



Organización  
Internacional  
del Trabajo

ESTUDIOS SOBRE  
EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

A large, tilted yellow graphic element with a subtle texture resembling the Spanish flag is positioned in the center of the page. It contains the word 'ESPAÑA' in white, bold, sans-serif capital letters.

**ESPAÑA**

A white graphic element consisting of a large rectangle with a smaller square inside it, located to the left of the main title.

**CRECIMIENTO  
CON EMPLEO**

ESTUDIOS SOBRE EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

**ESPAÑA**

**CRECIMIENTO CON EMPLEO**



ESTUDIOS SOBRE EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

**ESPAÑA**  
CRECIMIENTO CON EMPLEO

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014  
Primera edición 2014

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 Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

España: Crecimiento con empleo/ Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2014

978-92-2-329098-6 (impreso)  
978-92-2-329099-3 (web pdf)

Oficina Internacional del Trabajo

España / crisis / empleo / desempleo / productividad / competitividad / políticas del mercado de trabajo/ diálogo social / negociación colectiva

Primera edición 2014

Publicado también en inglés: [Spain: Growth with jobs] (ISBN 978-92-2-129098-8), Ginebra, 2014

*Datos de catalogación de la OIT*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

*Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación,  
impresión, edición electrónica y distribución.*

PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera durable y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Código: ALI-ATA-IMPR-DISTR

---

## PREÁMBULO

Para una recuperación real y sostenible, es preciso conciliar los objetivos macroeconómicos y los objetivos de empleo. Este requisito ya lo señalaron 51 gobiernos europeos y los representantes de los empleadores y de los trabajadores en la Declaración de Oslo, adoptada por la Novena Reunión Regional Europea de la OIT celebrada en abril de 2013, que establecía lo siguiente: "... la reforma estructural y la competitividad, por una parte, y los paquetes de medidas de estímulo, la inversión en la economía real, los puestos de trabajo de calidad y el aumento de las facilidades de crédito para las empresas, por otra parte, no deberían ser paradigmas en conflicto. En aras de nuestro interés común, se han de elaborar planteamientos sostenibles para promover el empleo, el crecimiento y la justicia social". Con este fin, la OIT lleva analizando desde la primavera de 2013 la situación en una serie de países europeos afectados por la crisis con miras a investigar y presentar opciones de política para una recuperación sostenible e intensiva en empleo.

En distintos foros internacionales, incluido el G20, la OIT ha apoyado y alentado un enfoque integral de los desafíos sociales y económicos surgidos a raíz de la crisis actual. El objetivo general está claro: combinar la búsqueda de objetivos macroeconómicos bien fundamentados con la creación y protección de puestos de trabajo decente, abordando las necesidades de las personas más vulnerables. Todas ellas son cuestiones que ocupan un lugar esencial entre las condiciones necesarias para lograr una moneda europea sólida.

Este nuevo informe de la OIT analiza los retos específicos a los que se enfrenta España tras la crisis. Destaca asimismo que España tan solo se encuentra en el inicio del proceso de recuperación, y que deben plantearse una serie de medidas adicionales para conferir solidez a los logros obtenidos. Con el fin de alcanzar el objetivo de "Crecimiento con Empleo", confío en que el presente informe, sus conclusiones y las discusiones y deliberaciones que generen sean de utilidad para el debate nacional y europeo sobre cuestiones sociales y de empleo.

Guy Ryder  
Director General de la OIT



---

## AGRADECIMIENTOS

### *Autores del informe*

Este informe ha sido preparado por Verónica Escudero, Santo Milasi, Clemente Pignatti y Johanna Silvander del Departamento de Investigaciones de la OIT. Los autores agradecen la excelente asistencia a la investigación proporcionada por Cecilia Heuser, Yi Qu y Rachael Singer. Elva López Mourelo, con la ayuda de Alberto Gamboa Gamboa, hizo aportaciones oportunas y verificó la traducción del informe al español. El equipo de investigadores también agradece a Miguel Ángel Malo de la Universidad de Salamanca, España, y Sameer Khatiwada del Departamento de Investigaciones de la OIT por sus importantes contribuciones durante la fase inicial del proyecto.

La coordinación estuvo a cargo de Steven Tobin, bajo la supervisión de Raymond Torres, Director del Departamento de Investigaciones de la OIT, y la orientación de James Howard, Asesor Principal del Director General de la OIT.

Un borrador preliminar del informe fue compartido con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España y con los interlocutores sociales, a saber, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT).

