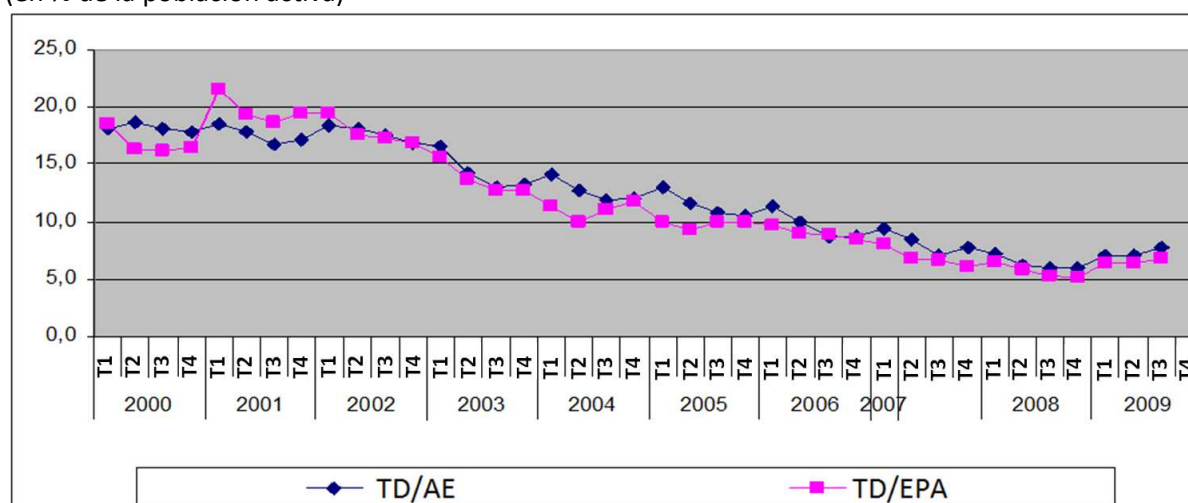
Fuente: Eurostat

Estas tendencias coinciden en el caso del desempleo juvenil: se ha observado un acusado aumento de la tasa de desempleo en las dos categorías de los trabajadores jóvenes de menor nivel educativo, y en el primer trimestre de 2010 esa tendencia se ha reforzado. En particular, la población joven comprendida en la categoría de la enseñanza secundaria inicial parece no ser capaz de recuperarse de las pérdidas de empleo relacionadas con la crisis, y la tasa de desempleo en esta categoría, que ya era elevada (por encima del 25%), se dispara actualmente hasta alcanzar valores superiores al 40% (primer y segundo trimestres de 2010).

Composición del desempleo

Como se ha señalado anteriormente, el país regresó a los niveles de desempleo de mediados de 2007. La información proporcionada tanto por el NSI (EPA), como por la Agencia de Empleo pone claramente de manifiesto un ulterior deterioro del mercado laboral. Es interesante comprobar que las cifras obtenidas de las dos fuentes (administrativa y datos de la EPA) correspondientes a los nueve meses de 2009 prácticamente se solapan (figura 2.3). Tal coincidencia indica que las fuentes de trabajo no declarado también se redujeron en el curso de la crisis.

Figura 2.3: Comparación de tasas de desempleo derivadas de datos administrativos y de la EPA (en % de la población activa)



Fuente: Tasa de desempleo del NSI de acuerdo con la EPA y los datos administrativos de la Agencia de Empleo.

Como se ha descrito anteriormente, la tasa de desempleo conforme a la EPA se elevó en un 1,2% entre 2008 y 2009, para situarse en un 6,8%, pero en el último trimestre de 2009 se elevó al 7,9%, e incluso al 10,2% en los primeros tres meses de 2010. Sin embargo, los datos correspondientes al segundo y tercer trimestres de 2010 muestran un ligero descenso de la tasa de desempleo, en concreto, al 10 y el 9,5%, respectivamente. El incremento de la tasa de desempleo fue superior en el caso de los varones (1,5%), que en el de las mujeres (0,8%). La tasa de desempleo juvenil (15-24) ascendió al 16,2% en 2009. La tasa de desempleo registrado se elevó en un 1,3% entre 2008 y 2009, hasta alcanzar el 7,6%, y volvió a aumentar en febrero de 2010, para situarse en un 10,3%. Desde entonces, ha descendido hasta el 9,2% observado en julio de 2010. En lo que se refiere a la distribución por duración, el número de desempleados de menos de un año aumentó en un 39,6% respecto a 2008, y se situó en 134.600, lo que representa el 56,6% del total de desempleados, mientras que la cifra de parados de larga duración se mantuvo más bien estable, en torno al 3%. Por otra parte, el desempleo sigue presentando una dimensión regional inequívoca: el nivel más bajo se registra en la ciudad de Sofía (3,9%), mientras que la tasa más elevada se encuentra en el noreste (cuadro 2.6). Obviamente, tal distribución refleja en cierta medida la especialización sectorial de ciertas regiones y localidades (metalurgia, industria química, minería del carbón, industria de la maquinaria), pero también indica que la movilidad territorial de la población activa búlgara es muy baja en el país. En la mayoría de las regiones, la tasa de desempleo ha aumentado en 2009 respecto al ejercicio anterior. Por último, el desempleo presenta asimismo una fuerte dimensión étnica, sobre todo en lo que se refiere a la minoría romaní⁷.

Cuadro 2.6: Tasas de desempleo, empleo y participación en la población activa, por regiones, 2009

Regiones estadísticas	Tasas de desempleo 64	Tasas de empleo 64	Tasa de participación en la población activa	
	Total	Total	Total	Mujeres
Total	6,9	62,6	67,2	62,5
Noroeste	8,1	57,5	62,6	59,7
Centro norte	8,4	57,9	63,3	57,5
Noreste	10,5	59,2	66,2	59,9
Sudeste	6,7	61,2	65,6	59,1
Sudoeste	4,2	70,4	73,4	70
Centro sur	7,3	60,5	65,3	60,6
Áreas urbanas	5,8	65,6	69,6	
Áreas rurales	10,3	53,9	60,1	
<i>Sofía</i>	<i>3,9</i>	<i>73,3</i>	<i>76,3</i>	<i>72,8</i>

Fuente: Encuesta de población activa (2009), Instituto Nacional de Estadística.

Demanda de mano de obra

La crisis económica y financiera ha ejercido un efecto tangible en la demanda de mano de obra, y las oficinas de empleo han observado una tendencia al descenso del número de vacantes anunciadas. En el período comprendido entre enero y septiembre de 2009, la demanda de trabajo se redujo en un 2,4% respecto al mismo período del año anterior. Este descenso se debió al menor número de vacantes anunciadas en el contexto de las medidas promocionales adoptadas con arreglo

⁷ Los miembros de los grupos étnicos romaníes se enfrentan a importantes barreras al empleo, posible a causa de sus carencias en materia de competencias y formación. Por ejemplo, los romaníes no se beneficiaron de la mejora de las condiciones del mercado laboral en Bulgaria entre 2003 y 2008; su tasa de desempleo en 2007 se situaba en torno al 36%, frente al 7% del conjunto del país.

a la Ley de promoción del empleo (6.486 vacantes menos (58,9%) a causa de la reducción de la financiación prevista para puestos de trabajo), y al descenso en el mercado de trabajo primario (2.180 (1,9%)). Sin embargo, los programas de promoción del empleo contribuyeron a un incremento del 6,9%, es decir, 4.237 puestos de trabajo adicionales, gracias a las nuevas iniciativas y empleos en el marco del programa “De la asistencia social al empleo”. El factor estacional influye en la dinámica del mercado laboral. La mano de obra poco cualificada siguió siendo demandada debido al aumento de puestos de trabajo financiados con arreglo a los programas de promoción del empleo (véase el cuadro 2.7).

Cuadro 2.7. Vacantes anunciadas

Indicadores	Enero-septiembre 2008		Enero-septiembre 2009	
	Totales	%	Totales	%
Vacantes anunciadas, desglosadas como sigue:	188400	100,0	183971	100,0
1. En el mercado laboral primario	116267	61,7	114087	62,0
2. Medidas conforme a la Ley de promoción del empleo	11003	5,8	4517	2,5
3. Con arreglo a programas de empleo	61130	32,5	65367	35,5

Fuente: NEA

Otros retos para el mercado laboral

Las dificultades existentes en el mercado de trabajo se ven agravadas por el continuo declive y envejecimiento de la población búlgara. El entorno favorable para la creación de empleo ha cambiado, a medida que la crisis económica mundial ha ido afectando a la demanda de mano de obra en Bulgaria. El crecimiento en sectores que habían sido el motor de la generación de empleo hasta la fecha (construcción, actividad inmobiliaria y comercio) se ha reducido. Estos factores han elevado el desempleo desde finales de 2008, aunque, probablemente, la demanda de trabajadores de alta cualificación seguirá siendo sólida. De hecho, a pesar de la crisis, sigue habiendo numerosas vacantes disponibles que no se cubren. En definitiva, aunque gran parte del aumento del paro obedece a motivos cíclicos, existe un fuerte elemento estructural en el desempleo y el subempleo, que parece estar relacionado en buena medida con los desajustes en materia de competencias. Por otra parte, el efecto negativo de la crisis en el mercado laboral búlgaro se ve reforzado por la existencia de factores adicionales como el regreso de un número creciente de emigrantes búlgaros de los países en los que trabajaron hasta fecha reciente (España, Italia, Reino Unido, etc.).

Además, teniendo en cuenta la demora en la evolución de la crisis en Bulgaria, y su influencia retardada en los mercados de trabajo (como norma general), existen argumentos para establecer que la tasa de desempleo acabará alcanzando valores por encima del 10% en el primer semestre de 2010. El presupuesto del Estado se basa en previsiones en las que se sitúa dicha tasa en 2010 en torno al 11,4%. No obstante, los sindicatos y las organizaciones patronales arguyen que, dado el número de desempleados desanimados y de emigrantes que regresan al país, el nivel real de desempleo es ya muy superior, y seguirá aumentando (cuadro 2.8). El pronóstico presupuestario para 2010 de un nivel medio del 11,4% indica que la tasa de empleo oficialmente registrada excederá del 13,7% a la conclusión del presente ejercicio. Se prevé que, al considerar la población permanentemente desempleada y desalentada no registrada, así como el creciente regreso de emigrantes al país, la tasa de desempleo real en diciembre de 2010 alcanzará un punto crítico en cuanto a su tolerancia social (19-20%, dependiendo de la evolución estructural de la población económicamente activa).

Cuadro 2.8: Empleados a tiempo parcial y desempleados desalentados en Bulgaria

			2003	2005	2007	2008	2009
Trabajo a tiempo parcial	Tasa de empleo a tiempo parcial (en %)	Hombres	1,7	1,6	1,2	1,9	
		Mujeres	2,7	2,4	2,1	2,7	
		Total	2,2	2	1,6	2,3	1,6
Trabajadores desanimados	(en miles)		2003	2005	2007	2008	2009
		Total	434,5	344,5	205,4	151,9	186,4
		Hombres	230,1	181,4	108,6	77	97,1
		Mujeres	204,4	163,1	96,8	74,9	89,3
		15-64	431	341,5	201,1	149,9	184,2
		15-24	105,1	76,4	44,7	33,6	41,9
		25-34	95,6	71,8	34,6	27,3	33,1
		35-44	82,6	71,1	40,4	34,2	42,3
		45-54	99,3	77,7	44,4	30,8	40,6
		55 o más años	52	47,4	41,3	26	28,4

Fuente: Encuesta de población activa (2009) del Instituto Nacional de Estadística.

ICMT para los datos sobre desempleo de larga duración y trabajo a tiempo parcial.

4. Repercusión en el sistema de protección social

Bulgaria ofrece una amplia cobertura social mediante la provisión de seguros y asistencia sociales, así como otras prestaciones para la preservación del bienestar social. Con el fin de analizar la repercusión de la crisis mundial en el sistema de protección social, en este apartado se hace hincapié en el seguro de desempleo, el sistema de pensiones, y los programas de asistencia dirigidos a los hogares de renta baja. En el cuadro 3.1 se resumen los principales indicadores macroeconómicos y los indicadores de seguridad social en 2008 y 2009. En el cuadro 3.2 se presentan los índices de cotización a la seguridad social desglosados en diferentes apartados de prestación en el período comprendido entre 2006 y 2010.

Cuadro 3.1. Principales indicadores de seguridad social, 2008-2009

Indicadores	2008	2009				2009
		T1	T2	T3	T4	
PIB (en millones de BGN)	66.728	13.961	16.322	18.056	17.917	66.256
Inflación (en %)	12,3	„	„	„	„	2,8
Sueldo medio (en BGN, mensual)	524	563	588	583	625	„
Desempleo registrado (número de desempleados)	233.719	247.813	264.309	290.526	321.272	280.980
Tasa de desempleo (en %)	6,31	6,69	7,14	7,84	8,87	7,59
Número de asegurados en el INSS (en miles)	2.865	2.835	2.807	2.766	„	„
Ingresos medios asegurables (en BGN, mensuales)	500,56	540,18	555,11	551,10	„	„
Ingresos de las cotizaciones a la seguridad social (en millones de BGN)	4.198	901	934	901	969	3.732
Transferencias y subvenciones con cargo al presupuesto del Estado (en millones de BGN)	2.237	783	544	792	1.755	3.874
Gasto en prestaciones de seguridad social (en millones de BGN)	6.451	1.713	1.846	2.032	2.053	7.644
Número de pensionistas (en miles)	2.215	2.197	2.190	2.188	2.189	2.193
Gasto en pensiones (en millones de BGN)	5.597	1.453	1.581	1.720	1.727	6.480
Número de perceptores de prestaciones de desempleo	61.367	106.577	110.506	113.029	„	„
Gasto en prestaciones de desempleo (en millones de BGN)	99	42	57	68	72	238
Número de beneficiarios de prestaciones por enfermedad (en miles)	2.267	581	521	495	„	„
Gasto en prestaciones por enfermedad (en millones de BGN)	278	83	82	89	94	348
Gasto en prestaciones de maternidad (en BGN)	197.814	69.735	60.433	84.533	86.224	300.925
Gasto en prestaciones de atención a la infancia (en BGN)	129.012	35.082	30.145	30.179	32.184	127.588
Pensión media (en BGN, mensual)	208,97	218,56	238,47	259,90	261,04	244,46
Pensión social (en BGN, mensual)	80,17	92,53	92,53	100,86	100,86	96,70
Pensión de vejez mínima (en BGN, mensual)	108,17	124,84	124,84	136,08	136,08	130,46
Pensión máxima (en BGN, mensual)	490,00	490,00	700,00	700,00	700,00	647,50
Coefficiente de dependencia (en %)	77,28	77,54	78,14	79,17	„	„

Fuente: INSS

Cuadro 3.2. Tipos de cotización a la seguridad social, por apartados de prestación, 2006-2010

Tipos de cotización	Desde el 01.01.2006	Desde el 01.01.2007	Desde el 01.10.2007	Desde el 01.01.2008	Desde el 01.01.2009
1. Pensiones					
Categoría III:					
a) nacidos antes del 1.1.1960;	23%	23%	22%	22%	18%
b) nacidos después del 31.12.1959	19%	18%	17%	17%	13%
Categorías I y II:					
a) nacidos antes del 1.1.1960;	26%	26%	25%	25%	21%
b) nacidos después del 31.12.1959	22%	21%	20%	20%	16%
Personal militar, investigadores y otras leyes especiales:					
a) nacidos antes del 1.1.1960;	26%	26%	25%	25%	21%
b) nacidos después del 31.12.1959	22%	21%	20%	20%	16%
2. Enfermedad y maternidad	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%
3. Lesiones y enfermedades profesionales (por actividades económicas)	0,4–1,1%	0,4–1,1%	0,4–1,1%	0,4–1,1%	0,4–1,1%
4. Desempleo	3%	3%	1%	1%	1%
5. Fondo de Pensiones del Profesorado	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%	4,3%
"Importes a cobrar garantizados de trabajadores y empresarios"	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,1%
7. Seguro de pensión complementario:					
- Fondo de pensiones universal					
- Fondo de pensiones profesional:					
Categoría I	4%	5%	5%	5%	5%
Categoría II	12%	12%	12%	12%	12%
	7%	7%	7%	7%	7%
8. Seguro de enfermedad	6%	6%	6%	6%	6%

Seguro de desempleo

En Bulgaria, la administración del seguro de desempleo corre a cargo del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS). Este tipo de prestación debe abonarse a los desempleados que hayan estado asegurados al menos nueve meses de un período de 15 meses anterior al desempleo. En octubre de 2007, la cotización para seguro de desempleo se redujo del 3, al 1% de la remuneración asegurable.

En el cuadro 3.3 se resumen los principales indicadores de rendimiento del seguro de desempleo en Bulgaria. Cabe señalar lo que sigue:

- el número de asegurados creció de 2006 a 2008. Desde entonces, se ha reducido;
- la cifra de desempleados registrados descendió en 2008, pero regresó al nivel de 2007 en 2009, y aumentó en un 30% en el primer semestre de 2010;
- en consecuencia, el número de beneficiarios del seguro de desempleo casi se duplicó, al pasar de 67.431 (29% de los desempleados registrados) en 2008, a 121.034 (43% de los desempleados registrados) en 2009, y siguió aumentando en los seis primeros meses de 2010;
- el importe mensual medio de la prestación por desempleo se elevó en un 34%, al pasar de 123 BGN en 2008, a 164 BGN en 2009. La prestación por desempleo media en 2009 equivale al 68% del salario mínimo, y al 78% de la renta mínima de subsistencia;
- como consecuencia del incremento tanto del número de beneficiarios, como de la prestación media, el gasto en prestaciones de desempleo se multiplicó por 2,4, pasando de 99,4 millones de BGN en 2008, a 238,2 millones de BGN en 2009. Tal gasto se mantiene en un nivel elevado en el primer semestre de 2010.

Tras alcanzar un máximo del 10,2% en febrero de 2010, la tasa de desempleo ha descendido. En abril de 2010, la cifra de desempleados registrados se situaba en 368.000. De estos, 110.904 percibían prestaciones por desempleo, y unos 110.000 recibían prestaciones de asistencia social y formación profesional. En total, estos beneficiarios representan más del 60% del total de

desempleados. El reciente y sustancial aumento de las prestaciones de desempleo pone de relieve que el régimen de seguro de desempleo vigente respondió a la crisis como estabilizador automático de la economía búlgara. Además de la elevada demanda de prestaciones, los ingresos por cotizaciones del seguro de desempleo se redujeron a causa de la disminución en el número de asegurados, y del descenso de la tasa de cotización desde octubre de 2007. Como resultado de los efectos combinados de estas medidas, se prevé que el fondo de seguro de desempleo generará un déficit de una cuantía en torno a los 40.000 BGN en 2009.

Cuadro 3.3. Principales estadísticas del seguro de desempleo, 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010 T1-T2
Asegurados del fondo de desempleo (A)	2.065.539 (51%)	2.443.252 (49%)	2.483.975 (50%)	2.396.571 (50%)	2.260.096 (51%)
Desempleados registrados (B)	356.054 (57%)	286.980 (60%)	233.719 (62%)	280.980 (58%)	364.564 (54%)
(B)/(A)	17%	12%	9%	12%	16%
Desempleados registrados que perciben prestación por desempleo (C)	70.014 (60%)	65.072 (62%)	67.481 (63%)	121.034 (54%)	146.738 (51%)
(C)/(B)	20%	23%	29%	43%	40%
Gasto en prestaciones de desempleo (en miles de BGN)	88.981	86.084	99.373	238.245	155.483
Prestaciones medias mensuales por desempleo (en miles de BGN)	106	110	123	164	177

Fuente: INSS

Nota: el porcentaje entre paréntesis indica la proporción de mujeres.

Visión general del sistema búlgaro de pensiones

En 2000, el sistema búlgaro de pensiones se sometió a una importante reforma estructural. Como resultado, se completó su reorganización con arreglo a la siguiente estructura en tres niveles.

- El sistema estatal de pensiones ofrece pensiones de prestación definida, financiadas con cargo a las cotizaciones a la seguridad social. En torno a 2,8 millones de trabajadores se benefician de la cobertura de dicho sistema. El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) es el órgano encargado de la gestión del seguro social estatal. Desde 2006, la Agencia Tributaria Nacional se encarga del cobro de las cotizaciones a la seguridad social.
- Como resultado de la reforma de 2000, se han adoptado dos tipos de pensión complementaria obligatoria. En primer lugar, los empleados y trabajadores por cuenta propia nacidos en 1960 o en fecha posterior deben afiliarse a los fondos de pensiones universales (FPU). En segundo lugar, los empleados de las categorías profesionales I y II (es decir, los que desarrollan su labor en condiciones pesadas y peligrosas, que representan en torno al 4% de los trabajadores), con independencia de su edad, deben afiliarse a los fondos de pensiones profesionales (FPP), además de a los FPU. Tanto los FPU, como los FPP son entidades jurídicas independientes, gestionadas por compañías de seguros de pensiones (CSP) privadas reguladas por la Comisión de Supervisión Financiera (CSF). Del cobro de las cotizaciones a los regímenes de pensiones complementarios obligatorios se encarga la Agencia Tributaria Nacional, como parte de la cotización total a la seguridad social, y los importes cobrados se transfieren a las respectivas compañías de seguros de pensiones.
- Por otra parte, cualquier persona puede afiliarse a los fondos de pensiones complementarios voluntarios (FPCV). En 2007, se introdujeron los regímenes de pensiones profesionales basados en convenios colectivos. En los cuadros que siguen se refieren las estadísticas básicas de los fondos de pensiones complementarios.

Cuadro 3.4 Afiliados a fondos de pensiones complementarios, por género, a 31.12.2009

	Hombres	Mujeres	Ambos géneros
Fondos de pensiones universales	1.502.614	1.432.310	2.934.924
Fondos de pensiones profesionales	193.496	33.433	226.929
Fondos de pensiones voluntarios	349.276	249.060	598.336
Fondos de pensiones ocupacionales	1.682	3.087	4.769

Fuente: Comisión de Supervisión Financiera.

Cuadro 3.5 Estadísticas de fondos de pensiones en Bulgaria, 2005-2007

	2005	2006	2007
Número de fondos de pensiones	8	8	9
Número de afiliados	551.943	567.772	594.718
Volumen de operaciones (en miles de BNG)	99.736	105.210	157.368
Gasto en pensiones (en miles de BNG)	33.940	54.359	53.435
Total de inversiones en fondos de pensiones (en miles de BNG)	401.949	493.844	655.880
Valor de producción (en miles de BNG)	7687	8076	15448

Fuente: NSI, Estadísticas Estructurales de la Actividad Empresarial, fondos de pensiones voluntarios

Repercusión en la financiación de las pensiones estatales

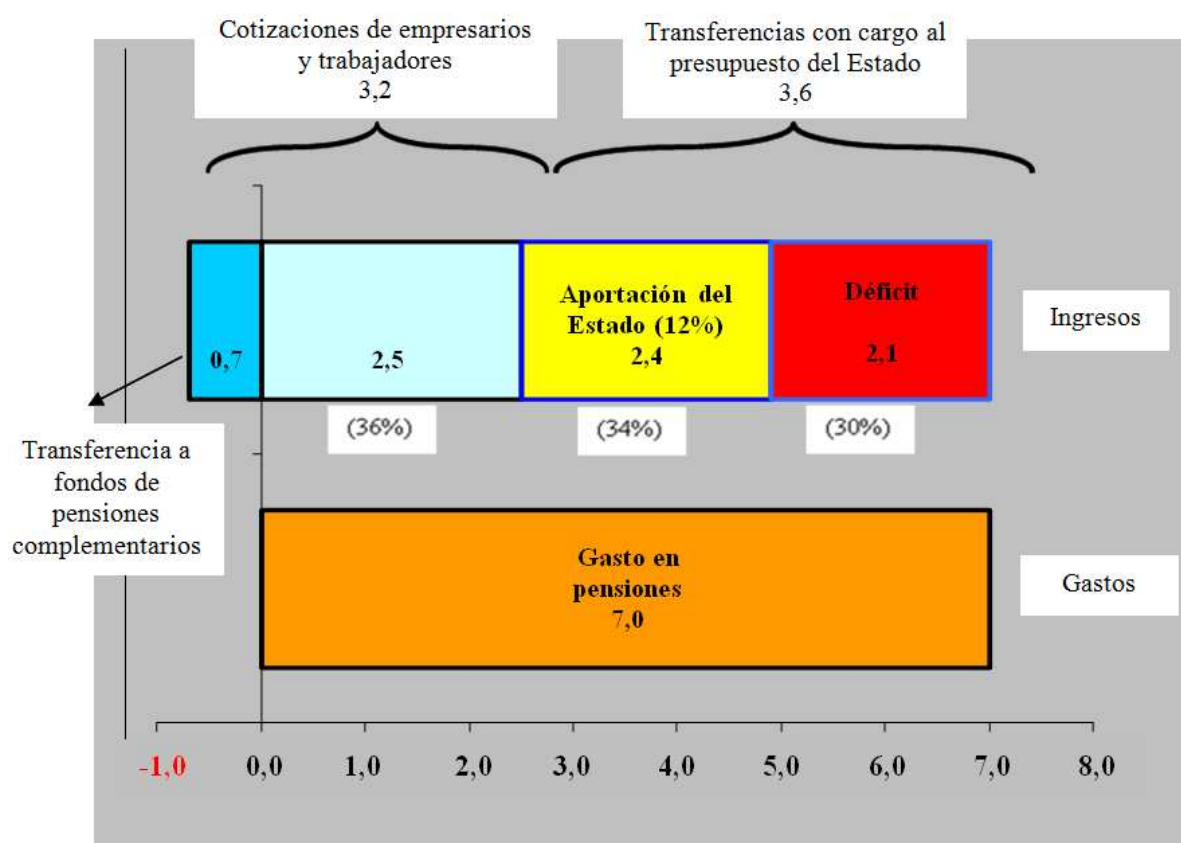
En Bulgaria, el sistema estatal de pensiones ocupa una posición dominante respecto al resto de sistemas de seguridad social en términos de beneficiarios y gasto. En 2010, el INSS pagó sus pensiones a 2,2 millones de pensionistas, y se estima que su gasto asciende a unos 7.000 millones de BGN, lo que representa cerca del 90% del gasto total en seguridad social. Durante el proceso de transición a la economía de mercado en el decenio de 1990, la situación financiera del sistema de pensiones se deterioró de manera significativa debido a la provisión de pensiones de jubilación, jubilación anticipada y discapacidad a un gran número de trabajadores despedidos. En la pasada década, y en todos los ejercicios, el fondo de seguridad social registró déficit, que se cubrieron mediante las transferencias con cargo al presupuesto del Estado.

Como consecuencia inmediata de la crisis mundial, el descenso de la tasa de empleo y el pago irregular y demorado de los sueldos agravaron aún más la situación financiera del sistema estatal de pensiones. En cualquier caso, la cuestión de la financiación de las pensiones debe considerarse desde una perspectiva a más largo plazo, dado que éste constituye una característica de dicho sistema. En este sentido, cabe señalar que el Gobierno ha adoptado recientemente las siguientes medidas referidas al sistema de pensiones.

- En el apartado de los ingresos, los porcentajes de las cotizaciones a la seguridad social exigidas a empresarios y empleados se han reducido gradualmente, con el fin de reforzar la competitividad de las empresas búlgaras. En octubre de 2007, la tasa total de cotización de las pensiones obligatorias (para los trabajadores en la categoría laboral III) se redujo del 23, al 22% (al mismo tiempo, la tasa de cotización para el seguro de desempleo se rebajó del 3, al 1%). Por otro lado, en enero de 2009, la tasa total de cotización para pensiones obligatorias volvió a reducirse, en concreto, al 18%. Para compensar la brecha en la financiación, se ha introducido una cotización estatal del 12%.

- En el apartado del gasto, el nivel de las prestaciones se ha elevado a través de diversa vías. En 2007, las pensiones abonadas se ajustaron mediante indexación en dos ocasiones, en un 10% en cada caso, concretamente en julio y octubre. En julio de 2008, las pensiones se ajustaron en un 10,35%, frente al incremento previsto originalmente del 9,5%. En octubre de 2008, todas las pensiones contributivas que se habían adjudicado con arreglo al anterior sistema de regulación se recalcularon sobre la base del salario asegurado promedio de 2007, lo que dio lugar a una subida del 5,8% de la pensión media. En 2009, tras el ajuste por indexación del 9% en julio, el índice de acumulación en la fórmula de estimación de las pensiones se elevó del 1, al 1,1% por cada año del período de seguro. A la conclusión del ejercicio, se abonó una suma a tanto alzado adicional de 100 BGN en 2007, y de 150 BGN en 2008. Como consecuencia, en 2009, la pensión media alcanzó un nivel del 56,3% del sueldo neto medio, y del 44,1% del sueldo bruto medio, frente al 51,1% y el 39,8% registrados, respectivamente, en 2000.

Figura 3.1. Ilustración de los ingresos y los gastos del Fondo Estatal de Pensiones de Bulgaria, en 2010 (en miles de millones de BGN)



Fuente: estimaciones de la OIT basadas en los datos del INSS.

Como consecuencia, el déficit del Fondo Estatal de Pensiones se ha ampliado en una medida considerable. En la figura 3.1 se ilustra la estructura de ingresos y gastos del Fondo Estatal de Pensiones de Bulgaria en 2010. Cabe señalar lo siguiente:

- se estima que el importe total de las cotizaciones para pensiones cobradas a empresas y trabajadores asciende a 3.200 millones de BGN. De esta suma, 700 millones de BGN se desvían a fondos de pensiones complementarios obligatorios y, por tanto, los 2.500 millones restantes se destinan al Fondo Estatal de Pensiones;
- la aportación del Estado⁸, introducida en 2009, asciende a 2.400 millones de BGN. Sin embargo, el gasto en pensiones sigue excediendo de la suma de tal aportación y de las cotizaciones de empresarios y trabajadores en 2.100 millones de BGN;
- las aportaciones al Fondo Estatal de Pensiones cubren únicamente el 36% del gasto de esta entidad en prestaciones (excluidos los gastos administrativos). Por el contrario, el presupuesto del Estado cubre el 64% del gasto del Fondo Estatal de Pensiones, mediante la aportación estatal (34% del gasto en pensiones), y la financiación del déficit (30% del gasto en pensiones).

Este análisis pone de relieve que el Fondo Estatal de Pensiones de Bulgaria no se autofinancia mediante las cotizaciones de empresarios y trabajadores, y que depende en gran medida de las transferencias con cargo al presupuesto del Estado en forma de aportaciones estatales o de fondos para la financiación del déficit. En la actualidad, se estima que el importe total de la transferencia con cargo al presupuesto del Estado al Fondo Estatal de Pensiones supera el 5% del PIB. El gasto público en pensiones ha ejercido una presión adicional sobre la autoridad financiera de Bulgaria, cuyo propósito es cumplir los criterios de la UE, en el empeño del país por lograr la adhesión a la zona del euro.

Por otra parte, el sistema búlgaro de pensiones genera preocupación en cuanto a su sostenibilidad a largo plazo, en el contexto de un notable envejecimiento de la población, que se acelerará a partir de 2020. Si no se adoptan medidas para rectificar el fundamento financiero del sistema, la brecha fiscal se ampliará previsiblemente en el futuro.

Repercusión en la inversión de los fondos de pensiones privados

Los fondos de pensiones de gestión privada se han visto afectados negativamente por el declive del mercado bursátil. La mayoría de estos fondos invirtieron en títulos valores al límite máximo del 25% de la cartera total, con una elevada concentración en acciones búlgaras. El "desapalancamiento" global realizado por los inversores institucionales extranjeros dio lugar a una retirada de sus activos de la bolsa de Sofía, lo que resultó en una acusada caída de los precios del mercado de valores. El total de activos netos de los fondos de pensiones voluntarios descendió en un 29% en 2008, mientras que su inversión en títulos valores se redujo en más de un 53%. Los fondos de seguros de pensiones privados búlgaros registraron rentabilidades negativas en 2008, dando lugar a mínimos en los rendimientos; en concreto, de -10,5% en el caso de los fondos de pensiones universales, y de -12% en el de los regímenes de pensiones profesionales. La Comisión de Supervisión Financiera (CSV) refirió que el promedio de rentabilidad de los fondos de pensiones universales ascendió a -7,5% en 2008. Señaló asimismo que las aseguradoras de pensiones

⁸ Si la baja cobertura del seguro de pensión continúa, las aportaciones de la Administración a los trabajadores asegurados pueden convertirse en un elemento más distorsionante. Por otra parte, la baja cobertura del sistema de pensiones puede dar lugar a un aumento del número de personas de edad avanzada sin pensión, lo que elevará a su vez la demanda de asistencia social para los pobres de ese grupo de edad.

registraron rentabilidades positivas en 2009, con un promedio cercano al 8% en los tres tipos de fondos de seguros.

La crisis afectó a los diferentes tipos de regímenes de pensiones de manera dispar. Por otra parte, cada generación sintió de forma distinta los efectos de la recesión. Como se resume en el cuadro 3.6, los más afectados fueron los trabajadores próximos a su jubilación, aquellos con períodos prolongados de afiliación a los regímenes de pensiones financiados y, en particular, los poseedores de carteras de inversión expuestas en gran medida a activos de mayor riesgo como los títulos valores. En el caso de los regímenes de pensiones complementarios obligatorios en Bulgaria, la cifra de integrantes del grupo más afectado fue limitada, ya que la mayoría de los miembros eran menores de 50 años de edad y, por tanto, se encontraban en la fase de acumulación de sus ahorros de jubilación. En cualquier caso, esta experiencia de la crisis puso de relieve la sensibilidad de los niveles de pensiones en los regímenes de contribución definida y plenamente financiados respecto a la volatilidad en los mercados financieros, así como la manera en que las consecuencias de ésta han de ser asumidas por los trabajadores.

Cuadro 3.6: Efectos de la crisis en los regímenes de pensiones para diferentes grupos

	Trabajadores jóvenes/en plenitud de su vida laboral	Trabajadores próximos a su jubilación	Jubilados
Gravemente afectados		Miembros de regímenes privados de cotización definida maduros. En especial: i) cuando es mayor la exposición a activos de más riesgo; y ii) en los casos en que se exige a los afiliados anualizar su saldo al jubilarse.	Jubilados que no anualizaron sus saldos de cotización definida al jubilarse. En especial, aquéllos con mayor exposición a activos de más riesgo.
Moderadamente afectados		Miembros de regímenes privados de prestación definida maduros. Sistemas públicos por reparto con déficit.	Jubilados en planes con ajustes automáticos de la prestación (p. ej., indexación condicionada, mecanismos de equilibrio, ajustes de sostenibilidad).
Menos afectados	La mayoría de integrantes de este grupo.	Miembros de regímenes privados de cotización definida y reciente constitución.	Jubilados que anualizaron sus saldos de cotización definida antes de la crisis. La mayoría de jubilados con pensiones privadas de prestación definida, o prestaciones públicas por reparto.

Fuente: OCDE, Pensions at a Glance 2009: Retirement-income systems in OECD countries.

Efecto en los programas de asistencia social

En Bulgaria, la población desfavorecida se ha mantenido en una cifra relativamente constante, entre 1,1 y 1,2 millones de personas. Se estima que el 21% de la población vivía en condiciones de pobreza en 2008. La crisis económica elevó la necesidad de asistencia social para los hogares búlgaros de bajos ingresos. La recesión mundial ha afectado asimismo a las remesas enviadas por los búlgaros que residen en el extranjero, que representan casi el 7% del consumo de los hogares. Se estima que, en general, el nivel de pobreza habrá crecido hasta en un 25% para finales de 2010 (se calcula que 182.000 personas viven por debajo del umbral de pobreza), y que la cifra de los que padecen una pobreza extrema podría elevarse en un 14% y pasar de los 400.000. El aumento de la pobreza extrema es particularmente sensible a la evolución de las remesas, pues éstas cubren el 30% del consumo de los hogares, y proporcionan el 35% de la renta de las familias, que dependen de las mismas⁹. En Bulgaria, las principales prestaciones de asistencia social son el

⁹ Banco Mundial, 2008, *Bulgaria; Living conditions before and after EU accession*

ingreso mínimo garantizado (IMG) y el subsidio de calefacción (SC)¹⁰. Estos programas ofrecen ayudas en efectivo a los hogares desfavorecidos y vulnerables cuyos ingresos se sitúan por debajo de un determinado nivel de renta mínima. El Consejo de Ministros establece cada año el nivel de renta mínima conforme al coste de una cesta de alimentos esenciales. Su cuantía es inferior al salario mínimo, la pensión social o la prestación mínima por desempleo.

El programa del IMG se somete a un control de recursos. La elegibilidad depende de los ingresos y activos del hogar, el tamaño de la familia, la salud y la situación en el empleo, la edad, y otros requisitos estipulados en la Ley de asistencia social. La cuantía de la renta mínima viene determinada por la edad, el tamaño y composición de la familia y otras circunstancias. El IMG se calcula como la diferencia entre la renta mínima ajustada y los ingresos reales del hogar beneficiario en el mes anterior a la solicitud de la ayuda.

Los datos de la encuesta de horas del NSI de 2007 ponen de relieve que una gran parte de los volúmenes del programa del IMG llegó a la población desfavorecida y vulnerable, y a las minorías étnicas, en especial a los romaníes, que representa casi el 75% de los beneficiarios de esta modalidad de ayuda. A pesar de la eficacia en la determinación de los beneficiarios, estos programas ejercen un efecto más bien limitado en la atenuación de la pobreza, debido a los bajos niveles de prestación, y a su cobertura de la población desfavorecida¹¹. Según los datos de 2008, la tasa de incidencia de la pobreza estimada, en ausencia de toda forma de transferencia social, ascendía a 43,5%. Tal proporción se redujo sustancialmente, hasta el 18,3%, como resultado de la transferencia de renta efectuada por el sistema de pensiones, y aún más, al 14,4%, teniendo en cuenta las demás transferencias sociales.

Bulgaria dedica en torno al 1,3% del PIB a programas de bienestar social, frente al promedio del 2,5% de los países de la OCDE, y del 1,7% de los países de la CEPA. Los programas de asistencia social orientados y las prestaciones para el cuidado de la infancia concentran en torno al 80% del gasto de Bulgaria en iniciativas de bienestar social.

En los últimos años, la Administración ha endurecido las condiciones de elegibilidad para la percepción de estas prestaciones de asistencia, con el fin de propiciar que los beneficiarios busquen empleo de manera más activa. En julio de 2006, la duración máxima de las prestaciones del IMG para un beneficiario físicamente capaz en edad de trabajar se redujo a 18 meses. Los beneficiarios no pueden volver a solicitar la prestación en el plazo de 12 meses transcurridos desde la extinción de la ayuda, aunque pueden inscribirse en programas de formación para el empleo. Esta medida se ejecuta de manera rigurosa desde enero de 2008, con el resultado de una caída sustancial de la cifra de beneficiarios, que ha pasado de unos 60.000, a menos de 50.000 en sólo dos meses. Por otra parte, la duración máxima de las prestaciones del IMG se redujo adicionalmente a 12 meses en julio de 2008. Tras la reciente observación del Comité Europeo de Derechos Sociales, para el que el endurecimiento de las condiciones de elegibilidad para acceder a la asistencia social contraviene la

¹⁰ Otras prestaciones y programas asociados son los que siguen:

- (1) prestaciones para la atención a la infancia a través de las asignaciones mensuales a familias con hijos (AMFH), bajas de maternidad, asignaciones por nacimiento para hogares no asegurados, y otros planes de ayuda relacionados con arreglo a la Ley de asistencia familiar para la infancia;
- (2) prestaciones en efectivo para personas con discapacidad, a través del ingreso mensual de integración social (IMIS), que ofrece una ayuda complementaria a la pensión de discapacidad, y contribuye a la integración social de estas personas;
- (3) sistema de bienestar social que presta asimismo servicios sociales de asistencia en instituciones, y apoyo a comunidades y familias.

¹¹ Banco Mundial, *Social Assistance Programmes: Cost, Coverage, Targeting and Poverty Impact*, septiembre de 2009, p. 2.

Carta Social Europea, el Gobierno ha modificado la legislación. No obstante, tal modificación no entrará en vigor hasta 2011.

Una encuesta realizada por el NSI en abril de 2008 muestra que únicamente el 15% de los beneficiarios del IMG habían encontrado un empleo reglado, que el 70% de los beneficiarios consultados seguía en el paro tres meses tras la extinción de la prestación, y que casi el 15% trabajaba en el sector informal, por cuenta propia, o en puestos de trabajo temporales. En torno al 27% de los antiguos beneficiarios del IMG señalaron que no habían buscado empleo después de perder tal ayuda. Entre las principales razones citadas figuran: la falta de cualificación (casi el 60% de los beneficiarios del IMG había cursado únicamente estudios de enseñanza primaria o nivel inferior), la baja remuneración ofrecida, motivos familiares (cuidado de los hijos), y la larga distancia al lugar de trabajo del empleo ofrecido desde el domicilio del interesado. Los resultados de la encuesta pusieron de relieve asimismo la insuficiencia del apoyo prestado por las oficinas de empleo: muchos antiguos beneficiarios del IMG señalaron que no se les había informado debidamente de las oportunidades de empleo existentes, ni se les ofrecía con prontitud la participación en programas de empleo o formación subvencionados, a pesar de su inscripción temprana y la preparación de planes de acción individuales.

Como se indica en el cuadro 3.7 que figura a continuación, el presupuesto del programa del IMG se ha mantenido inalterado en términos nominales desde 2006. Además, el gasto efectivo ha descendido con rapidez, sobre todo en 2008, cuando se adoptó la modificación antes referida en los criterios de elegibilidad para acceder a la prestación. Cabe señalar asimismo que el pago de 50 millones de BNG previsto para el subsidio de calefacción (SC) en 2009 se pospuso a 2010.

Cuadro 3.7: Presupuesto y gasto del IMG, 2006-2009 (en miles de BNG)

Año	2006	2007	2008	2009
Presupuesto	85,850	85,850	85,850	85,850
Cifras efectivas	83,480	65,759	38,217	

Fuente: Agencia de Asistencia Social

Por otro lado, se ha manifestado cierta inquietud respecto al hecho de que en el presupuesto para 2010, se hayan reducido los fondos asignados a la política de mercado laboral activa, de 165,6, a 65 millones de BNG. Esta drástica reducción ejercerá un efecto negativo en la ejecución del Programa nacional "De la asistencia social al empleo", que proporciona a 22.000 beneficiarios seleccionados empleo subvencionado, combinado con prestaciones de asistencia social. Debido a la reducción del presupuesto en 2010, el programa pudo inscribir únicamente a un máximo de 7.000 trabajadores al mes.

Umbral de la pobreza

Bulgaria estableció un umbral de pobreza oficial en 2007. En octubre de 2009, el Consejo Nacional para la Cooperación Tripartita (CNCT) adoptó un nuevo umbral de pobreza, cifrado en 211 BGN (unos 108 euros) mensuales. En el cuadro 3.8 figuran los importes del umbral de pobreza para el período 2007-2010.

Desde 2007, el método relativo de control de la pobreza adoptado por Eurostat se ha utilizado por el Consejo de Ministros para determinar dicho umbral. En este método, el umbral se fija en un 60% de la renta equivalente media, basada en la clasificación de los hogares con arreglo al ingreso neto total por unidad equivalente. La tasa de incidencia de la pobreza en Bulgaria no se aparta de manera significativa del promedio de los Estados miembros de la UE. Sin embargo, existe una diferencia considerable en cuanto al umbral de pobreza medido en euros. Por ejemplo, dicho umbral en Bulgaria, estimado en euros, es 2,8 veces inferior a la media de la UE-12, y 13 veces menor que el promedio de la UE-15. Si se mide en términos de la paridad de poder adquisitivo (PPA), la diferencia entre umbrales de pobreza se reduce considerablemente. En tales términos, el umbral de pobreza en Bulgaria es dos veces menor al promedio de la UE-12, y unas 5 veces inferior a la media de la UE-15.

Recientemente se ha debatido la posible adopción de un mecanismo que vincule dicho umbral con el salario mínimo o la indexación de las prestaciones de seguridad social. El Gobierno ha asumido el compromiso de mejorar la metodología de determinación del umbral de pobreza, y de desarrollar un mecanismo apropiado para su ajuste. En cualquier caso, la crisis en curso ofrece motivos para posponer toda decisión en esta materia hasta la recuperación de la economía¹².

Cuadro 3.8. Renta total de los hogares, por fuente, 2008 y 2009

Fuentes	Diciembre de 2008			Diciembre de 2009		
	Porcentaje	Promedio por hogar (en BNG)	Promedio per cápita (en BNG)	Porcentaje	Promedio por hogar (en BNG)	Promedio per cápita (en BNG)
Renta total	100,0	925,28	376,23	100,0	812,90	331,62
Renta bruta total	96,4	892,31	362,83	95,0	772,58	315,17
Sueldos y salarios	44,6	412,98	167,92	49,5	402,02	164,00
Otros ingresos	8,7	80,22	32,62	5,7	46,35	18,91
Renta del autoempleo	5,9	54,95	22,34	7,1	57,69	23,54
Rentas de la propiedad	0,7	6,79	2,76	0,9	7,41	3,02
Pensiones	20,0	185,35	75,37	27,4	222,42	90,73
Prestaciones de desempleo	0,2	1,59	0,65	0,6	4,81	1,96
Subsidios familiares	0,5	4,87	1,98	1,0	7,88	3,21
Otras prestaciones sociales	14,8	136,95	55,69	2,3	18,73	7,64
Transferencias periódicas entre hogares	0,9	8,60	3,50	0,6	5,27	2,15
Ventas con recibo	0,5	4,33	1,76	1,0	8,24	3,36
Varios	3,1	28,64	11,65	3,9	32,08	13,09
Ahorros utilizados	X	19,29	7,84	X	23,65	9,65
Créditos	X	10,37	4,22	X	8,14	3,32

Publicado por el NSI el 15.02.2010.

5. Repercusión en los salarios y las condiciones de trabajo¹³

Ralentización del crecimiento salarial

No resulta sorprendente que las tendencias salariales reflejen el contexto económico. El incremento del salario medio fue impresionante en el período previo a la crisis, caracterizado por un fuerte crecimiento económico. El aumento medio anual del salario bruto nominal en el período 2004-2007 ascendió al 12,1%. Tal evolución se debió a una notable escasez de mano de obra (sobre todo, de trabajadores cualificados), pero también a la práctica continua de la negociación anual de los umbrales de seguridad social mínimos, y al primer acuerdo de los interlocutores sociales respecto a un índice nacional de aumento de la remuneración en el sector privado en 2007.

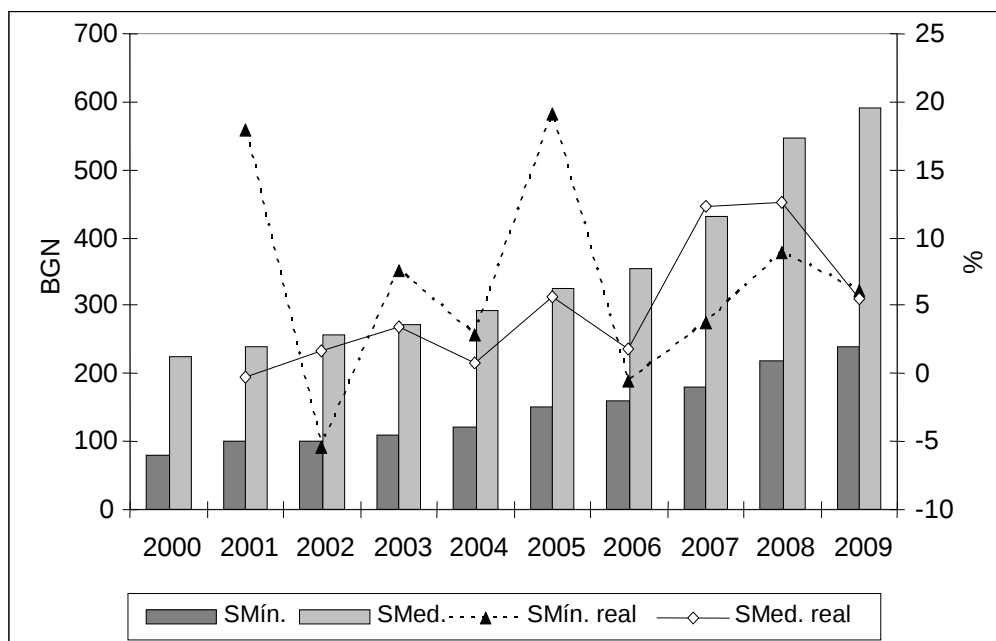
Puesto que la crisis no afectó a Bulgaria antes de la conclusión de 2008, los salarios siguieron experimentando un importante aumento en dicho año, pero comenzaron a resentirse en 2009. A pesar del deterioro económico y del mercado laboral, los salarios en términos nominales y reales siguieron creciendo en 2009, pero a un ritmo muy inferior. En términos nominales, el salario medio

¹² Análisis del Consejo Económico y Social: "Abordar la pobreza en Bulgaria", p.10.

¹³ Elaborado sobre la base del informe nacional a cargo de Vassil Tzanov en D.Vaughan-Whitehead (Ed.), *Work Inequalities in the Crisis – Evidence from Europe*, de próxima publicación (2011), OIT, en colaboración con Edward Elgar.

aumentó en un 8,4% en dicho ejercicio, frente a las tasas de incremento más elevadas registradas en 2007 (12,5%) y 2008 (22,2%).

Figura 4.1. Dinámica de los salarios nominales y reales, 2000-2009



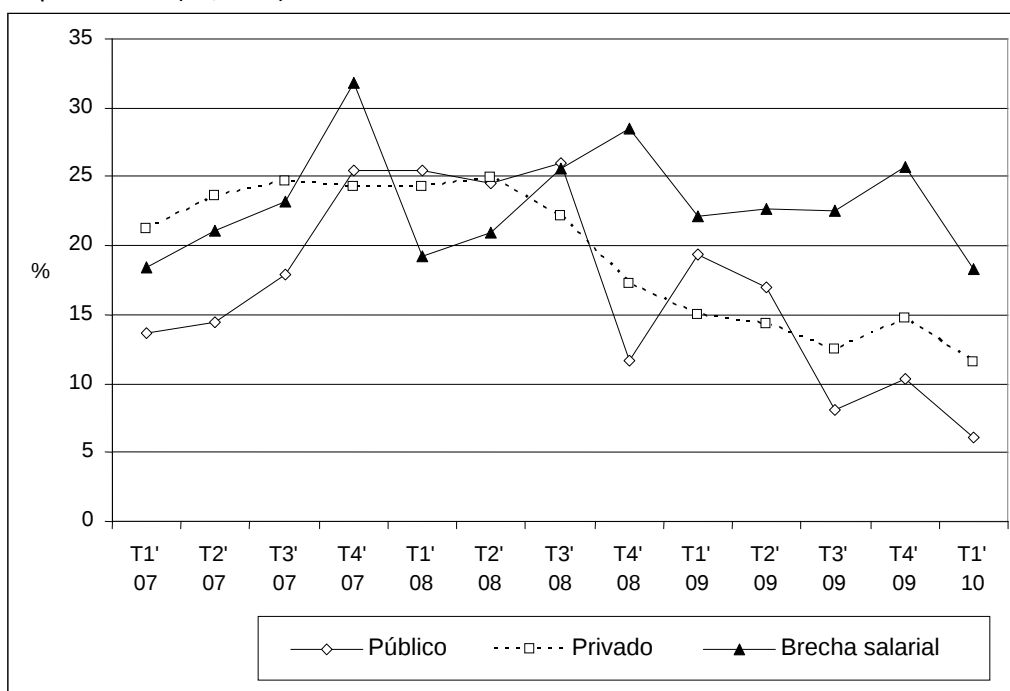
Fuente: NSI.

Los salarios medios en términos reales también crecieron en 2009, concretamente, al 5,5%, frente al 12,6% de 2008. En este sentido, la crisis comenzó a afectar a los sueldos medios en 2009, y está previsto que la situación se deteriore aún más en el terreno salarial en 2010.

Un efecto diferenciado en los sectores público y privado

Indudablemente, la repercusión de la crisis en los salarios no fue la misma para los empleados de los sectores público y privado. Aunque el sueldo medio en el sector público sigue siendo, como es tradicional, superior al del sector privado (en un 30% a finales de 2007), la crisis provocó una fuerte reducción en el crecimiento del salario promedio de los funcionarios, a causa de los recortes introducidos en el apartado presupuestario en 2009. Este proceso se consolidó en 2010 (figura 4.2). Como consecuencia, la brecha salarial entre los sectores público y privado se redujo, al pasar del 30 al 18% entre finales de 2007, y principios de 2010 (figura 4.2).

Figura 4.2. Salarios en los sectores público y privado, 2007-2010
(variación porcentual (T1/T1-4))



Fuente: NSI

Mientras que los ajustes en el empleo han sido más severos en el caso de los varones, dado que estos han afectado principalmente a sectores con plantillas mayoritariamente masculinas, como la construcción y la industria, las mujeres se han visto afectadas también en cierta medida por la crisis debido a su repercusión en los niveles salariales. Los datos más recientes ponen de relieve que no sólo persiste en Bulgaria la brecha entre los dos géneros en materia de retribución, que se cifra según las estimaciones en casi un 16% en 2010¹⁴, sino que los efectos de la crisis en las negociaciones salariales pueden agravar aún más la situación. De hecho, la descentralización en el ámbito de la determinación de salarios, y la promoción de la remuneración individualizada que se observa en el país, reflejan el abandono de unos convenios negociados de manera más colectiva que contribuían a reducir la brecha salarial. La individualización se ha asociado asimismo a un menoscabo de la transparencia (primas y retribución por rendimiento) que suele resultar perjudicial para la población activa femenina.

Salario mínimo y expansión de la remuneración baja

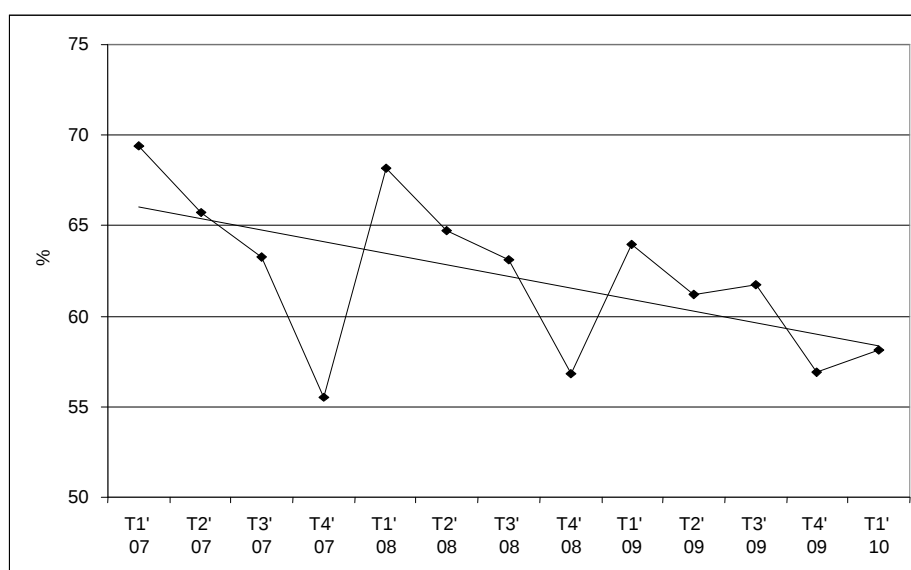
El Consejo de Ministros determina el salario mínimo, tras consultar con los interlocutores sociales en el CNCT. No existe diferenciación entre distintos grupos de trabajadores a este respecto. En el período comprendido entre 2003 y 2007, el salario mínimo aumentó en un 50% en términos nominales, y en un 23% en términos reales. El 1 de enero de 2009, su importe se fijó en 240 BGN

¹⁴ Datos facilitados por la CITUB el 8 de marzo de 2010, sobre la base de los datos del NSI sobre sueldos y salarios medios anuales de los empleados con contrato de trabajo.