El estudio no hubiera sido posible sin el apoyo y la orientación de la Oficina de la OIT para España, en particular, de Joaquín Nieto Sainz, Director de la Oficina en Madrid, y Judith Carreras, Consejera. Judy Rafferty brindó apoyo durante el proceso de producción del informe.



En esta versión final se tienen en cuenta muchos de los comentarios y observaciones formulados por la Oficina Regional de la OIT para Europa y Asia Central, el servicio INWORK de la OIT y de un importante número de colegas de la OIT. En concreto, Duncan Campbell, Marva Corley, Carlos André da Silva Gama Nogueira, Natan Elkin, Ekkehard Ernst, Colin Fenwick, Maria Laura Fino, Youcef Ghellab, Susan Hayter, Juan Ramón Iglesias, Sebastian Kuenzel, Stefan Kuhn, Massimiliano La Marca, Wolfgang Lutterbach, Alberto Odero de Dios, Rafael Peels, Giorgio Presidente, Uma Rani Amara, Catherine Saget, Daniel Samaan, Daniel Vaughan-Whitehead, Maria-Luz Vega, y Christian Viegelahn.

---

# ÍNDICE

	página
PREÁMBULO	V
AGRADECIMIENTOS	VII
ÍNDICE	IX
LISTA DE GRÁFICOS	XI
LISTA DE CUADROS	XII
LISTA DE RECUADROS	XIII
LISTA DE ABREVIATURAS	XIV
RESUMEN Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	1

## CAPÍTULO 1

### Resultados económicos y funcionamiento del mercado de trabajo:

#### Signos de recuperación

Introducción	17
A. Tendencias macroeconómicas: Recuperación de la actividad económica	18
B. Funcionamiento del mercado de trabajo	26
C. Observaciones finales	38
Bibliografía	39

## CAPÍTULO 2

### Productividad y competitividad:

#### Tendencias, factores determinantes y posibles vías de progreso

Introducción	41
A. Factores determinantes de las tendencias de la productividad y la competitividad	42
B. Mercados crediticios difíciles: Efectos en la inversión y en el empleo	52
C. Demografía de las empresas y entorno empresarial	57
D. Consideraciones en materia de política	64
Bibliografía	83

**CAPÍTULO 3****Reorientar las políticas del mercado de trabajo****para obtener mejores resultados sociales y en materia de empleo**

87

Introducción

87

A. Calidad del empleo, pobreza y polarización del mercado de trabajo: una preocupación creciente

88

B. Función de las políticas del mercado de trabajo y los servicios públicos

de empleo en el fomento de la recuperación

103

C. Consideraciones de política

111

Apéndice 1: Resumen de las principales reformas puestas en marcha en España

135

Bibliografía

145

**CAPÍTULO 4****Construir la recuperación a través del diálogo social y la negociación colectiva**

151

Introducción

151

A. Reactivar el diálogo social para propiciar la recuperación

152

B. Negociación colectiva: proceso de reforma reciente y repercusiones iniciales

157

C. Consideraciones de política

181

Bibliografía

195

**CAPÍTULO 5****Hacia una estrategia social y de empleo para España:****Construcción de consenso, complementariedades y función de la OIT**

201

Introducción

201

A. Definición de una estrategia social y de empleo: Ámbitos de acción comunes

203

B. Aplicación de una estrategia social y de empleo: La función de los interlocutores sociales y de la OIT

209

Bibliografía

211

---

## LISTA DE GRÁFICOS

	página
Gráfico 1.1 Crecimiento del PIB real del T1 2007 al T2 2014 (tasa de crecimiento trimestral interanual, porcentaje)	19
Gráfico 1.2 Contribución al crecimiento del PIB por componente principal (tasa de crecimiento trimestral interanual, porcentaje)	20
Gráfico 1.3 Proporción de exportaciones a la zona del euro y a países no pertenecientes a la zona del euro (porcentaje del total de las exportaciones)	21
Gráfico 1.4 Contribución al crecimiento de las exportaciones por tipo de producto en 2013 (tasa de crecimiento anual, porcentaje)	22
Gráfico 1.5 Variación en la formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB (puntos porcentuales)	23
Gráfico 1.6 Déficit / superávit públicos y deuda pública como proporción del PIB (porcentaje)	25
Gráfico 1.7 Crecimiento del PIB y del empleo en países seleccionados (tasa de crecimiento entre 2008 y 2013, porcentaje)	27
Gráfico 1.8 Pérdida de empleo por sector (variación interanual, en miles)	28
Gráfico 1.9 Pérdida de empleo asalariado por tipo de contrato (variación interanual, en miles)	29
Gráfico 1.10 Proporción del desempleo de larga duración en el total del desempleo (porcentaje)	32
Gráfico 1.11 Crecimiento en el número total de empresas en funcionamiento y de trabajadores por cuenta propia (tasa de crecimiento mensual interanual, porcentaje)	35
Gráfico 1.12 Crecimiento del empleo por actividad sectorial en 2013 (tasa de crecimiento anual, porcentaje)	36
Gráfico 2.1 Contribución a la variación del TCRE por componente principal entre 1999 y 2009 (porcentaje)	46
Gráfico 2.2 Contribución al crecimiento del PIB por insumo entre 2007 y 2011 (porcentaje)	47
Gráfico 2.3 Crecimiento de los salarios nominales en países seleccionados (tasa de crecimiento trimestral interanual, porcentaje)	48
Gráfico 2.4 Crecimiento medio de los salarios reales por sector económico (porcentaje)	50
Gráfico 2.5 Crecimiento del TCRE basado en el CLU en países seleccionados, 2000–2013 (variación trimestral interanual, Índice T1 2000=100)	51
Gráfico 2.6 Variaciones en el crédito bancario a sociedades no financieras como porcentaje del PIB en países seleccionados de la UE entre 2003 y 2013 (puntos porcentuales)	53
Gráfico 2.7 Tasas de interés de los préstamos a sociedades no financieras de hasta 0,25 millones de euros (porcentaje)	54
Gráfico 2.8 Variación en el acceso a la financiación y empleo de las PYME entre 2009 y 2011 (puntos porcentuales y porcentaje)	55

Gráfico 2.9	Evolución en la creación de empresas	58
Gráfico 2.10	Tasas de supervivencia tras un año y tras cinco años de la constitución de las empresas en 2009 y 2011 (porcentaje)	59
Gráfico 2.11	Crecimiento del empleo en empresas de nueva creación, 2011 (porcentajes)	60
Gráfico 2.12	Efectos en el mercado de trabajo de una disminución de los tipos de interés de los préstamos (variación en la tasa de desempleo, puntos porcentuales)	77
Gráfico 3.1	Número de trabajadores autónomos, con y sin empleados, T1 2008 – T1 2014 (miles)	94
Gráfico 3.2	Gasto en protección social en relación con el desempleo, como porcentaje del PIB (porcentaje)	98
Gráfico 3.3	Tasa de riesgo de pobreza, por categoría, en 2013 (porcentaje)	102
Gráfico 3.4	Gasto en PAMT en España y países seleccionados, 2004–2011	104
Gráfico 3.5	Distribución del gasto por tipo de PAMT, en el total de gasto en PAMT en 2004, 2010 y 2011, y en el cambio entre 2004 y 2010 y entre 2010 y 2011 (porcentaje)	107
Gráfico 3.6	Proporción entre el gasto en políticas activas y políticas pasivas del mercado de trabajo en países seleccionados, 2004 y 2011	109
Gráfico 3.7	Relación entre el personal de los servicios públicos de empleo que presta atención directa al usuario y la tasa de desempleo, 2011	132
Gráfico 4.1	Distribución de los convenios colectivos, según duración de la “ultraactividad”, en el número total de convenios entre febrero de 2012 y abril de 2014 (porcentaje)	172

## LISTA DE CUADROS

	página	
Cuadro 1.1	Evolución del mercado de trabajo en T2 2014	34
Cuadro 2.1	Variación en los resultados entre empresas con y sin financiación de capital de inversión y capital riesgo entre 2005 y 2008 (tasa de crecimiento, porcentaje)	67
Cuadro 2.2	Respuestas en materia de política destinadas a mejorar el acceso de las PYME a la financiación en los países de la OCDE	72
Cuadro 3.1	Incidencia de trabajadores de 15 a 64 años en el empleo temporal o a tiempo parcial involuntario, en países determinados (porcentaje)	93
Cuadro 3.2	Beneficiarios de protección social	101
Cuadro 3.3	Costes estimados de la ejecución de los programas de garantía juvenil en Europa (en millones de euros)	130
Cuadro 4.1	Logros en materia de diálogo social tripartito en España. Reseña histórica.	153
Cuadro 4.2	Crecimiento del PIB, la inflación y los salarios medios concertados mediante convenios colectivos (tasa de crecimiento anual, porcentaje)	177
Cuadro 4.3	Evolución del salario mínimo en España, 2009–2014	179