(unos 120 euros), lo que representa un incremento del 8% respecto a 2008¹⁵. En el transcurso de 2009, los sindicatos solicitaron un nuevo aumento, pero la Administración consideró que éste limitaría las oportunidades de empleo de los trabajadores más vulnerables; a saber, los de baja cualificación, los jóvenes sin experiencia profesional, y los empleados en los sectores más afectados por la crisis económica en curso. El sindicato CITUB declaró su desacuerdo con el planteamiento adoptado por la Administración de congelar el salario mínimo. Las organizaciones patronales respaldaron plenamente tal decisión de congelar el salario mínimo legal, con el argumento de que se trataba de una medida razonable a la luz de la crisis económica y el riesgo de nuevas pérdidas de puestos de trabajo. En los debates mantenidos en la reunión del CNCT en octubre de 2009, los representantes de la Administración declararon su disposición a adoptar una política más flexible en materia de remuneración en caso de mejora de la situación económica.

Sin embargo, el salario mínimo se mantuvo bloqueado durante todo el período de 2009 y 2010, al igual que los sueldos en la función pública. Tales medidas dieron lugar a que se abriera aún más la brecha entre el salario mínimo y el umbral de remuneración baja, que suele definirse como el 60% del salario medio. Dicho umbral se elevó en un 9,9%, mientras que el salario mínimo se mantuvo inalterado durante todo el período. Como resultado, el coeficiente de "SM/URB" experimentó una tendencia a la baja (figura 4.3). Esto significa que la presión en la parte inferior de la distribución de salarios aumentó durante la crisis, y que el número de trabajadores escasamente remunerados creció con rapidez. Casi dos tercios de las mujeres se encuentran empleadas en ramas de baja retribución.

Figura 4.3. Dinámica del coeficiente "SM/URB", 2007-2010



Como resultado, tanto el salario mínimo, como el salario medio, han perdido terreno frente al mínimo de subsistencia, como se muestra en el cuadro que sigue.

¹⁵ En la práctica, un nivel inicial superior al salario mínimo se negocia a escala sectorial y empresarial. Por ejemplo, en el nuevo convenio colectivo del sector de la metalurgia (enero de 2009), el salario mínimo se fijó en 350 BGN (179 euros). En los últimos años, se ha observado una clara tendencia con arreglo a la cuál, una proporción cada vez menor de empleados a tiempo completo reciben el salario mínimo; concretamente, tal proporción pasó del 16% en 2005, al 12,4% en 2007.

Cuadro 4.1. Comparación del salario mínimo y el salario medio con el umbral de pobreza, 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Umbral de pobreza oficial (en BGN)	152	166	194	211
Salario mínimo (en BGN)	180	220	240	240
Salario medio (en BGN)	430	524	578*	600**
SMín. / umbral de pobreza oficial (en %)	118,4	132,5	123,7	113,7
SMín. / salario medio (en %)	41,9	42,0	41,5	40,0

Notas: 1 euro = 1,96 BGN.

*En los nueve primeros meses de 2009.

**Estimaciones para los nueve primeros meses de 2010.

Fuente: ISTUR

Las mismas conclusiones pueden extraerse de los datos sobre los trabajadores pobres. Aunque el porcentaje de los pobres que trabajan había descendido ligeramente en 2005, tal proporción inició un rápido repunte entre 2008 y 2009 (véase el cuadro 4.2). La política restrictiva en materia de salarios y rentas anunciada en 2010 podría contribuir adicionalmente al aumento del número de trabajadores pobres en el país.

Cuadro 4.2. Porcentaje de trabajadores jóvenes, 2004-2009

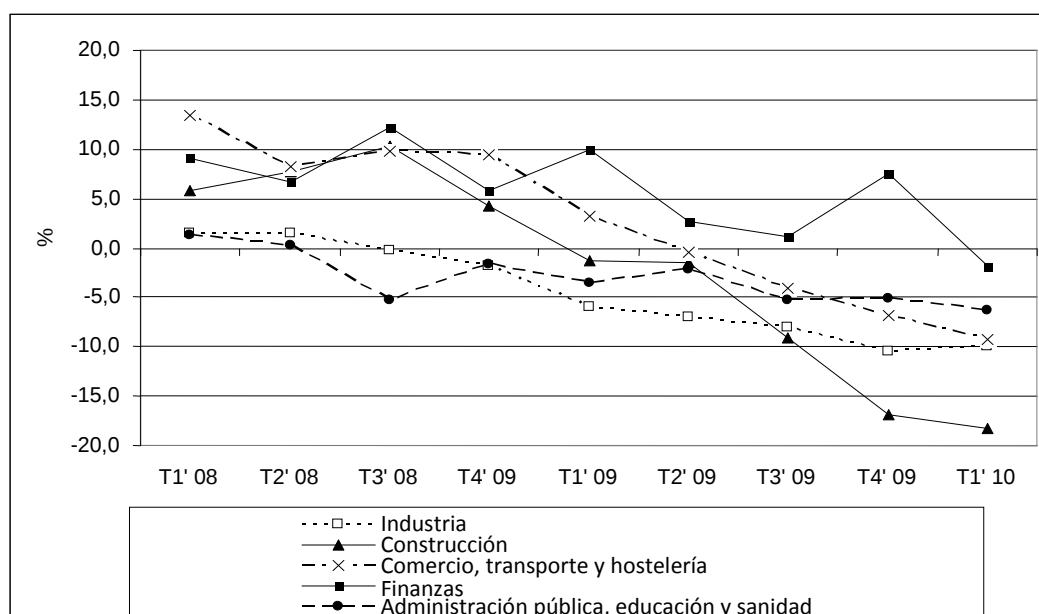
2004	2005	2006	2007	2008	2009
6,8	5,9	5,5	5,0	5,0	5,7

Fuente: NSI.

Efectos en otras condiciones de trabajo

El impacto de la recesión no se limitó únicamente al empleo y los salarios. Afectó asimismo a todas las demás condiciones laborales, como el tiempo de trabajo, la salud y la seguridad en los lugares de labor, y la protección y el diálogo sociales. Un efecto fundamental consistió en la reducción del tiempo de trabajo. Mientras que el número total de horas de trabajo cayó en un 0,5% en el primer trimestre de 2009, a comienzos del ejercicio siguiente se redujeron en un 7,5%. Tal disminución no se distribuyó de manera homogénea entre los distintos sectores económicos. La mayor bajada se observó en los sectores más afectados por la recesión, como la construcción y la manufactura. En el primero de ellos, durante el segundo semestre de 2009 y en los tres primeros meses de 2010, el número de horas de trabajo se redujo en más de un 15% cada trimestre. Las horas trabajadas en la industria también cayeron, aproximadamente a razón de un 10% trimestral a la conclusión del primer semestre de 2009. La mayor disminución se registró en los servicios (comercio, transporte, hostelería), con una reducción trimestral del 5% del número total de horas en el segundo semestre de 2009. Los servicios financieros y empresariales fueron una excepción, ya que las cifras de tiempo de trabajo siguieron aumentando a lo largo de los últimos años, y únicamente en el primer trimestre de 2010 se produjo un descenso del 1,8%.

Figura 4.4. Variaciones trimestrales del número de horas de trabajo en determinados sectores económicos, 2008-2010 (variación porcentual T1/T1-4)



Fuente: Contabilidad Nacional, NSI.

Aparte del tiempo de trabajo, la crisis afectó a otras condiciones laborales. El elevado desempleo durante la recesión ejerció un efecto negativo directo sobre el equilibrio entre las responsabilidades profesionales y familiares. La falta de trabajo regular influyó en los planes de las familias, y la mayoría de los miembros de éstas pasaron a dedicar la totalidad de su tiempo libre a la búsqueda de empleo. Tal exigencia repercutió en la reducción del tiempo de trabajo dedicado a la familia. La crisis también afectó a la inversión en capital humano. Aunque, durante la recesión, la Administración siguió adelante con la aplicación de los programas de formación emprendidos en años anteriores, y puso en marcha otros nuevos, las nuevas restricciones presupuestarias redujeron notablemente la cobertura de tales iniciativas. El número de desempleados participantes en actividades de formación profesional disminuyó en 16.053 personas (en torno al 300%) en el período 2008-2009. Se prevé asimismo una nueva reducción en 2010. Esta considerable contracción de la cobertura de la formación profesional apunta a la posibilidad de que la política presupuestaria restrictiva de la Administración no se adapte plenamente a la creciente necesidad de asistir a aquéllos que han perdido su empleo y requieren actualizar su cualificación para conseguir un nuevo puesto de trabajo. Los datos contrastados iniciales y los estudios de caso sugieren que las empresas también recortan sus programas internos de formación (Tzanov, 2011), en un contexto en el que ya menos del 30% de las compañías impartían formación profesional (Atanasova, 2010).

6. Efecto en las normas del trabajo, incluidas las relativas a la libertad sindical y al derecho a la negociación colectiva

Los últimos años se han dedicado a la armonización del Derecho del trabajo búlgaro con las directivas europeas y los acuerdos marco relacionados con la adhesión. Tal es el principal motivo del aumento del interés de los mandantes búlgaros en las agencias de trabajo temporal, el teletrabajo y el trabajo a domicilio. Los interlocutores sociales han expresado su interés en cooperar con la OIT en lo que respecta a estos temas. Algunas instituciones financieras internacionales y los trabajadores abogan por una mayor flexibilidad en el mercado laboral.

La crisis puede tener un efecto negativo en la aplicación de las normas internacionales del trabajo: en un contexto de rápida extensión del desempleo, se podría haber más infracciones de la legislación laboral y existen más omisiones de las normas. Asimismo, conviene encontrar un equilibrio entre flexibilidad y seguridad, ante el afán por elevar la competitividad sobre la base de unos costes laborales bajos y la necesidad acuciante de recortar los gastos dedicados a la protección social. Se emprendieron varios intentos de modificar el Código Laboral y la normativa asociada, ampliando de 3 a 6 meses la duración del trabajo a tiempo parcial impuesto por las empresas debido a la disminución del volumen de trabajo existente, lo que sucedió en la práctica a la conclusión de 2009. Otros ejemplos están relacionados con la resolución de la cuestión de los permisos retribuidos no utilizados por trabajadores y empresarios en el ejercicio correspondiente para evitar el pago de una compensación por esa no utilización.

El Gobierno debate actualmente la opción de prohibir las huelgas de personal docente, conforme a la recomendación de la Comisión de protección contra la discriminación en Bulgaria. Tal recomendación se formuló con ocasión de un caso presentado por un grupo de padres contra los sindicatos de profesores, en el que reclaman que los alumnos fueron discriminados a causa de la huelga en las escuelas públicas, frente a los estudiantes de centros privados, en los que no hubo paros. Los sindicatos búlgaros remitieron el asunto al Comité de Libertad Sindical, que determinó que la Resolución nº. 205 de 2 de octubre de 2008, que había sido adoptada por un órgano nacional independiente, no exime al Gobierno del cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Recordó asimismo que la educación no es un servicio esencial en el sentido estricto del término, si bien añadió que podrían establecerse servicios mínimos en el sector educativo, tras consultar debidamente con los interlocutores sociales, en el caso de huelgas de larga duración. El Comité declaró su confianza en que el Gobierno, al ejecutar la recomendación, tenga en cuenta los principios de la libertad sindical, y garantice que las organizaciones de trabajadores y patronales en cuestión sean consultadas respecto a toda posible modificación de la Ley de resolución de conflictos laborales colectivos que atañe a asuntos relacionados con la libertad sindical y la negociación colectiva.

Efecto en el diálogo social y las relaciones laborales

Como en muchos países de Europa central y oriental y otras regiones, la crisis económica mundial, que tomó por sorpresa a los interlocutores tripartitos, parece haber alterado en cierta medida el sistema de relaciones laborales en Bulgaria. La relación entre la Administración y los interlocutores sociales se deterioró rápidamente después de que la crisis comenzara a golpear la economía del país en el último trimestre de 2008. De hecho, la Administración no inició consultas significativas con los agentes sociales sobre la manera de abordar las consecuencias de la recesión y acelerar la recuperación. Por un lado, consideró que el impacto de la crisis en la economía búlgara sería limitado y, por el otro, que podría gestionarlo por su cuenta sirviéndose del superávit presupuestario y de ciertas medidas defensivas, como la congelación de salarios en la función pública y los recortes de los gastos del Estado.

Las instituciones existentes para el diálogo social, como el Consejo Nacional para la Cooperación Tripartita y el Consejo Económico y Social¹⁶, apenas fueron movilizados eficazmente para procurar la participación de los interlocutores sociales en la conformación de una respuesta colectiva a la crisis. Como consecuencia, las dos principales confederaciones sindicales, a saber, la Confederación de

¹⁶ El Consejo Nacional de Cooperación Tripartita es una institución compuesta por 14 miembros, representantes de la Administración y las organizaciones patronales y sindicales. Se constituyó en 1992. El Consejo Económico y Social es una institución multipartita compuesta por 36 miembros representantes de empresarios, trabajadores y otros grupos de la sociedad civil. Se constituyó en 2004.

Sindicatos Independientes de Bulgaria (CITUB), y la Confederación de Sindicatos de Bulgaria (Podkrepa), se retiraron del CNCT en noviembre de 2008, aduciendo que la Administración actuaba unilateralmente en asuntos como la congelación de la retribución en la función pública (prevista a partir del 1 de julio de 2009), en contravención del Pacto Nacional sobre el Desarrollo Económico y Social (Pacto Nacional), entonces vigente.

A principios de 2009, las dos organizaciones sindicales presentaron una queja contra cinco decretos del Gobierno ante el Tribunal Supremo Administrativo (TSA), por el incumplimiento del procedimiento de consulta de los interlocutores sociales previsto en el Código Laboral¹⁷, y de lo dispuesto en el Pacto Nacional¹⁸. El TSA ha respaldado la reclamación contra el decreto del Gobierno que modificó la estimación y el pago de las indemnizaciones económicas por desempleo¹⁹. Desde entonces, y hasta la designación de un nuevo gobierno de coalición en julio de 2009, las consultas entre la Administración y los interlocutores sociales fueron limitadas y tuvieron lugar únicamente a través de contactos informales. En cualquier caso, los interlocutores tripartitos formalizaron un acuerdo sobre la aplicación de la reducción del tiempo de trabajo²⁰.

*En 2008-2009, se llevó a cabo un número considerable de acciones sindicales reivindicativas, aunque las actividades no sólo estuvieron relacionadas con los efectos de la recesión económica. La mayoría de las huelgas tuvieron que ver con el posible cierre de la acería búlgara **Kremikovtzi AD**, una de las mayores de su clase en el sudeste de Europa. Tales acciones reivindicativas también se desarrollaron en varias empresas del sector metalúrgico, debido a la intención de los empresarios de reducir los niveles salariales y efectuar despidos. Las actuaciones consistieron fundamentalmente en manifestaciones y reuniones de protesta. Por otra parte, el 16 y el 26 de junio de 2009, las dos principales confederaciones sindicales (CITUB y Podkrepa) organizaron manifestaciones de protesta, justo antes de las elecciones. Con tales intervenciones, las dos organizaciones sindicales procuraron que se conocieran las inquietudes de los trabajadores respecto a la crisis, y que se plantearan propuestas dirigidas al siguiente Gobierno. El impago de sueldos dio lugar a la organización de protestas por parte de los trabajadores ferroviarios en Sofía y Gorna Oriahovitza, y por las plantillas de diversas fábricas de transformación de minerales y de producción de papel, de los astilleros de Rousse, etc.²¹*

No obstante, cabe subrayar que no existen estadísticas oficiales en Bulgaria sobre conflictos laborales, es decir, sobre el número de huelgas, las jornadas de trabajo perdidas, o la cifra de trabajadores afectados²². Tal carencia puede llevar a pensar que el nivel de conflictos laborales podría ser superior en el país a causa de la recesión económica.

En 2010, los problemas continuos que afrontan ciertos sectores de actividad, y el aumento del desempleo, podrían provocar más conflictos entre patronal y sindicatos, así como tensiones en el terreno de las relaciones laborales de mayor intensidad que en ejercicios anteriores. En Bulgaria, el

¹⁷ En Bulgaria, la consulta de los interlocutores sociales por parte de la Administración en el proceso de promulgación de las leyes en el terreno de las relaciones de seguridad social y del nivel de vida ha adquirido carácter explícitamente obligatorio con arreglo a lo dispuesto en la legislación (Código Laboral, artículo 3.2).

¹⁸ Lyuben Tomev "Renewed role for National Council for Tripartite Cooperation", 2009, Eurofound, disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/07/articles/BG0907039I.htm>.

²⁰ Ribarova, E. "Impact of economic crisis on social partners and social dialogue"; disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/07/articles/bg0907029I.htm>

²¹ Ribarova, E, op.cit.

²² Bulgaria: perfil de relaciones laborales; disponible en http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/bulgaria_4.htm.

diálogo social y la negociación colectiva a escala sectorial desempeñan un papel cada vez más relevante desde 2003-2004. En los sectores más golpeados por la crisis, como el de la madera y el papel, el metalúrgico, el del vestido y la construcción, las negociaciones entre sindicatos y empresarios se centraron fundamentalmente en asuntos relacionados con el tiempo de trabajo, y en especial, en el fomento de las reducciones de jornada en el ámbito empresarial, con el fin de salvar puestos de trabajo y promover la adaptabilidad de las compañías. En algunas empresas, se ha negociado la modificación de los convenios colectivos vigentes para ofrecer protección social a los trabajadores que son despedidos.

A pesar de la crisis económica, los sindicatos han insistido en que reclamarán un incremento salarial en la nueva ronda de negociaciones en los sectores y empresas que no se han visto afectados negativamente hasta la fecha por la recesión mundial, como el farmacéutico, y la alimentación y el tabaco. La repercusión de la crisis en los sindicatos no está tan clara hasta la fecha. Las fusiones de sindicatos se han promovido desde finales del decenio de 1990 entre los afiliados a la CITUB, pero, hasta la fecha, los resultados han distado en gran medida de los fines perseguidos originalmente. Aunque se han realizado algunas fusiones, también se han registrado varias escisiones en las confederaciones sindicales nacionales.

En 2008, se produjeron diversas divisiones entre sindicatos en sectores como los de las comunicaciones y la construcción. Tales escisiones se atribuyeron a la necesidad de una identificación más clara y una mejor protección de los intereses de los afiliados. En algunos casos, los cambios vinieron asimismo provocados por la injerencia de los directivos en las actividades de los sindicatos, con la intención de establecer estructuras sindicales más “propicias”²³.

En general, la afiliación y los recursos financieros de los sindicatos han seguido disminuyendo, sobre todo desde que tuvo lugar el gran número de recortes de plantilla registrados el año pasado como resultado de la crisis económica. En cuanto a la patronal, aunque han aparecido algunas organizaciones nuevas, no se han producido escisiones sustanciales desde las que se produjeron a principios de la década de 2000. Por otra parte, muchos empresarios siguen siendo miembros de más de una organización patronal, ya que esta práctica no está prohibida por la ley. Sin embargo, la fragmentación de tales instituciones, y en particular, de las que representan a PYME, parece debilitar su posición en el contexto del diálogo social. El proceso de consolidación iniciado fundamentalmente por las grandes organizaciones con el fin de potenciar la capacidad de representación de los empresarios, podría dar lugar al refuerzo de las alianzas o las fusiones de las organizaciones patronales en el futuro²⁴.

²³ Ribarova, E. (op. Cit.).

²⁴ Véase http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/bulgaria_3.htm.

Parte II: Descripción de las políticas de respuesta a la crisis y recuperación.

A. Aceleración de la creación de empleo, recuperación de puestos de trabajo y sostenimiento de las empresas

1. Medidas de impulso de la demanda efectiva: políticas monetarias y fiscales, estabilizadores sociales

El paquete de medidas de estímulo del Gobierno ha sido objeto de notables restricciones en virtud del acuerdo de adhesión a la UE y del cumplimiento del AJM

En el presupuesto de 2009 no se previó la adopción de medidas de estímulo fiscal, de conformidad con la norma del 90% fijada en la Ley del presupuesto del Estado de 2009²⁵. Se asumió un firme compromiso con unas políticas macroeconómicas rigurosas, y un planteamiento fiscal prudente, con arreglo al AJM. Los regímenes políticos previo y vigente presentaron varias medidas en materia de formulación de políticas. Sin embargo, el resultado neto de las mismas ha consistido en la restricción del gasto, dada la caída de los ingresos, con el fin de mantener el compromiso con el equilibrio presupuestario.

Entre las principales medidas contra la crisis contempladas en el presupuesto figuran las que siguen²⁶:

- incrementos de sueldos y pensiones en los sectores de la Administración de un importe equivalente al 1,3% del PIB, si bien los salarios se han congelado desde principios de 2009;
- aumento del gasto de capital en un 0,1% del PIB;
- reducción de las cotizaciones para pensiones;
- garantías de depósito de hasta 50.000 euros;
- refuerzo de las medidas relativas a los ingresos, incluida la elevación de los impuestos especiales;
- limitación del gasto mediante el redimensionamiento a la baja de la administración, la congelación de los sueldos de los funcionarios, y el cambio en las prioridades a favor de la financiación de la UE para procurar una menor inversión pública;
- mantenimiento del compromiso de incorporación al ERM II.

El resultado presupuestario neto de tales medidas puede calibrarse al examinar el cuadro A.1.1. En 2007 y 2008, el superávit del presupuesto del Estado se situó en torno al 3% del PIB. Los ingresos se redujeron del 40% del PIB en 2008, al 37% en 2009. El gasto cayó en la práctica del 38% del PIB en 2008, al 37% en 2009²⁷. Como resultado, el déficit presupuestario se situó en 2009 en torno al 1% del PIB. Por tanto, el déficit no se derivó de ninguna medida de política anticíclica

²⁵ Loubkanova y Markova 2010, op cit.

²⁶ Las medidas específicas relativas a los mercados de trabajo y la protección social se examinan en los apartados que siguen.

²⁷ Nótese que esta definición del gasto del presupuesto del Estado en el cuadro 7 no coincide con el gasto de consumo final de la Administración consignado en el cuadro 1, de ahí que varíen sus valores.

significativa adoptada a causa de la crisis. Obedeció simplemente a la caída de los ingresos provocada por la recesión.

Cuadro A.1.1. Indicadores fiscales de Bulgaria (en % del PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos en el presupuesto del Estado consolidado	42,1	40,6	42,6	40,9	36,5	36,8	36,2
Gasto en el presupuesto del Estado consolidado	39	37	39,1	38	37,7	38,2	36,2
Saldo del presupuesto del Estado consolidado	3,1	3,5	3,5	3	-0,8	-1,5	0

Fuente: Economist Intelligence Unit, mayo de 2010.

Por lo tanto, la repercusión de las medidas de estímulo en el crecimiento del PIB y en el empleo ha sido extremadamente limitada hasta la fecha

El impacto de las medidas de estímulo en el aumento del PIB, y en los principales impulsores del crecimiento, tanto en el lado de la oferta, como en el de la demanda, ha sido limitado. De ahí que la repercusión en el empleo también haya sido menor hasta la fecha. En el cuadro A.1.2 se refiere la evolución del efecto de la crisis en el PIB y los factores impulsores de éste, por trimestres. Se muestra que el valor nominal del PIB se vio afectado en la práctica en el 1er trimestre de 2009, al caer de 17.000 millones BGN en el 4º trimestre de 2008, a 16.000 millones en los tres primeros meses de 2009. En el 1er trimestre de 2010, el PIB se mantenía en esa misma cifra. Por tanto, el PIB no se había recuperado de la repercusión de la crisis después de cinco trimestres.

Cuadro A.1.2. Componentes del PIB, evolución trimestral, 2007-2010

	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1
Producto interior bruto													
PIB (en millones de la divisa nacional, con ajuste estacional)	13267.3	13705.1	14353.1	15059.2	15780.5	16398.4	16999.2	17328.2	16411.3	16609.8	16563.5	16635.9	16595.6
Componentes del PIB (en %)													
Gasto en consumo de los hogares	76,9	69,0	64,7	68,2	77,2	67,7	63,7	66,4	74,0	64,0	60,8	64,7	68,3
Gasto público	15,4	15,5	13,1	20,1	15,1	15,6	13,2	20,8	16,5	17,9	14,1	16,2	17
Formación bruta de capital fijo	28,3	28,7	27,0	34,4	30,4	34,8	30,7	36,9	25,9	29,2	20,0	24,7	22,6
Exportaciones de bienes y servicios	63,3	67,7	68,9	54,7	65,3	67,5	67,2	44,3	48,5	48,5	57,1	45,3	51,9
Importaciones de bienes y servicios	92,2	87,8	80,9	83,5	93,1	94,2	79,4	70,6	65,5	60,6	53,1	53,5	60,4
Variación de existencias*	8,3	6,9	7,1	6,1	5,0	8,6	4,6	2,3	0,7	1,0	1,1	2,6	0,7

*y adquisiciones menos cesiones de objetos valiosos.

Fuente: Eurostat.

El motivo de que no fuera posible la recuperación del PIB consistió en que los factores de oferta y demanda impulsores del crecimiento tampoco se vieron influidos en un grado suficiente por las políticas adoptadas para poder recuperarse. En el lado de la demanda, la proporción del consumo respecto al PIB se redujo del 74% en el 1er trimestre de 2009, al 64% en el 2º trimestre de ese mismo año, y en el primer trimestre de 2010, no se había recuperado aún de manera significativa. Por tanto, continuó la depresión de la demanda interna. El otro impulsor principal de la demanda, las exportaciones, cayó del 67% del PIB en el 3er trimestre de 2008, al 44% en el trimestre siguiente, y en los tres primeros meses de 2010, sólo se había recuperado hasta alcanzar el 52% del PIB. Con tal

depresión de la demanda, el factor impulsor del PIB del lado de la oferta ha seguido evolucionando a la baja a lo largo de todo este período. En el cuadro A.1.2 se muestra que la formación bruta de capital fijo había alcanzado un máximo del 37% del PIB en el cuarto trimestre de 2008. Desde entonces, ha seguido una tendencia descendente, con un nivel en el primer trimestre de 2010 de sólo un 23%. La incapacidad para la recuperación resultante de los factores impulsores del PIB ha ejercido un efecto peor en el mercado de trabajo. En el cuadro A.1.3 puede observarse que el empleo alcanzó un valor máximo de 3,4 millones en el tercer trimestre de 2008. Desde entonces, ha descendido regularmente, hasta los 2,9 millones registrados en los tres primeros meses de 2010. De ahí que la tasa de desempleo, que había caído al 5,1% en el cuarto trimestre de 2008, se haya duplicado (10,2%) en el primer trimestre de 2010. Por otra parte, el efecto “desánimo” en los trabajadores ha reducido la tasa de participación en la población activa, que ha pasado del 68% en el tercer trimestre de 2009, al 66% en el primer trimestre de 2010, lo que deja claro que es necesario otro modelo de crecimiento para reavivar éste y el empleo.