---

## LISTA DE RECUADROS

	página
Recuadro 1.1 Pobreza y desigualdad en España	33
Recuadro 2.1 Coste laboral unitario (CLU) y tipo de cambio real efectivo (TCRE): Definiciones y limitaciones	44
Recuadro 2.2 Regulación del comercio minorista	61
Recuadro 2.3 El sector eléctrico en España	62
Recuadro 2.4 Crear una empresa: La regulación española desde una perspectiva comparativa	65
Recuadro 2.5 El papel del capital de inversión y del capital riesgo en los resultados de las empresas	67
Recuadro 3.1 La reforma del mercado de trabajo de 2012 en España	89
Recuadro 3.2 “Trabajadores autónomos económicamente dependientes”: un fenómeno creciente en España	96
Recuadro 3.3 Reorientar los programas de mercado de trabajo en España: principios rectores a considerar	116
Recuadro 3.4 Aplicación eficaz de los programas de garantía juvenil	129
Recuadro 4.1 La negociación colectiva durante la crisis	154
Recuadro 4.2 Opiniones de los interlocutores sociales españoles sobre las reformas de la negociación colectiva	175
Recuadro 4.3 Tendencias de los salarios negociados mediante convenios colectivos	177
Recuadro 4.4 Mecanismos de supervisión de la OIT con respecto a la negociación colectiva	188
Recuadro 5.1 Argumentos para una estrategia nacional de empleo: La experiencia irlandesa	204

## LISTA DE ABREVIATURAS

ASCRI	Asociación Española de Entidades de Capital Riesgo
ACT	Autoridad para las Condiciones del Trabajo
AENC	Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva
CCOO	Comisiones Obreras
CEACR	Comisión de Expertos de la OIT sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME	Confederación Española de la Pequeña y la Mediana Empresa
CIG	Confederación Intersindical Galega
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CLU	Coste Laboral Unitario
EPA	Encuesta de Población Activa
ET	Estatuto de los Trabajadores
FETCM	Federación Europea de los Trabajadores de la Construcción y la Madera
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial
FSC-CCOO	Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras
ICO	Instituto de Crédito Oficial
IIEL	Instituto Internacional de Estudios Laborales
INE	Instituto Nacional de Estadística
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
IPC	Índice de Precios al Consumo
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica Italiano
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación
MARF	Mercado Alternativo de Renta Fija
MEYSS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAMT	Políticas Activas del Mercado de Trabajo
PIB	Producto Interior Bruto
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo

---

PPMT	Políticas Pasivas del Mercado de Trabajo
PTF	Productividad Total de los Factores
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
REGCON	Registro y depósito de Convenios y acuerdos colectivos de trabajo
RETA	Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
SCF	Financiación de la Cadena de Suministro (por sus siglas en inglés)
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SISPE	Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
SPE	Servicios Públicos de Empleo
TCRE	Tipo de Cambio Real Efectivo
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TRADE	Trabajadores Autónomos Económicamente Dependientes
UE	Unión Europea
UE-17	Unión Europea de los 17
UE-27	Unión Europea de los 27
UE-28	Unión Europea de los 28
UEM	Unión Económica y Monetaria
UGT	Unión General de Trabajadores
UPTA	Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos





---

## RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES DE POLITICA

*La economía española ha empezado a recuperarse de la crisis, principalmente gracias al fuerte crecimiento de las exportaciones ...*

La economía española está recuperándose tanto de la crisis financiera mundial de 2008 como de la crisis de la deuda soberana que sufrió el país en 2011. Tras diez trimestres consecutivos de contracción, la economía empezó a mejorar a finales de 2013 y está previsto que crezca alrededor de un 1,5 por ciento durante 2014. Cabe señalar que la recuperación económica ha ido acompañada de una mejoría en el empleo, con la creación de 200.000 empleos netos nuevos durante el primer semestre de 2014.

La recuperación económica puede atribuirse principalmente a los beneficios registrados en las exportaciones. De hecho, tras la reducción registrada en 2008 y 2009, las exportaciones empezaron a aumentar en 2010, creciendo a buen ritmo en los últimos años. Es interesante observar que se han producido fuertes beneficios en las exportaciones a países que no pertenecen a la zona del euro y a algunos países emergentes. Así, por ejemplo, en 2013 las exportaciones a China y a América Latina aumentaron más de un 7 y un 13 por ciento, respectivamente.