Cuadro A.1.3. Indicadores del mercado de trabajo en Bulgaria, valores trimestrales (2007-2010)

	Edad	Género	2007 T1	2007 T2	2007 T3	2007 T4	2008 T1	2008 T2	2008 T3	2008 T4	2009 T1	2009 T2	2009 T3	2009 T4	2010 T1
Tasa de población ocupada, por grupo de edad y género															
Tasa de población ocupada	15+	Ambos géneros	59,7	61,6	62,7	62,9	62,6	63,9	65,0	64,3	62,6	63,3	63,1	61,2	58,8
Tasa de población ocupada	15+	Hombres	64,1	65,5	66,8	67,4	66,9	68,4	69,6	69,2	67,1	67,7	67,4	65,3	62,3
Tasa de población ocupada	15+	Mujeres	55,4	57,7	58,6	58,5	58,4	59,5	60,4	59,6	58,3	59,0	58,9	57,2	55,3
Empleo (en miles) por grupo de edad y género															
Empleo (en miles)	15+	Ambos géneros	3099,2	3212,1	3265,6	3258,1	3238,6	3315,7	3360,3	3310,3	3214,0	3249,2	3231,7	3124,4	2969,1
Empleo (en miles)	15+	Hombres	1642,0	1694,1	1730,6	1735,3	1713,1	1756,8	1786,9	1765,1	1703,9	1721,1	1712,6	1657,2	1561,5
Empleo (en miles)	15+	Mujeres	1457,2	1518,1	1535,0	1522,7	1525,5	1558,9	1573,4	1545,2	1510,1	1528,0	1519,0	1467,2	1407,6
Tasas de participación en la población activa (TPPA), por grupo de edad y género															
TPPA	15+	Ambos géneros	64,9	66,1	67,2	67,1	67,0	67,9	68,5	67,8	66,9	67,6	67,7	66,5	65,5
TPPA	15+	Hombres	69,4	70,3	71,2	71,5	71,5	72,5	73,3	72,8	71,8	72,3	72,4	71,4	69,9
TPPA	15+	Mujeres	60,5	62,0	63,3	62,7	62,6	63,3	63,8	62,8	62,2	63,0	63,0	61,7	61,1
Total de desempleados, por género															
Desempleados (en miles)	15+	Ambos géneros	271,3	236,8	234,2	214,1	227,3	206,1	184,4	176,1	220,3	221,2	233,4	271,7	339
Desempleados (en miles)	15+	Hombres	137,3	124,3	112,9	104,8	117,7	105,9	96,8	92,9	120,4	116,2	126,6	154,1	192
Desempleados (en miles)	15+	Mujeres	134	112,6	121,3	109,4	109,5	100,2	87,6	83,2	99,9	105,1	106,8	117,6	147,1
Tasa de desempleo (en %), por género															
Tasa de desempleo	15+	Ambos géneros	8,0	6,9	6,7	6,2	6,6	5,9	5,2	5,1	6,4	6,4	6,7	8,0	10,2
Tasa de desempleo	15+	Hombres	7,7	6,8	6,1	5,7	6,4	5,7	5,1	5,0	6,6	6,3	6,9	8,5	10,9
Tasa de desempleo	15+	Mujeres	8,4	6,9	7,3	6,7	6,7	6,0	5,3	5,1	6,2	6,4	6,6	7,4	9,5

Fuente: Eurostat.

2. Inversión en infraestructuras

Mejora del transporte internacional y nacional por carretera

Las carreteras revisten una enorme importancia para conectar al país con el resto de la Unión Europea, principal socio comercial de Bulgaria. Varios corredores viarios europeos atraviesan el territorio búlgaro y posibilitan la mayor parte de la actividad comercial y el tránsito en el mismo. Por otra parte, el transporte interno por carretera es especialmente relevante para Bulgaria debido a las características geográficas y económicas del país. Únicamente el 30% de la población reside en ciudades de tamaño grande y mediano. El resto vive fundamentalmente en pequeñas localidades (40%) en áreas rurales (30%), a menudo separados por áreas montañosas escasamente habitadas y, por tanto, depende en gran medida del transporte viario para obtener sus medios de sustento. Las actividades económicas también se encuentran ampliamente distribuidas en el conjunto del territorio, y sectores como el turismo y la agricultura constituyen fuentes potenciales de crecimiento.

Bulgaria ha desarrollado en los últimos decenios una buena red viaria de más de 37.000 kms. que atraviesa todas las comunidades, e incluye 19.000 kms. clasificados como carreteras nacionales de la República. Aunque la infraestructura viaria ha prestado un servicio razonablemente aceptable durante el período de transición en los pasados 10 o 15 años, se teme ahora que la calidad de la misma, así como su capacidad en ciertos tramos, entorpezcan el movimiento eficaz de mercancías y personas, y que puedan privar a Bulgaria de una fuente importante de ganancias de productividad agregadas. Los estudios realizados han puesto de relieve que sólo un tercio de la red viaria nacional se encuentra en buenas condiciones (véase el cuadro A.2.1). Además, una parte considerable de la red viaria nacional básica sigue requiriendo una actualización para situarla al nivel de los estándares técnicos y de seguridad europeos.

Con el crecimiento de la motorización, las deficiencias en materia de seguridad viaria se ha convertido en un problema cada vez más acuciante en Bulgaria. Cada año, casi 1.000 personas fallecen, y en torno a 10.000 sufren lesiones, en accidentes de tráfico, y algunas de ellas quedan discapacitadas para el resto de su vida. Con cerca de 125 muertes en accidente de tráfico por cada millón de habitantes, Bulgaria supera en un 200 o 250% las cifras correspondientes de los Estados miembros de la UE que obtienen mejores resultados en este apartado, y de un 10 a un 12% por encima del promedio de la Unión.

Cuadro A.2.1: Red viaria nacional de Bulgaria y su condición (2005)

Clase de vía	Longitud (en kms.)	Buen estado (en %)	Condición aceptable (en %)	Estado deficiente (en %)
Autopistas	394	70	27	3
Clase I	2.969	51	19	30
Clase II	4.021	37	29	34
Clase III	11.735	28	33	39
Total (promedio)	19.119	34	30	36

*Nota: no se incluyen más de 21.000 kilómetros de carreteras locales o municipales.

Las inversiones en redes viarias se han concentrado fundamentalmente en carreteras que facilitan el transporte internacional en los principales corredores europeos. Tales inversiones se emprendieron en el marco del programa "Vías de tránsito", financiado por el Banco Europeo de Inversiones (380 millones de euros), cuya quinta fase se encuentra actualmente en ejecución. En el período comprendido entre 2007 y 2013 (350 millones de euros), los fondos de cohesión de la Unión Europea proporcionan financiación adicional destinada a los corredores europeos, con arreglo al Programa operativo sectorial para el transporte (SOPT). El segundo Proyecto de facilitación del comercio y el transporte (TTFSE II), emprendido con la financiación del Gobierno búlgaro y de un crédito del BM,

tiene como objeto facilitar el comercio mediante la mejora de la capacidad, la eficacia y la calidad de los servicios de ciertos pasos fronterizos de la Unión Europea, haciendo especial hincapié en la red transeuropea de transporte. El Proyecto de rehabilitación de la infraestructura viaria financiado por el BM complementa el Programa de vías de tránsito y el SOPT, otorgando prioridad a la mejora y la modernización de unos 450 kilómetros de vías de clase II y III seleccionadas, y de algunas carreteras de clase I. El objetivo del proyecto es reducir los costes del transporte viario mediante la mejora de la condición y la calidad de la red de carreteras en los primeros años de la adhesión a la Unión Europea. Mientras que la importancia de modernizar las vías de clase I del país no se pone en duda, las restricciones aplicadas al gasto público de la Administración ha colocado la rehabilitación de las carreteras de clase II y III en un nivel de prioridad inferior. El crecimiento económico de base amplia, y un reparto equitativo de los beneficios derivados del mismo, constituyen un objetivo de la integración en la UE cuya relevancia no es menor que la de facilitar el tráfico internacional. Las redes viarias de rango inferior proporcionan acceso al territorio e influyen directamente en la vida social diaria del 70% de la población que reside en áreas rurales o en pequeñas localidades. La deficiente condición de las carreteras de clase II y III, y de algunas de clase I, frustra un desarrollo económico equilibrado y la puesta en común generalizada de los beneficios que ofrece el crecimiento económico. Con una longitud total de más de 15.000 kms., la red viaria de nivel inferior ejerce un efecto significativo en el desarrollo regional, y en particular en la manufactura, los servicios, el turismo, y la agricultura, así como en el coste de los servicios sociales y el contacto entre personas. El Proyecto de rehabilitación de la infraestructura viaria no sólo proporciona financiación para las obras de actualización de las carreteras, sino que también incluye elementos de asistencia encaminados a la mejora de la capacidad técnica e institucional en Bulgaria para gestionar la red viaria. El Banco Europeo de Inversiones ofrece asimismo créditos para la mejora del transporte urbano por carretera (Proyecto Sofía Metro, 105 millones; Infraestructura Municipal de Sofía, 43,5 millones), y la financiación de pequeñas y medianas empresas del sector de la construcción, que emplean a la mayoría de los trabajadores en esta rama de actividad en el país (50 millones de euros).

Abastecimiento de agua y evacuación de aguas residuales

Bulgaria, como Estado miembro de pleno derecho de la UE, ha adecuado su legislación a las directivas de la Unión en materia de medio ambiente. Uno de los objetivos de la Estrategia nacional sobre medio ambiente de Bulgaria (2005-2014) consiste en “abastecer de agua de buena calidad y en cantidad suficiente con diversos fines”. Actualmente se elaboran planes maestros para los sistemas de abastecimiento de agua y evacuación de aguas residuales en el país, que contribuirán a la determinación de necesidades en cada servicio, y contendrán recomendaciones para la observancia de los requisitos técnicos de las directivas de la UE. Se espera asimismo que los planes maestros den lugar a inversiones (financiadas por la UE u otras fuentes) que ayuden a Bulgaria a ejecutar plenamente dichas directivas en el ámbito del suministro de agua y la evacuación de aguas residuales, y faciliten la integración económica y social del país en la UE. En total, las inversiones destinadas a la mejora del sector del abastecimiento de agua y la evacuación de aguas residuales ascienden a 6.900 millones de euros, y las asignadas a la gestión de residuos sólidos, a 500 millones de euros, muy por encima de la capacidad de financiación de la Administración.

El Gobierno búlgaro lleva a cabo actualmente el proyecto de desarrollo de infraestructuras municipales (2010-2015), financiado por el BM (importe total: 81 millones de euros), cuyo principal objetivo consiste en ofrecer un suministro de agua ininterrumpido a las comunidades de determinadas áreas previstas en esta iniciativa. El proyecto asistirá asimismo a los municipios en la mejora de la capacidad de planificación de las inversiones, incluida la preparación de cuarenta y ocho planes maestros regionales relativos a los sistemas de abastecimiento de agua y evacuación de aguas residuales. El proyecto contribuye a la consecución de los objetivos de la Estrategia nacional en materia de gestión y desarrollo del abastecimiento de agua y la evacuación de aguas residuales, en la

que se prevén como prioritarias las inversiones destinadas a completar ocho presas dedicadas al suministro hídrico, cuya construcción se inició, pero acabó suspendiéndose por falta de fondos. Tres de las ocho presas (Luda Yana, Neikovtsi y Plovdivtsi) se incluyen en este proyecto, y la cuarta (Studena) también forma parte del mismo, y será objeto de las obras de rehabilitación necesarias para garantizar la seguridad del suministro.

Ayuda a los ayuntamientos y las PYME

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha prestado 70 millones de euros para proyectos emprendidos por pequeñas y medianas empresas (PYME) y ayuntamientos en Bulgaria en los sectores de la energía, la sanidad, la educación y las infraestructuras de vivienda social, así como para iniciativas innovadoras que contribuyan al desarrollo de la sociedad del conocimiento. Los fondos del BEI sostendrán asimismo diversos proyectos en las áreas de la industria y los servicios, incluido el turismo. Por otra parte, el Servicio Municipal de Financiación promueve las inversiones de los ayuntamientos que atañen fundamentalmente a la construcción, la mejora y la restauración de pequeñas infraestructuras municipales, y ofrece subvenciones del 7,5% del importe de los créditos del BEI a los beneficiarios finales. Se incluye además la financiación de proyectos de arrendamiento emprendidos por PYME.

3 y 4 Mantenimiento del empleo y medidas activas del mercado de trabajo

Bulgaria puso en práctica una amplia gama de medidas para contrarrestar los efectos negativos de la crisis económica. Hasta 2007, el objetivo principal de las políticas activas de mercado laboral (PAML) fue la prevención del desempleo de larga duración y de los abandonos de dicho mercado mediante el refuerzo de la empleabilidad, de ahí que contemplaran como objetivo a los grupos de desempleados más vulnerables, como los de larga duración, los jóvenes poco cualificados, las personas con un nivel educativo bajo, o sin cualificación o formación, los discapacitados, y los parados de edad superior a 50 años. Esta actuación se combinó con una estrategia de activación basada en unos recortes significativos de los subsidios dirigidos a desempleados y personas inactivas (en edad de trabajar), y en una amplia gama de programas activos de mercado de trabajo, como los que comprendían la concesión de subvenciones a la creación de puestos de trabajo, o la formación de adultos y la reconversión profesional de trabajadores empleados (cuadro A.3.1). Sin embargo, más recientemente, y tras la crisis financiera mundial, el Gobierno ha revisado su política de mercado laboral, limitando iniciativas previas encaminadas a proporcionar empleo subsidiado a desempleados poco cualificados. En cambio, se han asignado grandes recursos a la formación y el asesoramiento profesionales, así como a los programas de prácticas.

El programa anticrisis se puso en marcha en el segundo trimestre de 2009. Estas medidas complementaron el NEAP 2009 existente y los programas llevados a cabo con arreglo al programa operativo de desarrollo de recursos humanos o “PODRH”. Entre sus principales objetivos figuraban: regímenes de reducción de la jornada laboral como compensación a la pérdida de rentas del trabajo; incentivos dirigidos a las empresas para el mantenimiento del empleo; medidas de fomento de la contratación de miembros de los grupos de riesgo; creación de nuevos puestos de trabajo y formación y cualificación profesional en el marco de los programas incluidos en el NEAP, así como de aquellos cuya financiación se basa en los proyectos presentados en el marco del “PODRH”.

Cuadro A.3.1 Respuestas basadas en políticas de mercado laboral

	<i>Datos en porcentaje del PIB</i>					<i>Datos en porcentaje del gasto total en políticas de mercado laboral</i>				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Servicios del mercado laboral	0,071	0,072	0,06	0,054	0,053	8,91	10,03	9,51	10,53	11,25
Formación	0,06	0,066	0,045	0,041	0,035	7,53	9,19	7,13	7,99	7,43
Rotar y compartir puestos de trabajo										
Incentivos al empleo	0,024	0,041	0,045	0,044	0,043	3,01	5,71	7,13	8,58	9,13
Ayudas al empleo y reconversión profesional	0,008	0,009	0,008	0,006	0,006	1	1,25	1,27	1,17	1,27
Creación directa de puestos de trabajo	0,364	0,31	0,286	0,211	0,173	45,67	43,18	45,32	41,13	36,73
Incentivos a la iniciativa empresarial	0,009	0,007	0,005	0,004	0,005	1,13	0,97	0,79	0,78	1,06
Subsidios	0,261	0,213	0,182	0,153	0,156	32,75	29,67	28,84	29,82	33,12
Jubilaciones anticipadas										
PAML	0,536	0,505	0,449	0,36	0,315	67,25	70,33	71,16	70,18	66,88
PPML	0,261	0,213	0,182	0,153	0,156	32,75	29,67	28,84	29,82	33,12
Total de PML	0,796	0,717	0,63	0,512	0,472	100	100	100	100	100

Fuente: Eurostat.

Se han emprendido asimismo programas de desarrollo regional, y de fomento de la competitividad en regiones deprimidas: hasta la fecha, se han asignado 90 millones BGL a estas iniciativas, financiadas fundamentalmente por el Fondo Social Europeo (en el marco del programa operativo de "Desarrollo de recursos humanos" (PODRH)), y con cargo también al presupuesto del Estado.

Entre las medidas que contienen disposiciones específicas para asistir a desempleados jóvenes, cabe mencionar:

- un nuevo programa de aprendizaje (de 12 meses de duración como máximo), en el que aquéllos con una escasa cualificación educativa, así como los que abandonan los estudios de manera prematura, reciben una prestación, y las empresas que los contratan obtienen subvenciones para sufragar los sueldos y las cotizaciones;
- un nuevo programa de colocación en las administraciones públicas (financiado por el PODRH), en el que puede contratarse a licenciados universitarios que no consiguen encontrar empleo. En septiembre de 2010, el PODRH puso en marcha asimismo el plan de "Creación de empleo juvenil mediante la provisión de oportunidades de prácticas". Dicho plan brinda la oportunidad de recibir servicios de orientación e intermediación a 15.000 jóvenes desempleados registrados menores de 29 años de edad y sin experiencia profesional, con titulación de enseñanza secundaria o universitaria. El 90% de ellos (13.500) podrán participar en un período de prácticas en el ámbito de su profesión. Este plan facilitará la transición del sistema de enseñanza al empleo y, al mismo tiempo, propiciará la adquisición de la experiencia profesional necesaria para acceder a los puestos de trabajo que ofrecen las empresas. Se han asignado 35 millones de BNG con cargo al presupuesto del PODRH para la ejecución del plan;
- la revisión de las normas que regulan el trabajo a tiempo parcial, a través del Decreto ministerial 44/2009, que permite a las empresas duplicar el período en que pueden utilizar a trabajadores a tiempo parcial en caso de reducción del volumen de trabajo, y solicitar subvenciones (financiadas por la UE) para la introducción del empleo parcial (pueden asignarse fondos especiales a la formación de trabajadores jóvenes). El número previsto de personal beneficiario de la formación superó los 62.000.

El impacto neto o el alcance de tales medidas no son fácilmente cuantificables. No existen datos de seguimiento específicos públicamente disponibles relativos al nuevo programa de colocación

en administraciones públicas. En lo que se refiere a la revisión de las normas sobre trabajo a tiempo parcial y la compensación asociada a éste, 19.485 empleados recibieron tal compensación en 2009, y 531 empresarios se beneficiaron de tal medida. En cualquier caso, no hay certeza respecto a la proporción de jóvenes entre los beneficiarios. Por otra parte, en lo que atañe a la ejecución del "PODRH" denominado "Integración de grupos vulnerables en el mercado laboral" por parte de ENA, los indicadores de tratamiento que siguen, correspondientes a 2009, ponen de relieve que:

- el plan de subvenciones ("Fomento del empleo de jóvenes mediante su integración sostenible en el mercado laboral en Bulgaria" se desembolsa actualmente, por un importe total de 15 millones de BGN;
- en 2009, en la evaluación de necesidades de formación contemplada en el proyecto, participaron 5.921 jóvenes desempleados del grupo objetivo, y 4.263 empresas de las regiones establecidas como prioridad;
- las actividades de motivación para participar en el proyecto se dirigieron a 6.184 jóvenes;
- 9.396 jóvenes presentaron solicitudes declarando su intención de participar en la formación;
- a finales de 2009, el Comité de Seguimiento del PODRH había aprobado los criterios de selección de 12 operaciones, por un importe total de 798 millones de BGN²⁸;
- en marzo de 2010, otras intervenciones emprendidas en el marco del PODRH, y diseñadas como medidas anticrisis beneficiaron a trabajadores desempleados. En concreto, en el apartado denominado "Puedo", se distribuyeron más de 12.000 documentos acreditativos para la formación complementaria de trabajadores empleados (entre 36.000 solicitudes). La segunda fase de esta plan debía comenzar en septiembre de 2010, y unas 14.000 nuevas solicitudes se recibieron en el plazo de un mes. Las empresas anunciaron 436 lugares de trabajo en el plan de "Desarrollo". Por último, en el de "Adaptación", se recibieron 150 solicitudes de empresas, relativas a trabajadores empleados a tiempo parcial²⁹.

²⁸ Con arreglo al plan de adaptación del Programa operativo de desarrollo de recursos humanos, a los que trabajaron en jornada reducida se les concedieron becas mensuales de una cuantía máxima de 68 euros (132 BGN) para inscribirse en actividades de formación profesional de cinco meses de duración. Conforme a los contratos vigentes a finales de 2009, se incluyó a unos 21.974 trabajadores en las actividades de formación encaminadas a la adquisición y la mejora de cualificaciones profesionales y competencias esenciales para el mercado laboral. No se dispone de datos sobre la proporción de jóvenes respecto al total de tales trabajadores.

²⁹ Véase www.eufunds.bg/document/738. Ejecución de los fondos estructurales en Bulgaria, informe mensual, marzo de 2010 y agosto/septiembre de 2010.

Cuadro A.3.2: Medidas de promoción del empleo y formación, marzo de 2010

	Número de personas incluidas	Número de personas empleadas
Programas de promoción del empleo - total	2 783	34 587
Programas	2 713	25 283
De la asistencia social al empleo	1196	14746
Asistentes personales de discapacitados	166	3133
Asistencia para la jubilación		1180
Inicio de la carrera profesional	3	372
Empleo y formación de personas con discapacidad permanente	12	2542
Melpomena	3	129
Programa "Crédito sin intereses para personas con discapacidad"	20	
Programas regionales y sectoriales para la formación y el empleo	329	325
Proyecto para jóvenes que hayan abandonado sus estudios		2
Ayuda a la maternidad		1313
Activación de personas inactivas		102
Esculape		130
Centros familiares para los niños		
Nueva posibilidad para el empleo	46	175
Otros programas ejecutados mediante la colaboración con las oficinas de empleo	418	1134
Pago de complementos a la remuneración de personas que han aceptado el trabajo a tiempo parcial	508	
Proyecto "Resocialización de presos mediante la educación y la formación profesional"	12	
Medidas	70	9304
Para desempleados de hasta 29 años de edad	15	1376
Para jóvenes desempleados con discapacidad permanente e inválidos de guerra, así como para personas que abandonan instituciones sociales		96
Para la movilidad territorial de los desempleados	1	
Para los períodos de prácticas de los desempleados		2
Para la puesta en marcha de empresas propias	12	
Para los cinco nuevos puestos de trabajo generados por empresarios-microempresas	8	579
Para el trabajo a tiempo parcial	17	1264
Para personas con discapacidad permanente	2	832
Para padres o madres solteros con hijos de hasta 3 años	2	576
Para madres (adoptantes) con hijos de 3 a 5 años	2	324
Para los desempleados que hayan cumplido condena en prisión		13
Para los desempleados de más de 50 años	9	1294
Para personas de edades comprendidas entre los 50 y los 64 años con una pensión profesional por jubilación anticipada		8
Para los desempleados de larga duración	2	360
Para personas en período de prácticas		181
Para el transporte organizado diario de empleados y trabajadores en general		2399

Fuente: Agencia Nacional de Empleo.

Empleos "verdes"

El fomento de la creación de empleos "verdes" se incluyó como medida específica en las políticas activas de mercado de trabajo. No obstante, existe interés en posponer su aplicación efectiva, debido a la reciente necesidad de reacciones *ad-hoc* contra el aumento del desempleo. A lo largo del período 2008-2009, el MTPS emprendió un programa nacional de rehabilitación y protección de los bosques, y de mejora de las condiciones medioambientales en el país. No se combinó con la provisión de formación a personal empleado, y ese fue su punto débil. Concluyó en 2009, y no se han previsto otras iniciativas similares en el plan de 2010. El único vínculo en el plan con la economía verde consiste en el requisito de elaborar la normativa para la creación de lugares de trabajo "ecológicos".

Hay otros programas de empleo temporal en servicios comunitarios de relevancia para la protección del medio ambiente, la mejora de la infraestructuras sociales en áreas pobladas, la renovación de edificios para optimizar la eficiencia energética, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos, etc. Estas iniciativas se ponen en marcha fundamentalmente por su significación social para propiciar la transición de los trabajadores de escasa cualificación al empleo.

Pequeñas y medianas empresas

El Banco Búlgaro de Desarrollo (BBD) se constituyó tras la aprobación de una ley especial por el Parlamento de la República de Bulgaria en abril de 2008³⁰. Existen líneas de crédito disponibles para pequeñas y medianas empresas y agricultores, como parte de un paquete de medidas denominado “Flexibilidad de mercado”, formulado con el fin de reducir al mínimo el efecto de la crisis financiera mundial en la economía búlgara. El recurso recibido del BBD y absorbido por los bancos comerciales ascendió a 455 millones de BGN, de los que 80 millones se asignaron a líneas de crédito para financiar explotaciones agrarias, mientras que el importe restante se atribuyó a la financiación de la inversión de PYME (el sector comercial sigue siendo el mayor destinatario de créditos).

En diciembre de 2009, el Fondo Nacional de Garantía³¹ y el SG Expressbank suscribieron un acuerdo para la creación de una línea de garantía de 5 millones de BGN, con el que se pretende facilitar el acceso de las PYME búlgaras a la financiación bancaria a través de garantías crediticias adicionales. El Fondo cubre hasta el 50% del riesgo crediticio, y el SG Expressbank, 50% restante. El Fondo Nacional de Garantía ofrece dos programas de garantía. El primero de ellos emite garantías a favor de las PYME para la obtención de créditos de inversión. Las empresas emergentes y consolidadas, activas durante más de un año, pueden solicitarlas. El segundo programa de garantías se dirige a las empresas orientadas a la exportación que deseen obtener créditos de facturación.

Tras las negociaciones entre el Ministerio de Economía, Energía y Turismo y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) respecto a la iniciativa JEREMIE³², se pondrán recursos adicionales (200 millones de euros) a disposición de las empresas, pero no antes de principios de 2011.

Evaluación de respuestas de las políticas de mercado laboral

Como muchos otros países europeos, Bulgaria ha adoptado y ejecutado medidas destinadas a atenuar el impacto negativo de la crisis en los mercados de trabajo. Según la Comisión Europea, en torno a diecisiete medidas se han puesto en marcha en el país para sostener el mercado laboral y el poder adquisitivo de los hogares³³. Tales medidas se han orientado al refuerzo de la política de activación, mediante los recortes significativos de los subsidios destinados a desempleados y personas inactivas (en edad de trabajar), y la provisión de acceso a una amplia gama de programas activos de mercado laboral (PAML), como se ha descrito anteriormente. También se han dedicado esfuerzos significativos para que los trabajadores conserven su empleo y se mantengan los puestos

³⁰ La institución financiera es sucesora del Banco de Fomento. La misión del Banco Búlgaro de Desarrollo es facilitar el desarrollo de la economía del país mediante la promoción de las exportaciones y el apoyo a la ejecución de la política económica de la Administración en lo que se refiere a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas.

³¹ El Fondo Nacional de Garantía es una filial del Banco Búlgaro de Desarrollo. Se constituyó en 2008. Se utilizó la experiencia de los fondos de garantía de Alemania, Francia, Austria, etc. en su establecimiento, y en la elaboración de los regímenes de garantía. SG Expressbank fue la décima institución crediticia que suscribió un convenio de garantía con el FNG.

³² JEREMIE : recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas, es una iniciativa de la Comisión Europea, junto con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), para promover un mayor acceso a la financiación para el desarrollo de las microempresas y las PYME en la UE.

³³ UE, 2009.

de trabajo existentes, sobre todo mediante la adopción de regímenes de reducción de la jornada laboral y el apoyo a las PYME.

En términos generales, un aspecto esencial a este respecto consiste en las interacciones y la coherencia de las distintas medidas: el modo en que se articulan entre sí en cuanto a principios, criterios y población establecida como objetivo, y la ponderación de los costes y los beneficios relativos de las diferentes políticas. Tal aspecto reviste especial importancia en épocas de una gran restricción de los recursos. El efecto real de las medidas ha sido diverso. Para empezar, la Agencia Nacional de Empleo (ANE) señaló que el gasto total en divisa nacional en programas de activación (programas, medidas y formación profesional) cayó en un 4,4% entre 2008 y 2009³⁴. Sin embargo, el número de beneficiarios en 2009 excedió ligeramente del de 2008 (114.230 frente a 112.228), lo que indica que se atendió a más beneficiarios con menos recursos. Por otra parte, del total de beneficiarios, 69.975 obtuvieron un empleo, lo que supone un aumento del 4,7% respecto a la cifra del ejercicio anterior. Esta repercusión aparentemente positiva no se confirma si se desglosan adicionalmente las cifras consideradas. De hecho, los mismos datos ponen de manifiesto un acusado descenso de la cifra de jóvenes desempleados (menores de 29 años) que se beneficiaron de "medidas" de activación específicas (6.148 frente a 1.954)³⁵ entre 2008 y 2009. Esta tendencia resulta incomprensible, dado el notable aumento contemporáneo de la tasa de desempleo juvenil. Una explicación parcial podría radicar en el descenso de la tasa de participación de los jóvenes en la población activa. De hecho, la tasa de participación en el grupo de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años pasó de 30,1, a 29,5, y en el grupo de 25 a 29 años, de 80,1, a 77,3.

La ANE refiere asimismo que, en 2009, 40.341 jóvenes desempleados menores de 29 años (el 19,2% del total) encontraron empleo gracias a la intermediación laboral de la Administración, y que, de los 8.973 desempleados que se inscribieron en cursos de formación profesional en 2009, los jóvenes menores de 29 años constituyen más de una cuarta parte del total (26,4%)³⁶. Por otra parte, en ese mismo año, 2.852 alumnos participaron en actividades colectivas de orientación profesional y fomento de la conducta activa en el mercado de trabajo.

A la luz de la situación general en materia de cualificación de los jóvenes desempleados, reviste considerable importancia el hecho de que la ANE haya elegido priorizar las vacantes para los trabajadores poco cualificados. En realidad, la proporción de vacantes para desempleados sin cualificación y un bajo nivel educativo sigue siendo elevada, aunque en 2009 no se registró casi variación (del 78,8, al 79%)³⁷. Esta situación está relacionada posiblemente con el hecho de que los parados con estudios elementales o primarios representen el 29,3% del total de desempleados que se dirigen a los servicios nacionales de empleo, y la población analfabeta en paro constituye el 5,1% del total.

En lo que atañe al resto de actividades de la ANE y de los oficinas de empleo, no existen datos (públicamente disponibles) que permitan cuantificar la cifra de beneficiarios por edad.

Por otra parte, cabe destacar asimismo ciertos principios generales de relevancia: las estrategias de activación, por ejemplo, devienen menos eficaces cuando la demanda de mano de obra es débil y menos vacantes se encuentran disponibles. Es posible incluso que, en un contexto de escasez de puestos de trabajo y persistencia de desajustes en cuanto a la oferta y la demanda de destrezas, tales estrategias ejerzan un efecto limitado en la reducción del desempleo y la inactividad, y contribuyan en realidad a un agravamiento adicional de la pobreza. La caída de las oportunidades de empleo y la contratación constituye un reto sustancial, además de un factor impulsor a más largo plazo del desempleo. Tras tomar conciencia de esta situación, la OCDE ha recomendado recientemente un cambio de enfoque, y que se pase de un planteamiento respecto a la activación

³⁴ Ministerio de Trabajo y Política Social (2009): Anuario (p. 14).

³⁵ Véase: http://www.az.government.bg/eng/internal_en.asp?CatID=15/07&WA=NumCharts/ActivePolicy.htm.

³⁶ Ibid (p. 19)

³⁷ Ibid (p. 12)

basado en la prioridad del trabajo, a una estrategia en que se prime la formación, sobre todo en el caso de los expuestos al riesgo del desempleo de larga duración (OCDE 2009b). Otro de los retos atañe a los regímenes de reducción de la jornada laboral. Estos sistemas deben contribuir al sostenimiento de la demanda de mano de obra, y a la reducción de los costes laborales para las empresas, sin tener que recurrir a los despidos. Su aplicación suele limitarse a un período concreto, ya que puede resultar bastante cara. Por otra parte, estos regímenes no deben impedir la reasignación de puestos de trabajo que resulte necesaria en el largo plazo (puesto que tal reasignación y la rotación voluntaria de la mano de obra contribuyen probablemente a la consecución de niveles de productividad laboral superiores). Otro pilar importante de la respuesta a la crisis ha consistido en el mantenimiento de la demanda de mano de obra mediante la creación de puestos de trabajo y el apoyo a la actividad empresarial. Se trata de respuestas fundamentales; no obstante, es importante que tales medidas del mercado laboral contengan aspectos no sólo cuantitativos, sino también cualitativos, y que la prioridad otorgada a la promoción del empleo no vaya en contra de la calidad de éste.

Por último, las políticas de mercado laboral aplicadas deben respaldar los cambios estructurales necesarios en Bulgaria. Existen desequilibrios importantes en dicho mercado, y han de abordarse: desequilibrios regionales en cuanto a los resultados del mercado laboral, amplias disparidades en la renta per cápita media, etc. Finalmente, la notable dimensión de la economía informal sigue constituye un reto para la consecución de resultados económicos y sociales, y produce graves distorsiones en el mercado de trabajo y déficit de la seguridad social.

5. Medidas especiales de fomento del empleo juvenil

Bulgaria puso en práctica una amplia gama de medidas para contrarrestar los efectos negativos de la crisis económica. Algunas contenían disposiciones específicas para ayudar a la juventud, mientras que otras se dirigieron a la población activa en general. Entre las primeras, cabe mencionar:

- un nuevo programa de aprendizaje (de 12 meses de duración como máximo), en el que aquéllos con una escasa cualificación educativa, así como los que abandonan los estudios de manera prematura, reciben una prestación, y las empresas que los contratan obtienen subvenciones para sufragar los sueldos y las cotizaciones;
- un nuevo programa de colocación en las administraciones públicas (financiado por el PODRH), en el que puede contratarse a licenciados universitarios que no consiguen encontrar empleo. Este complementa el programa preexistente del PODRH denominado "Integración de grupos vulnerables en el mercado de trabajo", que contenía ya algunas disposiciones concretas dirigidas a los jóvenes, así como el PODRH llamado "Plan de adaptación". En septiembre de 2010, el PODRH puso en marcha asimismo el plan de "Creación de empleo juvenil mediante la provisión de oportunidades de prácticas". Dicho plan brinda la oportunidad de recibir servicios de orientación e intermediación a 15.000 jóvenes desempleados registrados menores de 29 años de edad y sin experiencia profesional, con titulación de enseñanza secundaria o universitaria. El 90% de ellos (13.500) podrán participar en un período de prácticas en el ámbito de su profesión. Este plan facilitará la transición del sistema de enseñanza al empleo y, al mismo tiempo, propiciará la adquisición de la experiencia profesional necesaria para acceder a los puestos de trabajo que ofrecen las empresas. Se han asignado 35 millones de BNG con cargo al presupuesto del PODRH para la ejecución del plan;
- la revisión de las normas que regulan el trabajo a tiempo parcial, a través del Decreto ministerial 44\2009, que permite a las empresas duplicar el período en que pueden utilizar a trabajadores a tiempo parcial en caso de reducción del volumen de trabajo, y solicitar subvenciones (financiadas por la UE) para la introducción del empleo parcial (pueden asignarse fondos especiales a la formación de trabajadores jóvenes). El número previsto de personal beneficiario de la formación superó los 62.000.

El impacto neto o el alcance de tales medidas no son fácilmente cuantificables. No existen datos de seguimiento específicos públicamente disponibles relativos al nuevo programa de colocación en administraciones públicas. En lo que se refiere a la revisión de las normas sobre

trabajo a tiempo parcial y la compensación asociada a éste, 19.485 empleados recibieron tal compensación en 2009, y 531 empresarios se beneficiaron de tal medida. En cualquier caso, no hay certeza respecto a la proporción de jóvenes entre los beneficiarios. Por otra parte, en lo que atañe a la ejecución del "PODRH" denominado "Integración de grupos vulnerables en el mercado laboral" por parte de ENA, los indicadores de tratamiento que siguen, correspondientes a 2009, ponen de relieve que:

- el plan de subvenciones ("Fomento del empleo de jóvenes mediante su integración sostenible en el mercado laboral en Bulgaria" se desembolsa actualmente, por un importe total de 15 millones de BGN;
- en 2009, en la evaluación de necesidades de formación contemplada en el proyecto, participaron 5.921 jóvenes desempleados del grupo objetivo, y 4.263 empresas de las regiones establecidas como prioridad;
- las actividades de motivación para participar en el proyecto se dirigieron a 6.184 jóvenes;
- 9.396 jóvenes presentaron solicitudes declarando su intención de participar en la formación;
- a finales de 2009, el Comité de Seguimiento del PODRH había aprobado los criterios de selección de 12 operaciones, por un importe total de 798 millones de BGN³⁸;
- en marzo de 2010, otras intervenciones emprendidas en el marco del PODRH, y diseñadas expresamente como medidas anticrisis, beneficiaron a trabajadores desempleados. En concreto, en el apartado denominado "Puedo", se distribuyeron más de 12.000 documentos acreditativos para la formación complementaria de trabajadores empleados (entre 36.000 solicitudes). La segunda fase de este plan debía comenzar en septiembre de 2010, y unas 14.000 nuevas solicitudes se recibieron en el plazo de un mes. Las empresas anunciaron 436 lugares de trabajo en el plan de "Desarrollo". Por último, en el de "Adaptación", se recibieron 150 solicitudes de empresas, relativas a trabajadores empleados a tiempo parcial³⁹.

En el segundo grupo de medidas figuran programas de subsidios públicos y de servicios de intermediación laboral, políticas de activación y obras públicas, cuyos beneficiarios son el conjunto de trabajadores desempleados. Por otra parte, Bulgaria aplica un programa relativamente amplio de seguridad social, que incluye la concesión de un ingreso mínimo garantizado (IMG). Para poder acceder a estas prestaciones, el Estado exige a los beneficiarios que se registren como desempleados en las oficinas locales de empleo, y que participen en iniciativas de activación⁴⁰.

El efecto real de las medidas ha sido diverso. Para empezar, la Agencia Nacional de Empleo (ANE) señaló que el gasto total en divisa nacional en programas de activación (programas, medidas y formación profesional) cayó en un 4,4% entre 2008 y 2009⁴¹. Sin embargo, el número de beneficiarios en 2009 excedió ligeramente del de 2008 (114.230 frente a 112.228), lo que indica que se atendió a más beneficiarios con menos recursos. Por otra parte, del total de beneficiarios, 69.975 obtuvieron un empleo, lo que supone un aumento del 4,7% respecto a la cifra del ejercicio anterior. Esta repercusión aparentemente positiva no se confirma si se desglosan adicionalmente las cifras

³⁸ Con arreglo al plan de adaptación del Programa operativo de desarrollo de recursos humanos, a los que trabajaron en jornada reducida se les concedieron becas mensuales de una cuantía máxima de 68 euros (132 BGN) para inscribirse en actividades de formación profesional de cinco meses de duración. Conforme a los contratos vigentes a finales de 2009, se incluyó a unos 21.974 trabajadores en las actividades de formación encaminadas a la adquisición y la mejora de cualificaciones profesionales y competencias esenciales para el mercado laboral. No se dispone de datos sobre la proporción de jóvenes respecto al total de tales trabajadores.

³⁹ Véase www.eufunds.bg/document/738. Ejecución de los fondos estructurales en Bulgaria, informe mensual, marzo de 2010 y agosto/septiembre de 2010.

⁴⁰ Banco Mundial (2009) *"Bulgaria: Social Assistance Programs: Cost, Coverage, Targeting and Poverty Impact"*. En la página 25, se refiere que, en 2007, cerca del 75% del total de beneficiarios del IMG se encontraban registrados en la oficina de empleo estatal, a más de 1 de cada 10 de los que habían recibido formación impartida por la oficina de empleo se les ofrecía un puesto de trabajo, y el 90% de estos lo aceptaban, lo que supone una tasa de aceptación mucho mejor que la de los no beneficiarios del IMG.

⁴¹ Ministerio de Trabajo y Política Social (2009): Anuario (p. 14).

consideradas. De hecho, los mismos datos ponen de manifiesto un acusado descenso de la cifra de jóvenes desempleados (menores de 29 años) que se beneficiaron de "medidas" de activación específicas (6.148 frente 1.954)⁴² entre 2008 y 2009. Esta tendencia resulta incomprensible, dado el notable aumento contemporáneo de la tasa de desempleo juvenil. Una explicación parcial podría radicar en el descenso de la tasa de participación de los jóvenes en la población activa. De hecho, la tasa de participación en el grupo de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años pasó de 30,1, a 29,5, y en el grupo de 25 a 29 años, de 80,1, a 77,3.

La ANE refiere asimismo que, en 2009, 40.341 jóvenes desempleados menores de 29 años (el 19,2% del total) encontraron empleo gracias a la intermediación laboral de la Administración, y que, de los 8.973 desempleados que se inscribieron en cursos de formación profesional en 2009, los jóvenes menores de 29 años constituyen más de una cuarta parte del total (26,4%)⁴³. Por otra parte, en ese mismo año, 2.852 alumnos participaron en actividades colectivas de orientación profesional y fomento de la conducta activa en el mercado de trabajo.

A la luz de la situación general en materia de cualificación de los jóvenes desempleados, reviste considerable importancia el hecho de que la ANE haya elegido priorizar las vacantes para los trabajadores poco cualificados. En realidad, la proporción de vacantes para desempleados sin cualificación y un bajo nivel educativo sigue siendo elevada, aunque en 2009 no se registró casi variación (del 78,8, al 79%)⁴⁴. Esta situación está relacionada posiblemente con el hecho de que los parados con estudios elementales o primarios representen el 29,3% del total de desempleados que se dirigen a los servicios nacionales de empleo, y la población analfabeta en paro constituye el 5,1% del total. En lo que atañe al resto de actividades de la ANE y de las oficinas de empleo, no existen datos (públicamente disponibles) que permitan cuantificar la cifra de beneficiarios por edad.

6. Otros programas orientados, como los sistemas públicos de garantía del empleo, las obras públicas de urgencia y otros regímenes directos de creación de puestos de trabajo

La iniciativa más importante en este terreno es el Proyecto de inversión social y promoción del empleo (PISPE), que comenzó en 2003 (crédito del BM por un importe de 50 millones de dólares de Estados Unidos), y se amplió en 2007, bajo la denominación de Extensión del PISPE, con 19,3 millones de dólares adicionales. El PISPE comprende los dos componentes básicos que siguen:

- Iniciativa de Infraestructuras Comunitarias para el Desarrollo (IICD);
- Iniciativa Búlgara del Mercado de Trabajo (IBMT).

El objetivo general del proyecto consistía en mejorar el nivel de vida de la población atrapada en "bolsas" de pobreza persistentes en Bulgaria, concentradas regionalmente, y de las que forman parte desempleados de larga duración y determinadas minorías étnicas (romaníes, turcos). Puesto que estos grupos vulnerables establecidos como objetivo padecen diversas desventajas (p. ej., exclusión, escaso capital social, acceso deficiente a los mercados y los servicios básicos, bajo nivel de empleo y de renta), el proyecto complementa el sistema de protección social existente, relativamente eficaz, mediante la oferta de diversos instrumentos orientados a la generación de activos, individuales y colectivos, para la población desfavorecida y vulnerable que integra estas bolsas de pobreza. El proyecto ha ayudado a distintas comunidades de pequeño tamaño a través de varias vías:

⁴² Véase: http://www.az.government.bg/eng/internal_en.asp?CatID=15/07&WA=NumCharts/ActivePolicy.htm.

⁴³ Ibid (p. 19)

⁴⁴ Ibid (p. 12)

-
- mediante la rehabilitación de infraestructuras sociales menores, pero importantes, la contribución al refuerzo de la iniciativa comunitaria y la provisión de servicios no disponibles anteriormente para los pobres;
 - a través de la aplicación de programas de mercado de trabajo adecuados para sostener directamente la creación de empleo y la transición de los desempleados a la consecución de un puesto de trabajo permanente.

Los principales logros del proyecto son:

- i) la financiación de más de 320 microproyectos municipales y 50 microproyectos comunitarios;
- ii) cerca de 670.000 personas se han beneficiado de las mejoras de pequeñas infraestructuras sociales, y de los servicios de ámbito municipal y comunitario, a través de 327 subproyectos basados en las demandas existentes;
- iii) se han generado más de 935.000 jornadas de trabajo temporal y permanente;
- iv) 1.600 empleados gracias a los microproyectos de infraestructura eran desempleados de larga duración.

En el apartado del mercado de trabajo activo, 13.000 personas han recibido servicios relacionados con el empleo, o han accedido a un puesto de trabajo con la ayuda de los servicios de colocación.

Bulgaria ha elaborado asimismo un proyecto especial para la financiación de la Unión Europea (UE), denominado Programa operativo para el desarrollo de recursos humanos, concebido para abordar cuestiones relacionadas con el mercado laboral y el desarrollo de capacidades de la población. La preparación de proyectos y actividades elegibles para recibir financiación en el marco de dicho programa ha constituido una de las prioridades del país en los últimos años. Este modelo de iniciativa ha sido utilizado directamente por la Agencia de Empleo para preparar e impulsar las capacidades de las escalas centrales y locales, de cara a la posterior ejecución del programa de la UE.

7. Apoyo a las empresas públicas y privadas (incluidas cooperativas) y las microempresas

Medidas especiales para PYME, microempresas y cooperativas

Micro, pequeñas y medianas empresas (MPYME) en Bulgaria jugar no sólo un papel clave en la generación de empleo en general pero también son la principal fuerza motriz como proveedores de bienes y servicios en los sectores más dinámicos, sobre todo en el turismo. Su importancia como fuente de la demanda interna y el empleo es probable que aumente la demanda impulsado por el gobierno se ve limitada por la necesidad de limitar el déficit presupuestario. Sin embargo, el dinamismo de estas empresas se enfrenta a una limitada capacidad para definir y aplicar medidas de apoyo a la política y el estímulo para el desarrollo del espíritu empresarial y desarrollo de las PYME. Esta situación es particularmente claro en relación vis a poca consideración relativa a las calificaciones, capacitación empresarial y la mejora general de los bajos niveles de productividad de la base empresarial de Bulgaria. Algunos trabajos ya se ha hecho, por ejemplo, a través de la Asociación Búlgara que proporciona apoyo a las empresas para las PYME.

Aunque Bulgaria ha sido capaz de hacer frente a los efectos de la crisis desde una perspectiva macroeconómica (p. ej., grandes reservas, baja inflación, buenos niveles de IED), la repercusión de la recesión mundial en las MPYME ha sido importante, ya que las condiciones de la demanda se han contraído, y el país no es competitivo frente a rivales regionales y mundiales. Prestar apoyo a las MPYME exige asimismo que las principales restricciones infraestructurales (físicas, institucionales, de comunicación) y la transformación productiva se aborden en un contexto de perturbación exterior y creciente incertidumbre a escala regional y mundial. En este sentido las medidas de ayuda a las empresas tienen que vincularse asimismo a otros cambios estructurales relevantes. La presión que

soportan las MPYME se ha derivado asimismo de una condición más restrictiva en el terreno de los créditos, ya que la reducción de la demanda contribuyó a una ralentización significativa del crecimiento del crédito, en un contexto en el que la financiación transfronteriza quedó prácticamente suspendida, y los bancos tuvieron que recurrir a la movilización de depósitos nacionales. El sector bancario, sin embargo, mantiene los niveles de liquidez y una capitalización adecuada.

En el caso de Bulgaria, las intervenciones mediante la formulación de políticas encaminadas a sostener el sector de las MPYME constituyen instrumentos esenciales para alcanzar los objetivos de crecimiento del empleo y la economía. Tales intervenciones han de orientarse en particular teniendo en cuenta los cambios del entorno empresarial, determinadas reformas sectoriales, el refuerzo de las prácticas empresariales, el fomento de la asociación, y la integración de las empresas en un mercado regional (UE) de mayor amplitud. La brecha significativa en lo que atañe a los estándares y los niveles de productividad representa un desafío de gran magnitud.

Pueden adoptarse medidas más específicas que hagan posible una mejora significativa del entorno empresarial, a través de iniciativas como las que atañen al tratamiento fiscal de los incentivos, la disponibilidad de información de los mercados, el tratamiento de la corrupción, la disponibilidad de divisas extranjeras, y la promoción de infraestructuras básicas de comunicación e internet como las relativas a las conexiones, el acceso y las formas electrónicas de pago. Más allá de tales medidas, también es necesario prestar una mayor atención a las oportunidades y los problemas de otros sectores.

A pesar de las notables mejoras obtenidas mediante el Programa búlgaro de convergencia 2009-2012 para la optimización de la normativa empresarial y su aplicación, como se ha señalado anteriormente, la recesión mundial pone de relieve que es imprescindible que las empresas búlgaras eleven su competitividad y adaptabilidad, también a través del aumento de la calidad del marco regulador y el refuerzo de la innovación y la incorporación de tecnología. Es igualmente necesaria emprender reformas de la regulación y administrativas, mejorar las destrezas de la población activa y adoptar medidas de fomento de la innovación.

Sectores como la industria agraria siguen requiriendo intervenciones de gran alcance para elevar sus estándares en materia de higiene y calidad, particularmente en lo que atañe a las cuestiones sanitarias y fitosanitarias. En el área de los recursos naturales, las empresas necesitan de un notable nivel de asistencia para alcanzar determinados estándares en una amplia gama de apartados, especialmente en lo que atañe a la modernización de la minería. En el ámbito de la manufactura, las empresas en sectores como el de la pulpa y el papel requieren de grandes inversiones para su mejora en el terreno tecnológico y medioambiental. En el sector inmobiliario y el turismo, es imprescindible reforzar un marco de competencia adecuado que regularice la conducta de las empresas en el mercado y les permita elevar su productividad. En el sector financiero, se han establecido líneas de crédito para las PYME, pero las fuentes de financiación han de diversificarse para procurar la sostenibilidad a largo plazo, y se refieren importantes mejoras en lo que se refiere a la organización de otras fuentes de provisión de fondos para las empresas.

Aunque se han constituido bancos públicos importantes (Banco Búlgaro de Desarrollo, BBD) para extender las líneas de crédito a las PYME, existen igualmente notables limitaciones para acceder a los clientes, así como en lo que atañe al cumplimiento de requisitos básicos, al cambio de mentalidad de los bancos comerciales, a la opacidad de los medios de comunicación, etc.

8. Apoyo a la creación de empleo en todos los sectores de la economía, y especialmente en la agricultura, la infraestructura rural y la industria

No aplicable en este contexto inmediato.

B. Refuerzo de los sistemas de protección social y salvaguarda de la población

A. Sistema de protección social

Seguro de desempleo

En general, las principales políticas adoptadas como respuesta en épocas de aumento del desempleo han de ser de índole macroeconómica, y centrarse en los terrenos del mercado laboral y la formación. No obstante, es necesario formular políticas de protección frente al desempleo que eviten las situaciones en las que la crisis económica da lugar a niveles inaceptables de penuria debidos al paro, ya que las políticas macroeconómicas en general, y de mercado de trabajo en particular, requieren de cierto tiempo para dar fruto.

En Bulgaria, el régimen vigente de seguro de desempleo ha desempeñado en realidad un papel indispensable en la atenuación de las consecuencias inmediatas del desempleo, al actuar como estabilizador integrado de la economía nacional. Con todo, cabe señalar que la función esencial del seguro de desempleo es proporcionar garantía del ingreso frente al riesgo de una pérdida temporal del mismo a causa del paro, y que dicho seguro no puede ofrecer una solución completa a las consecuencias sociales y económicas del desempleo de larga duración.

Reforma de las pensiones

El sistema búlgaro de pensiones encara un reto financiero inminente, así como un problema de sostenibilidad a largo plazo en un contexto de rápido envejecimiento de la población. Una gran parte del déficit corriente del Fondo Estatal de Pensiones se debe al descenso gradual de los porcentajes de cotización y a los incrementos discrecionales sucesivos del nivel de prestación en los últimos años. La crisis económica agravó aún más el problema. Aunque la política de pensiones ha de tener en cuenta las circunstancias económicas presentes, debe basarse asimismo en una perspectiva a largo plazo en la que se consideren las características del sistema de pensiones.

En este contexto, el Gobierno constituyó un Consejo Consultivo sobre la Reforma de las Pensiones, compuesto por un reducido número de expertos, con el fin de debatir la reforma que deberá ejecutarse en 2012 o con posterioridad a esta fecha. Dicho Consejo ha formulado las cuatro opciones que siguen para restaurar el equilibrio financiero del Fondo Estatal de Pensiones.

- Con arreglo a la opción 1, se propone extender en 3 años la duración del servicio necesario para poder optar a la pensión de vejez, sin modificar la edad de jubilación normal vigente (en la actualidad, 63 años para los varones, y 60 para las mujeres). El período de servicio requerido serían 40 años en el caso de los varones (actualmente son 37), y 37 años en el de las mujeres (en la actualidad, 34). La fecha propuesta de ejecución es el 1 de julio de 2011.
- De conformidad con la opción 2, a partir de 2012, la edad de jubilación normal de las mujeres (en la actualidad, 60 años), se elevaría en 4 meses cada año, hasta situarse en el nivel de los varones (63 años). Después, la edad de jubilación normal de ambos géneros se elevaría a 65 años en 2018.
- En la opción 3, tanto hombres como mujeres adquirirán el derecho a pensión a los 65 años de edad, con 15 años de cotización. Se establecen disposiciones transitorias relativas a la pensión de jubilación anticipada, con el fin de facilitar la transición continua y gradual desde la situación actual.
- En la opción 4, se propone elevar la edad de jubilación normal de las mujeres (actualmente, 60 años) hasta alcanzar la de los varones (63 años en la actualidad). Esta medida se combina con otras de contención de costes respecto a las disposiciones vigentes.

Los expertos del Consejo Consultivo consideran que la opción 1 sería la más aceptable y viable. No obstante, ante las consecuencias de la crisis en múltiples terrenos, el programa de reforma de las pensiones parece haberse dejado en punto muerto por el momento. Se formulan las siguientes observaciones respecto a las cuatro opciones planteadas por el Consejo Consultivo.

-
- En primer lugar, las medidas propuestas en las cuatro opciones anteriores atañen al cambio de las condiciones de elegibilidad que conciernen a los trabajadores recién jubilados. Cabe señalar asimismo que el cambio del método de indexación de las pensiones se ha adoptado en numerosos países con el fin de restaurar la solvencia financiera a largo plazo. Como se ha explicado anteriormente, Bulgaria aplicó en fecha reciente varias indexaciones de pensiones de manera discrecional. Se propone que Bulgaria establezca una norma rigurosa respecto a tal indexación, y que proteja al Fondo de enmiendas con motivación política, frecuentes y *ad hoc*.
 - En segundo lugar, en ninguna de las cuatro opciones se propone el aumento del porcentaje de cotización. Un sencillo cálculo pone de relieve que sería necesario un incremento adicional de 10,5 puntos porcentuales (por tanto, el porcentaje total de cotización para pensiones se situaría en 28,5%) para eliminar el déficit, suponiendo que el Estado siguiera sufragando el 12% de la cotización. En comparación con otros países de Europa central y oriental, Bulgaria mantiene un margen potencial de maniobra fiscal respecto a las cotizaciones en nómina, aunque los efectos de un aumento del porcentaje de cotización en la competitividad internacional y los aspectos distributivos han de considerarse con sumo detenimiento.
 - En tercer lugar, extender la cobertura del sistema de pensiones mediante la mejora del cumplimiento de la ley y la eficacia en el cobro de las cotizaciones constituye asimismo un factor esencial para reducir en el futuro el número de personas sin la protección que ofrecen las pensiones, así como para mejorar el equilibrio de los fondos de pensiones a corto y medio plazo.

El dilema al que se enfrenta el sistema de pensiones búlgaro atañe a la manera de mejorar su sostenibilidad a largo plazo en un contexto de rápido envejecimiento de la población, garantizando al mismo tiempo un nivel de prestación adecuado y el mecanismo de salvaguarda de su valor. En este sentido, cabe señalar que Bulgaria ratificó el Convenio sobre la seguridad social (núm. 102) de la OIT en 2008.

En general, el déficit financiero puede eliminarse elevando los ingresos, reduciendo el gasto, o mediante una combinación de ambos procesos. Por tanto, toda medida de restauración de la estabilidad del sistema exigirá probablemente que todas las partes interesadas compartan sus cargas, ya sea pagando más cotizaciones, o recibiendo menos prestación. Dado que la reforma de pensiones afecta inevitablemente a los intereses en conflicto de los interlocutores tripartitos, el proceso de reforma debe procurar la consecución de un consenso nacional respecto al paquete de medidas que resultan aceptables para todas las partes interesadas. Por otra parte, la sostenibilidad de los regímenes de pensiones públicas depende esencialmente de que la generación de trabajadores actual asuma o no el compromiso de abonar cotizaciones en beneficio de la generación de personas de edad avanzada. Por tanto, el sostenimiento de la reforma propuesta corresponde a las futuras generaciones de contribuyentes. El que rige las pensiones es un sistema a largo plazo, y la reforma de éstas constituye un proceso igualmente a largo plazo. La ejecución de las medidas de reforma requieren un período de transición de la duración suficiente para evitar cambios abruptos en los planes de vida de los trabajadores que se acercan a la jubilación. Por otro lado, se prevé que la dependencia demográfica se deteriore en gran medida a partir de 2020. Por tanto, resulta crucial que los responsables de la formulación de políticas tomen la iniciativa y emprendan acciones para la aplicación de tales medidas de reforma que garanticen la viabilidad a largo plazo del sistema.

Asistencia social

En lo que se refiere a la atenuación de los efectos adversos de la crisis mundial, la asistencia social ha desempeñado un papel residual, proporcionando subsidios y otras prestaciones a la población no beneficiaria del seguro social. Asimismo, los programas de asistencia social tienen por objetivo la reducción de las bolsas de pobreza y exclusión social existentes. A pesar del aumento de la demanda de este tipo de prestaciones en época de crisis, los programas de asistencia social se enfrentan al reto de obtener un presupuesto de cuantía suficiente para ofrecer una protección adecuada en forma de dotación de renta a la población desfavorecida. Tales restricciones de estos programas no son plenamente coherentes con la política de mercado de trabajo. En primer lugar, debido a su bajo nivel, el IMG no puede actuar como desincentivo a la búsqueda de empleo. Las barreras al acceso a un puesto de trabajo radican en otros aspectos, como los de la escasa cualificación y movilidad de los solicitantes, y las limitadas oportunidades de empleo. En segundo lugar, Bulgaria impuso una limitación al período de prestación del IMG, contrariamente a muchos

Estados miembros de la UE que han adoptado un planteamiento discrecional respecto a las sanciones en materia de prestaciones, con el fin de procurar la cooperación de los solicitantes de empleo, y una vía de acceso convenida al empleo sostenible. Esta medida se considera esencial para la activación de personas muy desfavorecidas, y en particular de los ciudadanos de etnia romaní, dado que la mayoría de los beneficiarios del IMG pertenecen a la misma y, a menudo, cuentan con una cualificación muy limitada y carecen de un historial laboral en la economía formal. En tercer lugar, existe una falta de coordinación institucional, ya que los servicios de empleo permanecen totalmente al margen de la administración de la asistencia social. La experiencia búlgara plantea un reto relativo a la manera de formular una política de protección social eficaz que sostenga una recuperación sólida del empleo, en un contexto de asignación limitada y reducida de recursos.

Está previsto que el Proyecto de inclusión social (PIS) del Banco Mundial se ponga en marcha en 2010. Su objetivo es promover la inclusión social mediante la preparación para la escuela de los niños menores de 7 años de edad, y se dirige a las familias de renta baja y marginadas, incluidas las que tienen hijos con discapacidades u otras necesidades especiales. En el marco de este componente integrado de servicios sociales y de atención a la infancia, el proyecto ofrece a los ayuntamientos proyectos de base comunitaria relativos a la inversión en servicios e infraestructuras. Proporciona un conjunto de servicios sociales y de atención a la infancia integrados, dirigidos a los padres y los niños de grupos marginados, así como a los menores con discapacidad. En cuanto al apartado del refuerzo de capacidades, el proyecto contempla la realización de actividades con tal fin a escala central y municipal, con el fin de facilitar la formulación y la puesta en marcha experimental de un programa nacional de preparación para la escuela. El Fondo Social Europeo (FSE) financiará gran parte de las actividades de refuerzo de capacidades a escala local. En este apartado se incluye asimismo la auditoría de proyectos y la inspección de obras de construcción en subproyectos municipales.

B. Políticas salariales

¿Qué papel desempeñan las cuestiones salariales en las políticas adoptadas como respuesta a la crisis?

Como se ha descrito anteriormente en el presente informe, las principales decisiones en materia salarial se adoptaron en 2009. Aunque los sindicatos exigieron aumentos del salario mínimo, el Gobierno tomó la decisión de congelar éste, considerando el contexto adverso en el terreno económico y del empleo. Al mismo tiempo, la decisión de limitar el gasto público y los déficit presupuestarios llevó a la Administración a planear la aplicación de recortes salariales en la función pública en 2009, y se ha anunciado que esta política continuará en 2010-2011.

El proceso tripartito emprendido a principios de 2010, y que dio lugar a la celebración en marzo de un acuerdo respecto a una serie de 60 medidas de política, brindó una nueva oportunidad a las tres partes de debatir la política de salarios y rentas. Cabe recordar que Bulgaria disfruta de una tradición de debates tripartitos en general, y sobre política de rentas en particular, que propició en el pasado (a principios del decenio de 2000, con la ayuda de la OIT) la formalización de un pacto sobre la política de salarios y rentas.

En el nuevo acuerdo sobre la lista de medidas se abordan las cuestiones salariales desde diversos ángulos.

En primer lugar, se hace hincapié en la prioridad de erradicar el fenómeno del impago (o de las demoras en el pago) de salarios. Con la medida 50 se pretende, en particular, iniciar una recogida sistemática de información acerca del impago de sueldos, desglosada por actividad, región y escala nacional que, en última instancia, permita mejorar la capacidad de todos los agentes para emprender

acciones más orientadas y adaptadas respecto al tratamiento de la cuestión. Se exige a las propias autoridades que garanticen el pago de los salarios y las cotizaciones de seguro demoradas por parte de sus subcontratistas y proveedores (medida 26).

Se ha determinado una ligera mejora de las sumas abonadas con arreglo al procedimiento de protección de las reclamaciones de los trabajadores en caso de quiebra de la empresa (medida 55). Indudablemente, una disposición fundamental en materia salarial consiste en el acuerdo sobre la creación de un mecanismo de elevación del salario mínimo a 1 de julio de 2010 que refleje parámetros tanto económicos, como sociales (medida 36). Esta medida reviste especial importancia, teniendo en cuenta la dificultad de alcanzar un acuerdo sobre el aumento del salario mínimo, y la decisión final de la Administración de congelar este en los meses previos. Al mismo tiempo, la disposición del Ministerio de Trabajo a utilizar más ampliamente la posibilidad de extender los convenios colectivos a todas las empresas del sector respectivo constituye un paso adelante significativo que puede impulsar aún más el aumento de los salarios, a pesar del contexto general de declive progresivo de la sindicación y de la cobertura de la negociación colectiva (medida 51).

En cualquier caso, a pesar de las dos medidas anteriores, no parece que se haya avanzado mucho en materia salarial. El salario mínimo no se elevó en julio de 2010, lo que puede agravar aún más el aumento del número de trabajadores poco remunerados detectado en 2009. El proceso de extensión de la cobertura de los convenios colectivos a todas las empresas de un sector tampoco ha sido muy utilizado en 2010. Por otra parte, el marco general de reducción del gasto público que se incluye en esta lista de medidas seguirá influyendo en la progresión salarial, ya sea a través de los recortes en los sueldos de determinados sectores de la administración pública establecidos como objetivo, como la educación y la asistencia social (medida 19), o de la supresión de prestaciones no monetarias como las asignaciones de ropa que se distribuía anteriormente a algunas empresas de titularidad pública y municipales (medida 20). En el próximo apartado se examina el modo en que las medidas anteriores pueden ser compatibles con el tipo de recuperación económica que parece requerirse en Bulgaria, y con el desarrollo, a largo plazo, de un modelo económico más equilibrado y sostenible.

C. Fomento del respeto por las normas internacionales del trabajo

Bulgaria presenta uno de los mejores registros en cuanto a ratificación de Convenios de la OIT, con un total de 99 ratificaciones de estos instrumentos, de los que 80 se encuentran en vigor en el país. Todos los convenios fundamentales se han ratificados, así como la totalidad de convenios en materia de gobernanza, salvo el número 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura), de 1969.

El compromiso mostrado por Bulgaria en cuanto a la ejecución de las normas internacionales del trabajo queda confirmado por las 18 nuevas ratificaciones que se han registrado desde 2000:

Convenio	Fecha de ratificación
C102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952	14:07:2008
C122 Convenio sobre la política de empleo, 1964	09:06:2008
C146 Convenio sobre las vacaciones anuales pagadas (gente de mar), 1976	12.06.2003
C147 Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (y su Protocolo)	24:02:2003
C156 Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981	03:04:2006
C163 Convenio sobre el bienestar de la gente de mar, 1987	01:03:2004
C164 Convenio sobre la protección de la salud y la asistencia médica (gente de mar), 1987	24:03:2005
C166 Convenio sobre la repatriación de la gente de mar (revisado), 1987	30:07:2003
C173 Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992	28:09:2004
C177 Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996	17:07:2009
C178 Convenio sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1996	09:06:2005
C179 Convenio sobre la contratación y la colocación de la gente de mar, 1996	12:06:2003
C180 Convenio sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, 1996	24:02:2003
C181 Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997	24:03:2005
C182 Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999	28:07:2000
C183 Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000	06:12:2001
MLC Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006	12:04:2010
P147 Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976	09:06:2005

En los últimos veinte años, Bulgaria también ha cooperado activamente con la OIT en el ámbito de las normas internacionales del trabajo, concretamente en el terreno de la libertad sindical, la negociación colectiva, la discriminación en el empleo, el trabajo infantil, el trabajo marítimo, la seguridad social, etc. En el período de 2000 a 2008, ha participado en varios proyectos relacionados con la Declaración de la OIT de 1998, y ha recibido asesoramiento sobre diversos aspectos de la negociación colectiva, la mediación y el arbitraje en caso de conflicto laboral, sobre el derecho a la huelga, la regulación de la discriminación, la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares, etc. Bulgaria ha sido incluida en el programa subregional contra el trabajo infantil del IPEC durante casi seis años, y las actividades concluyeron a finales de 2009. La importancia que atribuye el Gobierno búlgaro al transporte marítimo, y su dedicación al refuerzo de la seguridad en el mar y la mejora del desempeño de la flota internacional se vieron subrayados cuando el Gobierno albergó el primer Seminario regional para países europeos en Varna, capital marítima del país, en septiembre de 2006, siete meses después de la aprobación del CTM de 2006. En febrero de 2010, Bulgaria se

convirtió en el segundo Estado miembro de la Unión Europea en ratificar el Convenio sobre el trabajo marítimo recién adoptado, al que se alude asimismo como el cuarto pilar del régimen internacional de regulación del transporte marítimo de calidad. Bulgaria desempeñó un papel muy activo en el proceso de elaboración del CTM, 2006, y su ratificación constituyó un nuevo testimonio del compromiso permanente del país con los objetivos de la OIT, y en particular, con sus actividades relacionadas con las normas.

Por otra parte, la reciente ratificación en 2008 del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) demuestra asimismo la determinación del país para garantizar las normas mínimas aceptadas internacionalmente en el ámbito de la seguridad social. Aunque los países que ratifican el Convenio núm. 102 están obligados a aplicar la protección que se contempla en el mismo a un mínimo de tres ramas de la seguridad social, Bulgaria ha aceptado aplicar tal protección a nueve ramas; en concreto, a las relacionadas con la asistencia médica, y las prestaciones por enfermedad, vejez, lesiones profesionales, familiares, de maternidad y sobrevivientes. Al establecer los principios básicos y el marco jurídico que regula la seguridad social, el Convenio núm. 102 fija un nivel mínimo de protección que debe garantizarse, y dispone la responsabilidad general del Estado respecto a la provisión de prestaciones de seguridad social y a la administración productora del régimen de seguridad social. En mayo y julio de 2010, el Gobierno solicitó y albergó misiones de asistencia técnica de la OIT, encargadas de ofrecer asesoramiento respecto a la elaboración del primer informe detallado sobre la aplicación del Convenio núm. 102. La ratificación de éste representa una importante salvaguarda contra las medidas legislativas regresivas empleadas como medio de lucha contra los efectos de las crisis económicas y sociales. Aunque la crisis económica ha dado lugar a que se realicen importantes cambios en el Código de seguridad social que atañen, entre otros aspectos, a la indemnización por desempleo y a la baja por enfermedad, un rápido repaso de las reformas efectuadas en fecha reciente pone de relieve que las enmiendas legislativas parecen haberse realizado en consulta con los interlocutores sociales, teniendo en cuenta las disposiciones del Convenio núm. 102. Por ejemplo, y de acuerdo con una reciente enmienda, de ahora en adelante, los tres primeros días de baja por enfermedad serán abonados por la empresa, y los restantes, por el Instituto Nacional de Seguridad Social, lo que es acorde con la disposición correspondiente del Convenio. Aunque la parte del Convenio núm. 102 en la que se tratan las prestaciones de desempleo no se ha aceptado, con las enmiendas introducidas respecto a dichas prestaciones se ha pretendido restaurar la equidad mediante la adopción de un principio básico de los seguros: la correlación entre la cuantía de la indemnización y la magnitud de las cotizaciones, lo que es asimismo conforme con los principios del Convenio citado. Asimismo, en marzo de 2010, tras convenir con los interlocutores sociales el contenido del paquete de medidas anticrisis, el Gobierno abandonó su plan inicial de elevar las cotizaciones a la seguridad social y el impuesto sobre el valor añadido (IVA), así como la adopción de medidas para la tributación de las pensiones de los pensionistas que trabajan. Con todo, los retos en el terreno de la seguridad social siguen siendo numerosos, e incluyen: la mejora del cobro de las cotizaciones a la seguridad social mediante la lucha eficaz contra la el impago de las mismas y la evasión fiscal; la mejora del acceso a la asistencia y a los servicios médicos para la población desfavorecida o socialmente vulnerable que ha perdido el derecho a la asistencia social; la elevación de los niveles mínimos de las prestaciones por desempleo, vejez, sobrevivientes, lesiones profesionales e invalidez; y la mejora del nivel y la cobertura de la asistencia social. Asimismo, la reforma de las pensiones en curso constituye un reto, ya que deberá considerarse a la luz de las normas mínimas establecidas en el Convenio núm. 102.

Los últimos años se han dedicado a la armonización del Derecho del trabajo búlgaro con las directivas europeas y los acuerdos marco relacionados con la adhesión. Tal es el principal motivo del aumento del interés de los mandantes búlgaros en las agencias de trabajo temporal, el teletrabajo y el trabajo

a domicilio. Los interlocutores sociales han expresado su interés en cooperar con la OIT en lo que respecta a estos temas.

De acuerdo con la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), es posible realizar diversas mejoras con el fin de dar efecto a las normas de la OIT ratificadas, en su caso, con la cooperación técnica de la Organización⁴⁵:

- *libertad sindical y negociación colectiva* (1) medidas de modificación de la Ley de la función pública, para garantizar el derecho a la huelga y a la negociación colectiva de los funcionarios que no puedan considerarse como autoridad ejerciente en nombre del Estado; (2) medidas de modificación de la Ley de resolución de conflictos laborales colectivos, de conformidad con los principios de libertad sindical; (3) medidas de modificación de la Ley del transporte ferroviario, para garantizar que la duración del servicio mínimo se defina con la participación de las organizaciones sindicales y patronales; (4) medidas necesarias para garantizar una protección adecuada frente a **actos de injerencia** de organizaciones patronales; (5) modificación del Código Laboral para eliminar el **requisito impuesto a las organizaciones de afiliarse a una organización nacional** para poder celebrar convenios de escala sectorial y subsectorial;
- *discriminación en el empleo y equidad en la retribución*: (evaluación de la brecha de remuneración entre géneros: medidas adoptadas o previstas para abordar la ampliación de la brecha de remuneración entre géneros en el sector público, y medidas tomadas para tratar las diferencias de retribución entre géneros en sectores económicos en las que son especialmente pronunciadas; evaluación objetiva de puestos de trabajo: medidas adoptadas o previstas para promover el desarrollo y la utilización de métodos para la evaluación objetiva de puestos de trabajo, sin sesgo de género);
- *trabajo infantil*: (medidas adoptadas para prevenir y erradicar la explotación sexual de los menores con fines comerciales; repercusión de las medidas adoptadas para proteger a los niños de la calle y mendigos respecto a las peores formas de trabajo infantil, y resultados conseguidos);
- *horas de trabajo* (C1 y C30) (medidas solicitadas para modificar el Código Laboral, que permite excepciones a la norma general de jornadas de ocho horas al día y 48 horas semanales (las condiciones actuales van más allá de las prescritas por el Convenio, lo que representa un riesgo real de abuso y una amenaza significativa para la salud y el bienestar de los trabajadores);
- *salud y seguridad en el trabajo* (C120) (el elevado número de infracciones en materia de SST registradas en el país, y la necesidad de medidas que establezcan sanciones suficientemente disuasivas por tales infracciones).

Por otra parte, los instrumentos de la OIT recién aprobados en el campo de la SST, las horas de trabajo, y la terminación de la relación de trabajo no se han ratificado aún, aunque el nivel de accidentes laborales ha sido considerado excesivamente alto por parte del Comité Europeo de Derechos Sociales, bajo la supervisión de la Carta Social Europea Revisada.

⁴⁵ CEACR: Observación individual relativa al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), Bulgaria (ratificación: 1959) Publicado: 2010; CEACR: Observación individual relativa al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), Bulgaria (ratificación: 1959) Publicado: 2010; CEACR: Observación individual relativa al Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), Bulgaria (ratificación: 1960) Publicado: 2010 CEACR: Observación individual relativa al Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), Bulgaria (ratificación: 2000) Publicado: 2009; CEACR: Observación individual relativa al Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), Bulgaria (ratificación: 1955) Publicado: 2005

D. Diálogo social: negociación colectiva, determinación de prioridades, fomento de la acción

Tras la formación de un nuevo Gobierno de coalición en julio de 2009, los interlocutores sociales han solicitado la constitución de una comisión tripartita encargada del seguimiento de la evolución económica y social en el país, y de debatir nuevas medidas de lucha contra la crisis. Además, solicitaron la reactivación del diálogo social sectorial, con el fin de elaborar medidas específicas para cada uno de los sectores.

El nuevo Gobierno respondió positivamente, y estableció un grupo de trabajo tripartito en el seno del CNCT, con el fin de examinar nuevas medidas para abordar las consecuencias de la crisis. Invito a la CITUB y a Podkrepa a regresar a la mesa del diálogo social. Al mismo tiempo, el nuevo Viceprimer Ministro y Ministro de Economía, Simeon Djankov, indicó a los ministros competentes que entablaran un diálogo con los sindicatos y organizaciones patronales de los distintos sectores, con el fin de abordar los retos que afrontan cada uno de ellos. Estas medidas destinadas a reforzar la confianza animaron a la CITUB y a Podkrepa a regresar al CNCT, y se reinició la cooperación tripartita.

La recuperación del papel del Consejo Nacional de Cooperación Tripartita

El 5 de agosto de 2009, y bajo la presidencia del Viceprimer Ministro, los miembros del CNCT celebraron su primera reunión tras varios meses de interrupción. Los interlocutores tripartitos identificaron tres áreas de acción prioritarias: salvar puestos de trabajo, mantener la estabilidad financiera de los sistemas búlgaros de seguridad social, y promover un uso eficaz de los fondos públicos. Convinieron en elaborar un paquete conjunto de medidas anticrisis, y en comenzar a trabajar de inmediato en su ejecución, que se extenderá hasta la conclusión de 2010. Durante la reunión, a propuesta de Totyo Mladenov, Ministro de Trabajo y Política Social, y con el consentimiento de los interlocutores sociales, se adoptó la decisión de cancelar el plan propuesto por el anterior Gobierno⁴⁶ y destinado a subvencionar las vacaciones de 5.000 pensionistas, y de reasignar los recursos a la provisión de alimentos y renta a grupos vulnerables de la sociedad golpeados por la crisis.

El Gobierno se ha declarado conforme asimismo con la posibilidad de aplicar ciertos aumentos en la asignación de rentas a mediados de 2010, en caso de que se disponga de recursos suficientes en el presupuesto. Asimismo, a petición de los sindicatos, aceptó que se posponga temporalmente la ejecución del plan de reforma de las pensiones. Además, revisó su intención respecto a la rápida reducción de las cotizaciones de las empresas a los fondos de seguro, debido al notable déficit financiero de estos últimos.

En febrero de 2010, los representantes de la CITUB y de Podkrepa expresaron su disconformidad con la ejecución del programa gubernamental anticrisis, y pidieron a las otras dos partes que iniciaran unas nuevas negociaciones respecto a un paquete de medidas más eficaces en la lucha contra la recesión. Entretanto, ambas confederaciones emprendieron negociaciones con la dirección de las seis organizaciones patronales representativas del país, también sobre un paquete de medidas anticrisis.

Los interlocutores sociales consiguieron llegar a un consenso respecto a casi todas las medidas propuestas por ambas partes. A mediados de marzo, presentaron al Gobierno un paquete de 50 medidas anticrisis a corto plazo, y realizaron un llamamiento a favor de que entablaran negociaciones en el Consejo Nacional de Cooperación Tripartita (CNCT). Estas comenzaron el 23 de marzo. Se presentaron más de 90 medidas para su debate: 43 a propuesta del Gobierno, y 50 de los

⁴⁶ *Ensuring possibilities for active ageing, participation of pensioners in the social life and prevention of their social inclusion* (Garantizar las posibilidades para el envejecimiento activo, la participación de los pensionistas en la vida social y la prevención de su inclusión social).

interlocutores sociales. Las conversaciones, prolongadas y acaloradas, finalizaron con un “Acuerdo sobre un paquete de 59+1 medidas anticrisis”, suscrito por las tres partes el 30 de marzo⁴⁷.

El paquete convenido contiene medidas encaminadas a promover el empleo y la sostenibilidad de las empresas, apoyar la renta de los hogares, y consolidar el presupuesto del Estado mediante la reducción del gasto y la generación de nuevos ingresos (véase la relación completa de medidas en el anexo 1). Las medidas relativas a la promoción del empleo y el apoyo a la renta de los hogares se acordaron, fundamentalmente, debido a la presión ejercida por los sindicatos, aunque la patronal las respaldó en gran parte. Los representantes de la Administración y los interlocutores sociales celebraron la excelente cooperación y la buena relación establecida entre ellos, lo que hizo posible el compromiso. Por ejemplo, el Gobierno renunció a su plan de elevar las cotizaciones al fondo de salud y el impuesto sobre el valor añadido⁴⁸.

Varias de las medidas convenidas por los interlocutores tripartitos se han aplicado ya, mientras que otras siguen pendientes. Las confederaciones sindicales solicitaron al Gobierno la realización de una revisión conjunta del plan de ejecución del paquete de medidas anticrisis en septiembre de 2010. No se ha efectuado tal revisión hasta la fecha.

El papel activo de los interlocutores sociales

Los interlocutores sociales desempeñaron un papel activo en el contexto de la crisis económica. No sólo contribuyeron a la formulación de la respuesta tripartita a la recesión, sino que iniciaron consultas y negociaciones bipartitas a todas las escalas, con resultados de interés. Por ejemplo, el 16 de junio de 2010, cuatro representantes de organizaciones patronales y de las dos principales confederaciones sindicales (CITUB y Podkrepa) celebraron un acuerdo sobre la regulación del trabajo a domicilio. Entre las principales cuestiones tratadas en el acuerdo figura la definición de trabajo a domicilio, las formas de contrato, el tiempo de trabajo, la disciplina laboral y las condiciones de trabajo. Al mismo tiempo, los interlocutores sociales en el sector del textil y el cuero en Bulgaria renovaron su convenio colectivo en abril de 2010. El acuerdo celebrado por ambas partes del sector mantuvo un pacto en materia de salarios y empleos, a pesar del contexto general de recesión económica. Se han registrado asimismo acuerdos a escala empresarial (p. ej., el plan social acordado en Carlsberg Bulgaria) durante el mismo período, lo que demuestra la vitalidad del diálogo social bipartito en el país, en un contexto de dificultades económicas.

Vuelta a las tensiones entre el Gobierno y los interlocutores sociales

La repercusión de la crisis económica en el saldo financiero de los fondos de pensiones y sociales, y la influencia de las políticas de austeridad aplicadas en toda Europa, han llevado al Gobierno a iniciar la modificación del Código de seguridad social y la reforma del sistema de asistencia sanitaria. La primera reforma, que se había dejado en suspenso previamente a petición de los sindicatos, incluiría la elevación de la edad de jubilación⁴⁹. La medida del Gobierno provocó la ira de los sindicatos, y llevó a estos a la planificación de protestas nacionales para el 7 de octubre de 2010.

⁴⁷ La 60ª medida propuesta por la Administración atañe al pago de los tres primeros días de baja por enfermedad. Actualmente, los empleados reciben el 100% de la retribución ordinaria diaria por el primer día de baja por enfermedad del empresario. A partir del segundo día, reciben el 80%, pero este importe es sufragado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Se propuso que el empresario pagara los dos primeros días, y que el tercero corriera por cuenta del empleado. Los sindicatos se opusieron a esta propuesta, afirmando que conculca los derechos sociales de los trabajadores. Sin embargo, Simeon Dyankov, ministro de Hacienda, declaró que el gabinete utilizaría el derecho a incorporar unilateralmente la medida al paquete.

⁴⁸ Daskalova, N. (op. Cit.).

⁴⁹ Con la propuesta de la Administración se pretende, entre otras cosas, elevar la edad legal de jubilación de 34 a 37 en el caso de las mujeres, y de 37 a 40 en el de los varones.

Asimismo, los sindicatos dirigieron un llamamiento al Gobierno para que entablara negociaciones tendientes a la consecución de un consenso sobre las reformas previstas, como en 1999, cuando los interlocutores tripartitos alcanzaron una solución de compromiso respecto a la reforma de las pensiones que dio lugar a la reducción del gasto público en esta partida⁵⁰. Por su parte, las organizaciones patronales se muestran a favor de los planes del Gobierno respecto a la reforma de las pensiones.

No está claro si el Gobierno accederá a la petición de los sindicatos y entablará un diálogo con ellos encaminado a lograr un consenso respecto a las reformas previstas del sistema de pensiones y asistencia sanitaria. La sostenibilidad del diálogo social en Bulgaria, que cobró impulso desde la llegada al poder de la nueva coalición en julio de 2009, dependerá en gran medida del modo en que el Gobierno gestione la reforma de las pensiones a través del diálogo social y la cooperación tripartita, o de manera unilateral. Asimismo, el éxito de la ejecución de las medidas anticrisis convenidas en marzo de 2010 dependerá de que el diálogo social siga avanzando en el país.

Refuerzo de la capacidad para la administración laboral y la inspección de trabajo

En los dos últimos años, la ANE ha continuado con su labor de mejora de la calidad de los servicios de empleo que presta. Ha intervenido en la organización de más de 30 ferias del empleo, tanto especializadas, como generales, en las que se han establecido contactos directos entre los desempleados y las empresas, y se le animó a participar más activamente en el mercado laboral primario. Los empleados de la ANE y las oficinas de empleo locales han recibido formación para aplicar las políticas de empleo, mejorar la organización del trabajo y ofrecer servicios de alta calidad, y reforzar su capacidad de ejecución del PODRH y de prestación de servicios a través de EURES.

La Inspección General de Trabajo cuenta con una plantilla de 491 miembros, de los que 381 son inspectores de trabajo con estudios superiores. Los salarios son bajos, pero se han realizado esfuerzos para mejorar las competencias y la formación de los inspectores en materia de TI, planificación, prácticas de lucha contra la corrupción, diálogo con los interlocutores sociales, aplicación del acervo comunitario europeo, etc.

La ANE y la Inspección General de Trabajo figuran entre los pocos organismos públicos que no encaran reducciones de plantilla, a causa de la presencia creciente de estas instituciones en este período de crisis.

Sin embargo, algunos problemas persisten, tales como la escasez de personal de inspección del trabajo en comparación con la carga que se les confían (una gran cantidad de tareas administrativas), la insuficiencia de la aplicación de determinadas disposiciones legales en ciertas áreas y actividades industriales y las dificultades derivadas de la Los inspectores actuales cambios estructurales y jurídicas para supervisar los procedimientos relativos a los casos de despido masivo, la aplicación de la Ley de Promoción del Empleo, el uso de los fondos otorgados en virtud de los programas de empleo, el cumplimiento de la ley sobre los servicios de colocación y el empleo de trabajadores jóvenes. Además, la supervisión del registro de contratos de trabajo, previamente realizado por el Instituto Nacional de Seguros, se ha transferido a las inspecciones de trabajo, que también se encargan de expedir las autorizaciones y permisos y el registro de los convenios colectivos. Por otra parte los inspectores de los salarios son bajos, y hay cierta falta de conocimiento sobre la planificación, el diálogo con los interlocutores sociales, y la aplicación del acervo Comunitario Europeo, etc

⁵⁰ Ghellab, Y. (2008) "Social dialogue on pension reform in South Eastern Europe: A survey of the social partners"; DIALOGUE Paper No. 20, noviembre.

Parte III: Recomendaciones de políticas para conformar una globalización equitativa y sostenible

1. Política macroeconómica de crecimiento y empleo, políticas comerciales e industriales basadas en el estímulo de la demanda interna y externa

Las políticas formuladas en cualquier país para contrarrestar una crisis están destinadas a generar tensiones. En Bulgaria, se han visto notablemente limitadas por varios parámetros, lo que dificulta la recuperación.

Uno de esos parámetros ha consistido en que las medidas de estímulo anticíclicas adoptadas en el país para atenuar el efecto de la crisis han sido extremadamente limitadas. Se han visto restringidas por las condiciones del acuerdo de adhesión a la UE, y por las censuras del AJM. La consecución de un presupuesto equilibrado, si no superavitario, es prácticamente obligatoria. De ahí que las medidas de política se hayan formulado en realidad para contrarrestar la caída de los ingresos con un gasto igualmente a la baja, con el fin de mantener a raya el déficit presupuestario. En este sentido, la dimensión de las medidas de estímulo no es apreciable en realidad como proporción significativa del PIB.

Un segundo parámetro ha consistido en que el modelo de crecimiento previo a la crisis parece haberse basado en el impulso de la oferta. El principal impulsor del crecimiento eran las grandes entradas de capital que llegaron a raudales tras la consecución del acuerdo de adhesión a la UE. Esta IED, que representó en torno al 30% del PIB en su punto máximo, llevó a la formación bruta de capital fijo a su cota más elevada, equivalente en proporción a un tercio del PIB. Por desgracia, el elevado nivel de entradas de capital también desplazó al ahorro interno, en lugar de añadirse a éste. De ahí que el crecimiento previo a la crisis deviniera doblemente dependiente de dichas entradas.

Un tercer parámetro ha sido la debilidad añadida del lado de la demanda. Las exportaciones han constituido el factor impulsor de crecimiento relativamente más fuerte en el lado de la demanda. Sin embargo, la proporción de éstas en el crecimiento del PIB no se elevó en gran medida. Además, los indicadores de la productividad pusieron de relieve que los elevados niveles de inversión no se canalizaron hacia el refuerzo de la competitividad. De hecho, las tasas de productividad, y de productividad total de los factores, eran superiores antes del auge del aflujo de capitales. Se ha observado que estas importantes entradas de capital se canalizaron de manera significativa hacia el sector inmobiliario y la construcción, más que hacia otros sectores comerciales más competitivos, lo que convirtió la recuperación basada en las exportaciones en un proceso más oneroso.

Un cuarto parámetro ha sido el de la debilidad del lado de la demanda debida al consumo interno. Aunque el papel de los salarios en este modelo de crecimiento previo a la crisis se ha examinado con mayor detalle en un apartado específico, cabe señalar aquí que se ha observado que la debilidad de los salarios se manifiesta en un deterioro del consumo interno. Este cayó de hecho en el modelo de crecimiento impulsado por la entrada de capitales. Sin embargo, el auge de este aflujo propició un *boom* del crédito, que enmascaró esta debilidad del consumo. Por tanto, si no hubiera sido por las entradas de capital, se habría producido una depresión de la demanda en la economía.

La crisis ha dado al traste con este modelo de crecimiento. El movimiento de capitales se ha invertido, sin tendencia a la recuperación. Las exportaciones han caído en picado, con una pequeña tendencia al repunte. El consumo ha descendido, también sin que exista una tendencia a la recuperación apreciable. Por tanto, la formación bruta de capital fijo ha entrado en un proceso de evolución a la baja. Indudablemente, no puede esperarse que las entradas de capital impulsen la recuperación. Con un bajo nivel de ahorro interno, tampoco es de esperar que la inversión nacional lidere la recuperación. Asimismo, dado el débil crecimiento de las exportaciones, tampoco es

previsible que la demanda exógena impulse por sí sola la recuperación. Dadas las restricciones impuestas por la adhesión a la UE y el AJM al gasto público, éste sólo puede constituir un impulsor limitado del crecimiento del PIB, lo que implica que ha de generarse demanda interna para contribuir al impulso de la recuperación.

Si la demanda interna ha de constituirse en el eje del modelo de recuperación, los salarios y la productividad deben desempeñar un papel fundamental. El diálogo social en el país pone de manifiesto que los trabajadores y los empresarios están dispuestos a considerar esta opción de política como una alternativa creíble y viable.

Un modelo más equilibrado y sostenible para el crecimiento y el empleo

Ha existido continuidad entre el modelo de crecimiento previo a la crisis y la política utilizada con ocasión de ésta para recuperarse del enorme impacto exógeno. De ahí que la política se haya visto restringida al marco creado por los cuatro parámetros esbozados anteriormente:

- (i) las restricciones derivadas de la adhesión a la UE y el AJM, que han dejado poco margen de maniobra para la gestión de la demanda a través de la política fiscal y monetaria;
- (ii) el crecimiento basado en el lado de la oferta e impulsado por una elevada inversión, alimentada a su vez por un alto nivel de IED, pero con una caída del ahorro interno;
- (iii) las debilidades asociadas en el lado de la demanda, con un escaso crecimiento de las exportaciones, debido a una competitividad débil, derivada a su vez de un bajo crecimiento de la productividad;
- (iv) y otra debilidad asociada en el lado de la demanda, concretamente en lo que se refiere al consumo interno, como reflejo del deterioro de los salarios y la protección social.

Cada uno de estos parámetros de política macroeconómica ha contribuido a la vulnerabilidad de la economía frente a la perturbación exógena de la crisis financiera mundial, y para recuperarse de ésta. Las restricciones impuestas por el acceso a la UE y el AJM han dejado escaso margen de maniobra política para la gestión de la demanda encaminada a contrarrestar la crisis exógena y la consiguiente contracción del crédito que han deprimido la demanda interna. El modelo de crecimiento impulsado por la oferta habría sido eficaz si se hubiera basado más en el ahorro interno, pero su mayor dependencia respecto a la IED le dotó de esta vulnerabilidad respecto al exterior, sin certezas respecto a los plazos o la extensión de la inversión en el flujo de capitales. La debilidad del lado de la demanda asociada al escaso crecimiento de las exportaciones no ha permitido una salida competitiva de la crisis basada en las mismas a causa de la debilidad subyacente de la productividad. También en el lado de la demanda, el escaso crecimiento del consumo interno no ha permitido la atenuación de la crisis, ni la salida de ésta, debido al deterioro subyacente de los salarios y la protección social.

De ahí que la recuperación de la crisis y la vuelta a la senda del crecimiento del PIB y el empleo requieran un mayor equilibrio en cada uno de estos parámetros de política macroeconómica. De hecho, la labor de la OIT para el G20 pone de relieve que los países que mantenían una mejor relación entre el crecimiento del PIB y el del empleo, obtuvieron mejores equilibrios a largo plazo: entre el crecimiento del empleo y el de la productividad, entre el crecimiento de los salarios y el de la productividad, y entre el crecimiento de las exportaciones y el del consumo interno⁵¹.

En consecuencia, se requiere una ligera mejora del equilibrio en cada uno de estos cuatro parámetros de la política macroeconómica para la recuperación del crecimiento del PIB y del empleo a corto y medio plazo. Tal objetivo puede esbozarse aquí brevemente, con una especificación más detallada a la espera de un acuerdo tripartito sobre estas cuestiones.

⁵¹ OIT 2010, The Employment Intensity of Growth in the G20 Countries, with some Lessons for Jobs Recovery in the Short to Medium Term.

Cada uno de los parámetros de política referidos conlleva una solución de compromiso entre objetivos en conflicto. Lo que se requiere en este caso es un poco más de equilibrio en las soluciones de compromiso adoptadas entre dichos objetivos. Tal equilibrio puede ilustrarse como sigue.

Política fiscal y monetaria

Las restricciones derivadas de la adhesión a la UE y el AJM han dado lugar a una rigurosa contención de la política presupuestaria. La política fiscal se ha ocupado más del descenso de los ingresos como resultado de la crisis, que de elevar el gasto público para compensar la caída de la demanda agregada. De ahí que la política anticíclica no haya sido posible en la práctica. En este caso, la solución de compromiso se plantea entre permanecer en el camino que marca la adhesión a la UE y las restricciones del AJM, lo que reviste indudablemente una gran importancia, y reconocer la depresión de la demanda y el papel de la Administración en permitir una política fiscal compensatoria asumiendo un déficit fiscal temporal en esta época de crisis.

A este respecto, el propio FMI, que abogó en su momento por un objetivo de inflación del 2% anual y la consiguiente política de control riguroso de los déficit fiscales, defiende ahora un objetivo de inflación de gama más amplia (4% anual) y, en consecuencia, la admisión de déficit fiscales de mayor cuantía. De hecho, en las Perspectivas de la Economía Mundial de octubre del FMI, se argumenta ahora que una reducción del 1% del gasto puede rebajar el crecimiento del PIB en un 0,5% anual, y elevar el desempleo en un 0,3% al año⁵².

Existe un margen de actuación adicional en la política fiscal en el lado de los ingresos, que también ha evolucionado negativamente en Bulgaria. Los ingresos registran una mayor dependencia respecto a los impuestos indirectos sobre el valor añadido, cuya carga recae en grupos de menor renta y, por tanto, son regresivos, que respecto a los impuestos directos sobre la renta y el patrimonio, de índole más progresiva. Es necesario mejorar la ratio entre la tributación directa e indirecta.

Ampliar la base de los ingresos y el rendimiento ha de ser un proyecto a medio plazo, pero de nuevo en este caso, enormemente necesario, para permitir la aplicación de una política fiscal más expansiva cuando se requiera.

Crecimiento impulsado por la oferta y alimentado por la entrada de capitales

El crecimiento impulsado por la oferta, con altos niveles de inversión, constituye una estrategia defendible, dado el ejemplo por excelencia que representa China. Tampoco perjudica la entrada de capitales la elevación del nivel de inversión, como en el caso de Bulgaria. Por tanto, confiar en el aflujo de capital para potenciar la inversión y el crecimiento resulta perfectamente válido. La debilidad de la situación búlgara se deriva de la correlación inversa de la IED con el ahorro interno. Se trata pues del caso clásico de la hipótesis de Griffin Enos de que la entrada de capitales sustituye al ahorro, en lugar de sumarse a éste⁵³. Con la caída del ahorro interno, la economía deviene extremadamente vulnerable ante las fluctuaciones en el aflujo de capitales. La probable existencia de una relación causal en la que la entrada de capitales impulsa a la baja al ahorro interno genera un desequilibrio estructural en la macroeconomía.

Ante la inversión del flujo de capitales, y sin certidumbre respecto a los plazos o el alcance de su regreso, la economía deviene plenamente dependiente del ahorro interno. Elevar el ahorro para atenuar tal dependencia respecto a la entrada de capital constituye claramente un reto a medio y largo plazo. Una variable crítica para potenciar el ahorro interno, y de hecho la inversión interna, es el *spread* bancario, que consiste en la diferencia entre los tipos que pagan los bancos por los depósitos de ahorro, y los que cobran por los préstamos que conceden. El *spread* bancario se eleva para atraer la

⁵² FMI, 2010, Perspectivas de la Economía Mundial, octubre.

⁵³ Griffin K y Enos, 1972, World Development.

entrada de capitales, pero esta medida perjudica el ahorro y la inversión internas. Si el *spread* se reduce, las entradas de capitales pueden disminuir, pero el ahorro interno tiende a elevarse dado el mayor incentivo que ofrece un tipo de interés superior de los depósitos, y la inversión interna también tiende a crecer con el incentivo de menores tipos de los créditos.

Crecimiento de la exportación del lado de la demanda, competitividad y política industrial

Aunque el modelo de crecimiento búlgaro se ha basado más en la oferta, en el lado de la demanda, las exportaciones han constituido el principal factor impulsor. No obstante, el crecimiento de las exportaciones no ha sido muy elevado. La competitividad se ha resentido a causa del débil incremento de la productividad, y en particular, de la productividad total de los factores. La elevación de las exportaciones ha de basarse en la reducción de los costes laborales unitarios (CLU) a través de dos vías: la devaluación competitiva, y el aumento de la productividad. Parte del mundo se ve inmersa en un proceso de devaluación competitiva, con un dólar a la baja, el Renimbi infravalorado, y una libra esterlina débil, pero el euro, el yen, el won, el baht y la rupia se han fortalecido. En el caso de Bulgaria, la ruta de adhesión a la UE y las restricciones del AJM descartan la devaluación externa. Una devaluación interna sería posible mediante la reducción del salario real, pero en un contexto de recesión, con un desempleo desatado y la caída de los ingresos personales, tal medida resultaría injustificable, por su elevado coste para los ciudadanos, y para el conjunto de la economía. Lo que nos deja la productividad.

Aunque ésta constituye indudablemente una variable susceptible de utilización sólo en el medio plazo, así como una función del desarrollo de los recursos humanos, es innegable que sirve los propósitos de la política industrial. El patrón de inversión no ha dado lugar a mayores incrementos de la productividad porque se ha orientado relativamente menos a la manufactura y los productos exportables, y más a los activos inmobiliarios, la construcción y los productos no exportables. La experiencia de Asia oriental y sudoriental pone de relieve que la política industrial, mediante la fijación de determinados sectores como objetivos, puede elevar su productividad, reducir sus CLU, y potenciar su competitividad para la exportación. Ha Joon Chang argumenta que, aunque seleccionar sectores ganadores no ha funcionado en muchas otras regiones del mundo, la solución consiste sencillamente en mejorar el promedio de aciertos, mediante una selección más meticulosa en el ámbito de la política industrial⁵⁴. Claramente en el caso de Bulgaria, se requiere una revisión exhaustiva de dicha política para fijar como objetivos a los sectores pujantes y las inversiones clasificadas como “ecológicas”.

La vía más prometedora para que Bulgaria refuerce significativamente su productividad y su competitividad internacional consistiría en acceder a los sectores de exportación de mayor contenido tecnológico. En la actualidad, la mayor parte de las exportaciones búlgaras se concentran en productos con un componente tecnológico relativamente bajo. Por ejemplo, el textil y la confección representan casi el 13% de las exportaciones del país. Se trata de un sector con una fuerte competencia de productores que basan su actividad en unos salarios bajos, y con un potencial limitado para el ahorro de costes mediante el crecimiento de la productividad. Con arreglo a una clasificación de productos por su intensidad en materia de investigación y desarrollo realizada por Eurostat, Bulgaria presenta la menor proporción (32%) de exportaciones de tecnología alta y media alta de todos los nuevos miembros de la UE de los que se dispone de datos. Tal proporción alcanza el 64% en el caso de la República Checa, el 77% en el de Hungría, y el 59% en el de Eslovenia. Esto no implica necesariamente que las actividades de investigación y desarrollo en cuestión se lleven a cabo en dichos países, sino que estos han conseguido formar parte de las cadenas mundiales de suministro que producen bienes de alta tecnología (como automóviles), aún cuando la I+D tenga lugar en otro ámbito.

La disponibilidad de trabajadores cualificados y un acceso al mercado exento de barreras arancelarias y no arancelarias (véase el apartado III.8) son elementos fundamentales para la

⁵⁴ Ha Joon Chang, 2010, Twenty five things they don't tell you about capitalism.

integración en tales cadenas de valor. El bajo contenido tecnológico de las exportaciones búlgaras resulta aún más sorprendente si se considera el hecho de que, en el mismo grupo de nuevos miembros de la UE de los que se dispone de datos, Bulgaria presenta el tercer mayor ratio de enseñanza terciaria en la población activa (24%, únicamente superado por Estonia (33%) y Lituania (29%)). En este sentido, un mejor aprovechamiento de su notable capital humano podría constituir una vía prometedora para el acceso de Bulgaria a nuevos sectores de productividad elevada. Para lograrlo, han de identificarse y abordarse las restricciones existentes respecto a la oferta y a la demanda de cualificaciones. En el lado de la demanda, Bulgaria registra el segundo menor gasto en investigación y desarrollo de los nuevos miembros de la UE (0,49% del PIB), ligeramente por encima de Rumanía (0,41%), y muy por debajo del 1,47% de Eslovenia, según los datos de Eurostat. En un examen detenido del entorno empresarial debería procurarse la determinación y la superación de los obstáculos que impiden que las empresas búlgaras inviertan en nuevas tecnologías, formación de los trabajadores y creación de puestos de trabajo cualificados.

En el lado de la oferta, las empresas búlgaras catalogan una formación inadecuada como la tercera restricción a su labor más vinculante, tras las actividades del sector informal y la inestabilidad política (Encuesta de Empresas del Banco Mundial). Esto significa que, a diferencia de lo que sucede en la mayoría del resto de países de la misma región y grupo de renta, una formación inadecuada de la población activa se percibe como una restricción más grave que problemas comunes como la corrupción, el acceso a la financiación, o un elevado nivel impositivo. En apariencia, a pesar de los elevados niveles de instrucción formal, existe un desajuste entre las destrezas con las que cuentan los trabajadores gracias al sistema educativo actual, y las que demandan las empresas. Una revisión pormenorizada de las cualificaciones disponibles, las necesidades de las empresas y la configuración institucional del sistema educativo podría facilitar la determinación de tales desajustes y la formulación de las políticas para superarlos, incluida una adaptación de los planes de estudios y un refuerzo del diálogo entre las empresas y los responsables de la formulación de políticas en materia educativa.

Crecimiento del consumo interno en el lado de la demanda, salarios y protección social

El consumo interno ha sido el factor impulsor más débil del crecimiento del PIB en Bulgaria, y su proporción respecto al total cayó en realidad a lo largo del período de alto crecimiento inmediatamente anterior a la crisis. Sin embargo, el consumo interno, por su naturaleza, y por la elevada propensión marginal a consumir del hogar típico, debería constituir un impulsor fundamental del crecimiento. Si no lo es, la demanda interna se debilita, la economía deviene relativamente más dependiente de la demanda externa y, por tanto, más vulnerables a crisis exógenas como la recesión mundial en curso. En este sentido, aunque ambas fuentes de la demanda agregada son importantes para impulsar la inversión, el crecimiento del PIB y el empleo, un aumento de la tasa de crecimiento del PIB debe basarse en un mejor equilibrio entre el incremento de la demanda de exportación y la subida del consumo interno. De esta manera, el crecimiento es menos vulnerable a todo tipo de perturbaciones, ya sean exógenas o endógenas.

En el caso de Bulgaria, si el consumo interno ha descendido en cuanto a su proporción respecto al PIB en el último período de crecimiento favorable, esta evolución ha de basarse en dos factores generales: la renta y la protección social. Puesto que gran parte de la renta procede de los salarios, podría fomentarse el crecimiento de estos. Y la protección social también podría mejorarse para atenuar las perturbaciones que afectan a la renta y salvaguardar a los vulnerables.

La renta salarial es función de la proporción del sueldo respecto al total de los ingresos, y de la productividad. El examen detallado de los salarios en este estudio ha puesto de relieve que, aunque los salarios reales han ido aumentando en el período inmediatamente anterior a la crisis, respecto a una norma de consumo, han tendido a seguir una línea recta. Además, con la crisis, el salario real medio ha caído. Se ha observado asimismo un débil crecimiento de la productividad.

Pueden solicitarse entonces tres políticas en materia salarial.

Una consiste en la protección de los salarios reales, con el fin de compensar su caída durante la crisis. Este fue un factor clave en la recuperación en la última gran crisis, la asiática, para elevar la demanda interna deprimida y, con ella, la demanda agregada, para contrarrestar el descenso de la demanda de exportaciones⁵⁵. Se trata de una opción incontrovertible.

Una segunda política puede consistir en considerar la subida de los salarios reales para potenciar la demanda interna y, con ésta, la demanda agregada, con el fin de compensar posibles debilidades previas en el crecimiento de los salarios reales respecto a una norma de consumo. Esta es una cuestión de política discutible, pero tanto más razón debe ser de debate público en función de las pruebas sobre los salarios y la productividad.

Una tercera opción que podría resultar útil consiste en una política de renta que vincule todo aumento adicional de los salarios reales, es decir, con posterioridad a los incrementos compensatorios convenidos con arreglo a las recomendaciones de las dos primeras políticas, a los aumentos de la productividad. Una política de rentas cuenta con la ventaja adicional, más allá de equilibrar los incrementos salariales y de la productividad, de funcionar como alternativa a una política de devaluación. Esta última no sería viable en Bulgaria, dadas las restricciones impuestas por la adhesión a la UE y el AJM. Una política de rentas permite cierto control sobre los CLU y, por tanto, sobre la competitividad. Además, protege el consumo interno. Es por tanto neutral además en su sesgo entre el efecto en las exportaciones, y la repercusión en el consumo interno.

Para que resulte significativa, la política de rentas debe basarse en una capacidad de negociación relativamente uniforme de todas las instituciones que intervienen en el diálogo social. Bulgaria cuenta indudablemente con tales instituciones en disposición de posibilitar que un instrumento de política macroeconómica tan relevante funcione.

2. Políticas de mercado de trabajo

Propuestas y recomendaciones respecto a las políticas de mercado de trabajo

En general, deben asignarse más fondos a las políticas de mercado de trabajo encaminadas a sostener la **recuperación** del mismo. **Asimismo, el Gobierno, junto con los interlocutores sociales, deben prestar gran** atención a la articulación de los diversos componentes de las políticas de mercado de trabajo, la protección del empleo, los regímenes de protección social y otros sistemas de protección de las rentas, con el fin de garantizar la sinergia y la coherencia. Es de suma importancia definir paquetes de políticas anticrisis (evitando la fragmentación), basadas en la interacción entre la configuración institucional del mercado de trabajo, y las medidas de política aplicadas a éste. El paquete de políticas ha de minimizar lógicamente los costes sociales de la crisis del empleo, sin minar la eficacia en el mercado laboral. Esto significa que el reto en materia de políticas consiste en articular las opciones clave a corto plazo, con otras a más largo plazo: superar los retos inmediatos, y alcanzar los objetivos a largo plazo de refuerzo de la productividad y consecución de resultados en el terreno de la competitividad.

En el mercado de trabajo, tales medidas deben proporcionar, por ejemplo, tanto flexibilidad, como seguridad. En cualquier caso, dichas medidas deben equilibrarse teniendo en cuenta que, sobre todo en la situación de crisis actual, ha de priorizar a la seguridad respecto a la flexibilidad. En este contexto, los interlocutores sociales y el diálogo social han de desempeñar un papel fundamental en la consecución de un equilibrio. Al mismo tiempo, y como se ha referido anteriormente, será necesario pasar de las políticas adoptadas como respuesta a la crisis, a una estrategia más a medio plazo:

⁵⁵ OIT 1999, GB Paper on the Asian Crisis, marzo.

abordar cuestiones esenciales como el mantenimiento de las ayudas a la percepción de renta basadas en la prestación de desempleo, mediante una amplia cobertura, y garantizar una oferta de mano de obra efectiva, etc.

Han de promoverse programas más sólidos dirigidos a los jóvenes, para ayudarles a adquirir una formación profesional de calidad y las destrezas que se demandan en el mercado laboral, para facilitar su transición de los centros de enseñanza al trabajo, y para prestar especial atención a los jóvenes que no trabajan ni estudian. Como principales áreas de intervención figuran el mantenimiento de medidas a corto plazo que sostengan la demanda de trabajadores jóvenes; los regímenes temporales de trabajo a tiempo parcial subvencionados por la Administración, así como el uso de prestaciones de desempleo y actividades de reconversión profesional para acelerar las transiciones de los puestos de trabajo anteriores a los nuevos. Tales son los medios eficaces para alcanzar este objetivo.

En este mismo sentido, parece primordial invertir más en educación y formación, incluso en un período de crisis. Las destrezas de las que dota el sistema educativo a los alumnos resultarán claramente insuficientes respecto a los requisitos del mercado laboral. Los desajustes en la demanda de mano de obra cualificada dan lugar a que no se cubran determinadas vacantes, y el bajo nivel educativo es preocupante para la competitividad del país a medio y largo plazo. El sistema docente en su conjunto ha de adaptarse a las necesidades de una economía basada en el conocimiento, modernizarse, y organizarse con arreglo a criterios de vanguardia. Por ejemplo, la Iniciativa "Nuevas capacidades para nuevos empleos" emprendida por la CE proporciona importantes directrices que deben seguirse para, simultáneamente, sostener los puestos de trabajo de alta calidad y productividad existentes en los sectores tradicionales, y promover el empleo en los sectores de alto contenido tecnológico, la economía de bajo nivel de emisiones de carbono y los empleos "verdes". De este modo, se reforzarán las posibilidades de crecimiento económico, y de desarrollo de una producción y unas actividades con un mayor valor añadido. Un cambio de enfoque, priorizando la formación en lugar del trabajo en los planteamientos, puede resultar aconsejable en esta situación de crisis del empleo.

La pertinencia del sistema de formación profesional en cuanto a las cualificaciones ha de mejorarse, y adaptarse a la demanda del sector privado. Se recomienda asimismo el desarrollo de un marco nacional de cualificaciones que permita reconocer las cualificaciones de las personas formadas en planes de enseñanza no formal e informal. Otras áreas prioritarias son la promoción del desarrollo y la educación para la primera infancia, especialmente en el caso de los niños de origen romaní (los que tienen más probabilidades de abandonar los centros públicos de enseñanza). Deben dotarse además medios adecuados para impulsar la retención escolar. Podrían adoptarse medidas dirigidas específicamente a las niñas en edad de asistir a centros de enseñanza secundaria inicial y a sus familias, si bien debe prestarse asistencia a los menores de los dos géneros en lo que atañe a la enseñanza secundaria superior y terciaria.

También es muy importante abordar la cuestión de la movilidad en general, tanto geográfica como profesional: por ejemplo, deberían dotarse incentivos para el aumento de la movilidad voluntaria. A tal efecto, podría recurrirse a una adecuada combinación de flexibilidad y seguridad, por ejemplo, mediante una configuración institucional del mercado de trabajo protectora y equitativa, que vincule los derechos asociados a dicho mercado, con los incentivos a la movilidad. Para atenuar los desequilibrios regionales y la escasez de destrezas detectadas en ciertos sectores, también es importante registrar debidamente (bancos de información) las capacidades disponibles existentes a escala sectorial y regional.

Por último, los PAML deben desempeñar un papel primordial en el mantenimiento de la conexión de los grupos más vulnerables con el mercado de trabajo, así como en la prevención del desempleo de larga duración, y en la evitación de unas elevadas tasas de paro que devengan persistentes. Como se ha señalado anteriormente, el riesgo principal de permanecer en el paro es quedar estigmatizado y perder todo contacto con los mercados de trabajo. A este respecto, es crucial mantener a los jóvenes en diversos planes y programas, como los de aprendizaje o formación, con la

perspectiva de un ulterior acceso al mercado laboral. En términos más generales, todos los miembros vulnerables del mercado de trabajo (como los trabajadores con jornada reducida, o con contrato de duración determinada, etc.) y, en particular, los que se acercan a una situación de exclusión social, deben beneficiarse de iniciativas que mantengan o proporcionen cierto grado de empleabilidad a través de la formación en el puesto, o de medidas para permanecer en contacto con el mercado laboral. De ahí que deban mantenerse o potenciarse las políticas de activación dirigidas a los jóvenes más desfavorecidos, y en particular, a los desanimados y a los miembros de minorías étnicas. Asimismo, deben realizarse tareas sistemáticas de seguimiento y evaluación de los PAML, al objeto de mejorar su diseño, ejecución, orientación y efecto.

3. Propuestas de política en materia de protección social

Sobre la base del análisis realizado en I.3 y B.1, se derivan las recomendaciones que siguen en el terreno de la protección social.

(1) Sistema de pensiones

Es sumamente importante que los interlocutores búlgaros adopten las medidas necesarias para restaurar la sostenibilidad financiera y la confianza en el sistema de pensiones en el período de crisis y posteriormente. Al mismo tiempo, dicho sistema debe proporcionar un nivel de prestación adecuado, que satisfaga el requisito del Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), núm 102, que Bulgaria ratificó en 2008.

Las cuatro opciones formuladas por el Consejo Consultivo sobre la Reforma de las Pensiones deben constituir el punto de partida del debate. Además de las medidas propuestas en tales opciones, debe considerarse el método de indexación de las pensiones, los porcentajes de cotización, y la ampliación del número de contribuyentes mediante la mejora del cumplimiento de la legislación y el cobro de las cotizaciones. El análisis comparativo de la repercusión financiera de las distintas medidas de reforma proporcionaría información esencial para adoptar decisiones racional al seleccionar políticas.

En el proceso de reforma, debe hacerse hincapié en el papel del diálogo tripartito, con el fin de encontrar soluciones basadas en un consenso amplio. En particular, han de considerarse debidamente las opiniones de las organizaciones sindicales y patronales en los debates sobre la futura política de pensiones. Por otra parte, la reforma propuesta debe contar con el respaldo de las generaciones futuras, a las que se les pedirá que coticen para sostener a sus mayores.

A principios de noviembre de 2010, los actores tripartitos en Bulgaria han llegado a un paquete de medidas de reforma que se ejecutará durante los próximos 25 años. La ley de enmienda ha pasado por la primera lectura y se prevé además la asistencia de la OIT en las fases conducentes a la implementación. Las medidas de reforma consiste en lo siguiente:

1. Desde el 1 de enero de 2011, aumentar la tasa de cotización del 1,8%. Por lo tanto, la tasa de pensión de contribución total se incrementará desde el actual 16% al 17,8%. (Además, hay una contribución del 12% de subvenciones por parte del gobierno)
2. Mejorar la recaudación de las contribuciones mediante la introducción de mayor pena para los empleadores que no cumplen y los trabajadores (Fecha de ejecución 1 enero de 2011)
3. Las pensiones de jubilación anticipada para los trabajadores de las categorías I y II (los trabajadores en los sectores de graves y peligrosas) se sigue sufragando con cargo al Fondo Estatal de Pensiones hasta el final de 2013. El saldo en las cuentas individuales de estos trabajadores se retiró temprano serán transferidos del Fondo de Profesionales al Fondo Estatal de Pensiones. Desde el 1 de enero de 2014, las pensiones de jubilación anticipada para los trabajadores de las categorías I y II se pagarán con cargo al Fondo Profesional.
4. Desde el 1 de enero de 2012, el período de seguro requerido para la pensión (actualmente 37 años para los hombres y 34 años para las mujeres) se extenderá por cuatro meses cada año hasta que alcanza los

-
- 40 años para los hombres y 37 años para las mujeres en 2020. (Para aquellos que no tienen período de seguro suficiente pueden "comprar" el período que falta hasta 5 años)
5. A partir del 1 de enero de 2021, la edad de jubilación (actualmente 63 años para los hombres y 60 años para las mujeres) se incrementará en 6 meses al año hasta que cumpla 65 años para los hombres y 63 años para las mujeres. (Tenga en cuenta que la diferencia en la edad de jubilación entre hombres y mujeres se reduce a 2 años)
 6. La contribución de los empleadores al fondo de garantía de créditos de los trabajadores y los empleadores (tipo de cotización es del 0,1%) se suspenderá a partir de 2011 hasta 2013. (Esto se debe a que dicho fondo ha acumulado reservas suficientes)
 7. Desde el 1 de enero de 2017, la tasa de acumulación de la fórmula de pensión se incrementará del actual 1,1% al año de seguro a 1,2%. (No está claro si este incremento se aplicará a las pensiones recientemente liquidada o las pensiones a todos en el pago)
 8. Desde el 1 de enero de 2017, la tasa de contribución para el Fondo Universal (segundo pilar) se incrementará del actual 5% al 7%.
 9. Desde el 1 de enero de 2014, no existe una tasa máxima de la pensión estatal. Hasta finales de 2013, la pensión máxima actual de 700 BGN se indexarán en consonancia con el aumento del salario asegurable de la media.
 10. Desde el 1 de enero de 2012, los empleadores pagarán sólo el primer día de prestación de enfermedad en el 100% del sueldo. (Como una medida temporal en el período de crisis, los empresarios se hicieron responsables de los tres primeros días de prestación por enfermedad a razón de 70% del sueldo).
 11. La indexación de las pensiones se congelará hasta 2013. No está claro qué método de indexación serán aplicables a partir del 2014. (Algunos participantes mencionaron que la fórmula suiza). NSSI estima que cuando las medidas anteriores se aplican, y suponiendo el 12% de aportación del Estado, el Estado de Fondos de Pensiones se restaurará el equilibrio financiero en 2035.

(2) Seguro de desempleo

En Bulgaria, durante la crisis económica mundial, el régimen de seguro de desempleo existente ha respondido a la recesión y ha contribuido a estabilizar la economía. Sin embargo, dicho seguro no es una panacea para el problema del paro de larga duración, ya que se prevé que el fondo del seguro de desempleo registre un déficit cuantioso en 2010. En vista de la reciente tendencia a la baja de la tasa de desempleo, en lo que resta de dicho año y con posterioridad, deberá establecerse una coordinación efectiva entre la política de seguridad social formulada para ofrecer prestaciones en caso de desempleo, y la política de mercado de trabajo concebida para mantener y promover la empleabilidad de los desempleados y, en última instancia, procurar su regreso al empleo.

(3) Asistencia social

La eficacia de la respuesta de los programas de asistencia social a la crisis fue más bien limitada debida a las restricciones en la asignación de recursos, si bien dichos programas en Bulgaria han demostrado su capacidad para el desempeño de funciones básicas en materia de atenuación de la pobreza e inclusión social. Se recomienda que la Administración, previa consulta con los principales interlocutores, diseñe una estructura de prestaciones sociales adecuada, y establezca su mecanismo de financiación, de manera que la asistencia social pueda funcionar como red de protección social básica para todos los miembros de la sociedad.

4. Políticas salariales para reducir la pobreza y la desigualdad, elevar la demanda, y contribuir a la estabilidad económica

¿Qué políticas salariales elegir para una recuperación sostenible?

Una política presupuestaria restrictiva ejerce notables efectos negativos en determinados segmentos de la población activa (sobre todo en el sector público), pero también en las condiciones de trabajo generales.

Al mismo tiempo, puede limitar la capacidad de los búlgaros para avanzar en el camino de la recuperación económica, además del alcance de su modelo económico.

Prioridad 1. Abordar el problema persistente de la baja remuneración en la escala inferior del mercado de trabajo

El progresivo aumento de trabajadores poco remunerados, así como el ulterior deterioro de los salarios de los trabajadores más vulnerables durante la crisis financiera, deben llevar al Gobierno a adoptar una política salarial más activa, capaz de sostener los sueldos e ingresos de los trabajadores que integran el segmento inferior del mercado laboral. La primera herramienta que debe utilizarse es el salario mínimo, con el que ha de garantizarse un límite inferior en la retribución de todos los empleados que les permita procurarse un nivel de vida digno. Los datos contrastados internacionales disponibles ponen de relieve que el salario mínimo no sólo es utilizado cada vez más por los gobiernos nacionales⁵⁶, sino que también ha sido aplicado extensamente por varios países como instrumento de protección durante la crisis⁵⁷. Este tipo de aplicación exigiría un ajuste más frecuente del mismo, con arreglo a la evolución económica y social, y con la ayuda de una referencia que figure en una lista de medidas convenidas por las tres partes, pero que sería ejecutada y respaldada por un proceso más sistemático de ajustes del salario mínimo.

Prioridad 2. Ir más allá de la moderación salarial: el impacto macroeconómico del aumento de los sueldos (moderación salarial competitiva, frente a crecimiento impulsado por los salarios)

Aparte de la prioridad otorgada al avance en la protección de las categorías más vulnerables de trabajadores ubicados en el escalón inferior del mercado laboral, podemos poner en cuestión la pertinencia de una política salarial orientada directamente a la moderación de las retribuciones. Como se ha señalado en el capítulo de introducción, Bulgaria ha de basar su desarrollo económico en una política más equilibrada, no sólo impulsada por las exportaciones, sino también fundamentada en una demanda fuerte y en un mercado interno sólido. A tal efecto, un incremento progresivo de los salarios y el nivel de vida de todos los trabajadores constituiría indudablemente un gran paso adelante. Para ello, podría recurrirse a la negociación colectiva, con el fin de que se concedan tales aumentos salariales con arreglo a la evolución económica y social.

Prioridad 3. Establecer finalmente un vínculo estrecho entre los salarios y la productividad

Los sistemas de retribución también deben reformarse para garantizar gradualmente que los salarios reflejen mejor el rendimiento de las empresas. Nuestra evaluación de los sueldos ha puesto de relieve que existía una desconexión plena entre salarios y productividad. Aunque los primeros se han mantenido claramente por debajo del crecimiento de la productividad en los años anteriores a la crisis, tampoco han reflejado de inmediato la recesión económica. Se prevé que la situación empeore aún más en los años de repunte de la actividad, y que los salarios evolucionen con un gran retraso respecto a la recuperación económica. Tal evaluación conduce a una importante conclusión en materia de formulación de políticas: la necesidad de establecer mecanismos de fijación de los salarios que reflejen mejor el crecimiento económico, no sólo a través de la negociación salarial, sino también mediante la adopción de sistemas de retribución mejor vinculados a los beneficios y otras medidas del rendimiento económico. Tal vínculo entre salarios y crecimiento económico ha de debatirse asimismo a escala macroeconómica en el seno del Consejo tripartito.

⁵⁶ *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, de Daniel Vaughan-Whitehead, Edward Elgar, 2010.

⁵⁷ *Informe Mundial sobre Salarios – 2010-2011*, de próxima publicación (diciembre de 2010), OIT, Ginebra.

Del mismo modo, en el sector público, la política salarial restrictiva actual, que contempla recortes en los sueldos y las prestaciones no salariales, puede dar lugar a una caída de la motivación de los funcionarios públicos y, por tanto, a un potencial descenso de la calidad general de los servicios que prestan, introduciendo de este modo al sector público búlgaro en un círculo vicioso de “baja remuneración y baja productividad”.

Prioridad 4. Fomento del papel de la negociación salarial y el diálogo social a varias escalas

El desarrollo de la negociación colectiva constituye un proceso esencial para garantizar que los sueldos desempeñen sus funciones tanto económicas, como sociales en Bulgaria. Han de adoptarse medidas de refuerzo de tales procesos, y del papel que desempeñan los interlocutores sociales en el mismo. También deben aplicarse medidas de ampliación del alcance de la negociación colectiva (como los mecanismos de extensión previstos en la lista de medidas de política de 2010).

Al mismo tiempo, el diálogo social coordinado y a varias escalas que se concibió en Bulgaria a principios del decenio de 2000 para garantizar la coherencia y la interacción entre las escalas nacional, sectorial y empresarial de la negociación colectiva debe llevarse a la práctica y adaptarse progresivamente a las nuevas circunstancias económicas y sociales.

5. Políticas relativas a las normas de trabajo

La crisis económica y financiera mundial ha exacerbado las dificultades que plantea la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo ratificadas. Por ejemplo, las medidas adoptadas o previstas por el Gobierno para desregular el mercado de trabajo y favorecer la flexibilidad ejercen necesariamente un impacto en la manera en que se aplican dichas normas. Por tanto, en el contexto de la crisis, pero también más allá de ésta, uno de los retos fundamentales que encara el Gobierno consistirá en garantizar una coordinación eficaz de las políticas de empleo y social, así como la generación de sinergias entre ambas. En esta perspectiva, los primeros informes de la aplicación por Bulgaria de los Convenios sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122), y sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que deberán transmitirse este año a los órganos de supervisión de la OIT, han de constituir la ocasión para que el Gobierno demuestre, previa consulta con los interlocutores sociales, el modo en que se propone lograr el equilibrio entre la consecución del objetivo del empleo pleno, productivo y libremente elegido, por un lado, y el compromiso para garantizar un umbral mínimo de protección en materia de seguridad social, por el otro.

La selección no exhaustiva de observaciones realizadas por los órganos de supervisión demuestra una vez más su creciente pertinencia en el contexto de la adopción de medidas anticrisis:

- un aumento en la duración del trabajo a tiempo parcial, o del tiempo de trabajo, repercutiría necesariamente en la aplicación de los Convenios sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) y sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30), como comentó la CEACR;
 - resultan aún más necesarias las medidas solicitadas por los órganos de supervisión de la OIT para garantizar, de conformidad con los Convenios sobre libertad sindical y negociación colectiva, la protección frente a actos de injerencia de organizaciones sindicales y patronales en los asuntos de la otra parte;
 - aumenta la necesidad de medidas eficaces que eviten el pago de salarios en especie, así como las deducciones arbitrarias de los sueldos, y que garanticen la pronta liquidación de los pagos salariales pendientes, como se dispone en el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95).
 - Otras medidas: es necesario reducir el número de infracciones de SST, mediante el establecimiento de sanciones suficientemente disuasivas (C120); es asimismo necesario abordar la ampliación de las diferencias en la retribución entre hombres y mujeres (C111); etc.
-

En vista del elevado número de ratificaciones de Convenios internacionales del trabajo por parte de Bulgaria, las autoridades consultivas nacionales con participación de los interlocutores sociales deberían intervenir muy activamente en los procesos de toma de decisiones sobre políticas cuyo objeto forme parte del ámbito de aplicación de los Convenios de la OIT ratificados. En particular, el Consejo Nacional de Consulta Tripartita, autoridad constituida de conformidad con el Convenio de la OIT núm. 144, debería movilizarse y ser consultado en la práctica respecto a las cuestiones que se deriven de los informes que deban elaborarse sobre la ejecución de los Convenios de la OIT ratificados. Con el fin de evaluar el impacto potencial de las reformas emprendidas por el Gobierno en respuesta a la crisis financiera, económica y social mundial, este órgano podría iniciar un estudio para analizar el efecto de la recesión en la ejecución de los Convenios ratificados. Toda cuestión técnica relacionada con instrumentos de la OIT que surgiera en este contexto, podría ser remitida a la Organización, para recabar la opinión y el asesoramiento de los expertos. El estudio, junto con la información estadística pertinente, podría transmitirse oficialmente con posterioridad a los órganos de supervisión de la OIT.

6. Políticas para el diálogo social

La crisis económica mundial sacudió el sistema de relaciones laborales de Bulgaria, lo que se tradujo en un rápido deterioro de las relaciones entre la Administración y los interlocutores sociales entre el otoño de 2008 y el verano de 2009. Como se ha referido anteriormente, el motivo principal de tal deterioro fue la falta de compromiso de la Administración para procurar la participación de los interlocutores sociales en la conformación de una respuesta tripartita eficaz a la recesión.

Tras la formación de un nuevo gobierno de coalición en julio de 2009, las relaciones entre la Administración y los interlocutores sociales mejoraron, y el diálogo social cobró impulso, lo que dio lugar a la culminación de un ambicioso paquete de medidas anticrisis en marzo de 2010. Aunque varias de ellas se han aplicado ya, muchas otras siguen pendientes de ejecución. La ausencia de un mecanismo eficaz para el seguimiento de la ejecución de tales medidas parece entorpecer en cierta medida el proceso del diálogo social. Asimismo, el anuncio por el Gobierno de su disposición a proceder a la reforma de las pensiones y la asistencia sanitaria ha generado tensiones con los sindicatos.

Puesto que Bulgaria sigue afrontando numerosas dificultades para promover una recuperación sostenible centrada en el empleo, la protección de los derechos de los trabajadores y la adaptabilidad de las empresas, resulta crucial que los interlocutores tripartitos continúen en contacto para mantener el impulso adquirido por el diálogo social. La experiencia de la OIT y de la mayoría de los países europeos pone de manifiesto que no existe alternativa creíble al diálogo social para abordar las consecuencias de la crisis y promover una recuperación sostenible.

Las prioridades para el futuro serían las que siguen:

***Prioridad 1:** mantener el impulso del diálogo social mediante la creación de un mecanismo tripartito para el seguimiento de la ejecución del paquete de medidas anticrisis.*

Es muy importante que el Gobierno procure la participación de los interlocutores sociales en el seguimiento de la ejecución de las medidas anticrisis convenidas con anterioridad. Tal intervención dotará de una mayor legitimidad a las decisiones adoptadas, y facilitará su ejecución en los lugares de trabajo. Una institución especializada en el diálogo social como el Consejo Nacional de Cooperación Tripartita ha de desempeñar un papel fundamental a este respecto.

***Prioridad 2:** entablar un diálogo social abierto y sincero con los interlocutores sociales, sobre los principales parámetros de la reforma de las pensiones*

La reforma de las pensiones es un asunto de interés, tanto para trabajadores, como para empresarios. Exige una consulta significativa con los interlocutores sociales. Para que se lleve a cabo, es necesario que se faciliten datos e información creíbles a los interlocutores sociales, de modo que estos puedan participar eficazmente en el debate tripartito y, por tanto, influyan en el proceso de reforma. Los interlocutores sociales en Bulgaria han demostrado en el pasado (1999) que contaban con la capacidad técnica específica, y con la disposición, para contribuir activamente al diseño de la reforma de los sistemas de pensiones. De hecho, desempeñaron un papel muy activo entonces⁵⁸. Tal experiencia podría resultar de gran utilidad en el debate en curso sobre la reforma de las pensiones.

Del mismo modo, es importante que la Administración cuente con los interlocutores sociales en lo que respecta a la reforma del sistema de salud, a la luz de las consecuencias económicas y prácticas que trae para ambos lados del sector. De esta manera, se ganará su apoyo, no sólo en cuanto al diseño, sino también en la fase de ejecución.

En definitiva, la Administración puede beneficiarse enormemente de procurar la participación de los interlocutores sociales en los debates sobre la reforma de las pensiones y de la sanidad.

Prioridad 3: promover un diálogo social bipartito y la negociación colectiva entre las organizaciones sindicales y patronales a escala sectorial y empresarial, con el fin de adaptar las medidas relacionadas con la crisis a las necesidades específicas de cada empresa, rama y sector.

Los interlocutores sociales desempeñaron un papel muy activo en el contexto de la crisis económica. No sólo participaron activamente en el diálogo social tripartito, sino que también entablaron negociaciones bipartitas que dieron lugar a convenios colectivos interesantes a escala sectorial y empresarial, como se ha referido anteriormente. Esta prometedora tendencia debe continuar. El Gobierno ha de promoverla, entre otros medios, con la ayuda de mecanismos de extensión.

7. Coherencia de las políticas, y cooperación entre ministerios públicos

La dirección de la Oficina del Primer Ministro es un factor clave en el desarrollo de la coherencia política y la colaboración entre el equipo de ministros. Hay que tener en cuenta que uno de los principales objetivos del gobierno en el contexto de su adhesión a la Unión Europea para cumplir con los requisitos del Tratado de Lisboa. Por lo tanto, el Ministro de Hacienda tiene la intención de mantener el déficit presupuestario del 3% a toda costa. Esta política ha dado lugar a estrictas medidas de austeridad que se aplican en todos los ministerios del gobierno, incluyendo reducciones en los presupuestos y el personal de despidos. El resultado ha sido la desaceleración de hasta el programa de reformas en varios sectores, por ejemplo el cuidado de la salud, la educación, el desarrollo regional, transporte, cultura, deportes, etc, que a su vez ha creado tensiones entre los ministerios.

El desafío de hacer del empleo y del trabajo decente un objetivo central y responsable de las políticas económicas requiere el compromiso y la acción conjunta. La coherencia y la coordinación entre varios ministerios e instituciones del mercado de trabajo puede ser mucho más fuerte. El establecimiento de un mecanismos nacionales eficaces de vigilancia que integran los resultados del empleo como indicadores de progreso que facilitaría una mayor coherencia y cooperación entre los ministerios del gobierno.

⁵⁸ Ghellab, Y. (op. cit.)

8. Promoción de un comercio eficaz y bien regulado, y mercados que beneficien a todos y eviten el proteccionismo

Entre 2002 y 2008, Bulgaria registró un rápido crecimiento de las exportaciones, a un ritmo medio del 8% anual en términos reales. Sin embargo, las importaciones aumentaron aún más rápido, dando lugar a la ampliación del déficit por cuenta corriente, que alcanzó el 24% del PIB en 2008. La crisis dio lugar a una caída de la exportación de una cuantía en torno al 10% en términos de volumen, si bien las importaciones se hundieron en un 22%, propiciando un estrechamiento sustancial, aunque no total, del déficit referido. Tras las reexportaciones de petróleo (13%), el cobre (11%) y la ropa (9%) representan la mayor proporción de las exportaciones búlgaras. El mayor destino con mucho de las exportaciones de Bulgaria es la UE, ya que un 46% de las mismas se dirigen a los 15 antiguos miembros de la UE, y un 14% adicional a los otros 11 nuevos miembros que se incorporaron en 2004 o con posterioridad. Otro destino importante es Turquía (9%). Los socios de la UE también constituyen el principal origen de las importaciones del país (38% de los antiguos miembros de la Unión, y 12% de los nuevos), seguidos de los antiguos países soviéticos (24%), de los que Bulgaria importa la mayor parte de sus combustibles fósiles, así como de Turquía (6%) y China (5%).

Desde su adhesión a la Unión Europea en 2007, la política comercial búlgara viene determinada por el arancel exterior común de la UE para el comercio extracomunitario, y la libre circulación de bienes en el seno de la Unión. Por tanto, la mayor proporción de importaciones, con origen en otros países de la UE, disfruta de un acceso al mercado exento del pago de derechos. En cuanto a las importaciones de otros socios comerciales, se aplica la política comercial común de la UE, caracterizada por los aranceles medios de NMF, relativamente bajos, el acceso preferente al mercado para los países menos desarrollados y otros socios comerciales preferentes, y la distorsión sustancial de la agricultura con una protección elevada y un alto nivel de subsidios a través de la política agraria común.

Bulgaria obtiene el valor más bajo de todos los países de la UE en el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, lo que indica que la infraestructura de transporte y aduanas del país constituye un obstáculo significativo al comercio. Si estos problemas no se tratan, el elevado coste del transporte seguirá minando la competitividad de las exportaciones búlgaras, y las demoras en el transporte representan una barrera significativa a la integración de los productores búlgaros a las cadenas mundiales de valor, en las que las entregas en plazo son clave. En este sentido, la inversión en infraestructuras tanto tangibles (carreteras, ferrocarriles, etc.), como intangibles (instituciones y procedimientos administrativos) para facilitar el comercio sigue constituyendo una prioridad fundamental. Por último, las exportaciones búlgaras se concentran actualmente en gran medida en la UE y otros países vecinos. La crisis mundial ha demostrado que una exposición excesiva a unos pocos mercados altamente interconectados puede resultar muy peligrosa si la demanda cae en los mismos. Por otra parte, el crecimiento de países con mercados emergentes significativos como China, India y Brasil ha superado con creces el crecimiento de los mercados tradicionales de Bulgaria en el pasado, y es probable que esta tendencia se mantenga. En la actualidad, las exportaciones búlgaras a estos mercados son muy poco significativas, debido en parte a su concentración en los productos manufactureros de bajo contenido tecnológico, respecto a los que dichos países ya cuentan con una ventaja comparativa propia. En cualquier caso, para formular una estrategia para el futuro de optimización industrial y fomento de la competitividad, como se refirió en el apartado III.1.iii, resultaría útil asimismo considerar los sectores con potencial para la exportación a destinos no tradicionales de alto crecimiento.

9. Facilitar el cambio a una economía más respetuosa con el medio ambiente y con un bajo nivel de emisiones de carbono, que contribuya en el proceso a la aceleración de la recuperación del empleo, la reducción de las brechas sociales, el apoyo a la consecución de los objetivos de desarrollo, y la realización del trabajo decente

No aplicable en este contexto inmediato.

10. Abordar la informalidad para lograr la transición al empleo formal

No aplicable en este contexto inmediato.