*... pero las repercusiones económicas, laborales y sociales de la crisis siguen siendo significativas.*

A pesar de estos alentadores progresos, la recuperación sigue siendo incompleta y frágil. Hoy, el volumen de la economía española es menor que en 2007, y el ingreso medio de los españoles ha disminuido un 8 por ciento. Además, la inversión productiva, que se sitúa en menos del 18 por ciento del PIB, sigue siendo insuficiente para mantener los futuros beneficios que pueda traer consigo la salida de la crisis.

Más allá de estas deficiencias económicas, el elevado desempleo sigue siendo el principal legado de una recesión sin precedentes. Durante la doble crisis se perdieron más de 4,5 millones de empleos, o lo que es lo mismo, uno de cada seis empleos existentes en 2007. La tasa de desempleo, de más del 24 por ciento, sigue superando los niveles máximos del pasado. Con una tasa de desempleo de los jóvenes superior al 50 por ciento, España registra el segundo valor más elevado de la Unión Europea, después de Grecia. Más del 60 por ciento de las personas que buscan trabajo llevan desempleadas más de un año, y el 42 por ciento más de dos años. A principios de 2014 había en España 1,8 millones de hogares en los que todos los miembros estaban sin empleo, y de ellos, un millón no contaba con ninguna ayuda económica.

Existe por consiguiente un riesgo considerable de que muchas personas que buscan empleo abandonen el mercado de trabajo. Cuanto más tiempo permanece una persona desvinculada del mercado de trabajo, más difícil y costoso es reintegrarla. Esto resulta particularmente relevante en la medida en que la recuperación está impulsada por nuevos sectores de crecimiento, que traen consigo cambios en los requisitos en materia de calificaciones respecto de los modelos anteriores a la crisis. De igual modo, la doble crisis ha ido acompañada de un notable aumento del riesgo de pobreza, que en 2013 afectaba a cerca del 20 por ciento de la población.

Incluso aunque la creación de empleo prosiga al ritmo registrado en el segundo trimestre de 2014, no será hasta 2023 que el empleo se recupere al nivel que registraba en 2007. Una recuperación completa tomará incluso más tiempo, ya que se calcula que 200.000 personas se incorporarán a la población activa a lo largo de este periodo.

Por consiguiente, si bien el Informe aplaude las recientes reducciones observadas en el desempleo, también subraya la importancia de seguir adoptando medidas para garantizar mejoras sostenibles en el empleo y las condiciones sociales. Considerando la envergadura del desafío que España tiene ante sí, puede considerarse la posibilidad de recurrir a una estrategia social y de empleo de amplio alcance.

---

*La consolidación de la recuperación del empleo podría favorecerse, en primer lugar, promoviendo el crecimiento empresarial y la diversificación económica.*

En primer lugar, podrían intensificarse los esfuerzos y establecer unas nuevas bases para el crecimiento con objeto de evitar los desequilibrios que caracterizaban el período anterior a la crisis. A este respecto, las restrictivas condiciones crediticias que prevalecen suponen un importante obstáculo a la expansión de las pequeñas empresas, a la vez que limitan las ganancias derivadas de la productividad y la creación de empleo de calidad. Por consiguiente, para abordar estos obstáculos es fundamental sentar las bases para un crecimiento duradero que permita la recuperación del mercado de trabajo. Con este objetivo, podría plantearse la posibilidad de adoptar las siguientes medidas:

- *Promover el funcionamiento del mercado crediticio, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME):* El Gobierno ha emprendido esfuerzos considerables para restaurar el acceso al crédito de las empresas españolas. Sin embargo, las condiciones para la concesión de créditos siguen siendo extremadamente restrictivas, lo que demora la recuperación del empleo ya que, para su funcionamiento, las PYME generadoras de empleo dependen fundamentalmente de los créditos bancarios. Más allá de las difíciles condiciones crediticias actuales, existe margen para mejorar la relación entre los bancos españoles y las PYME. Una mejor relación podría facilitar la transición de empresas muy pequeñas (sobrerrepresentadas en España) a empresas de tamaño medio, que en el país constituyen la principal fuente subexplotada de beneficios y empleo de calidad. Tal como muestra la experiencia de Alemania y Suiza, el conseguir una red sólida de medianas empresas depende en su mayor parte de la capacidad de los bancos para establecer relaciones y vínculos duraderos con emprendedores innovadores. Las limitaciones que el sistema bancario actual impone solo pueden compensarse en parte por la financiación no bancaria, que en España está muy poco desarrollada. La mejora de la financiación de la cadena de suministro es también un ámbito de intervención clave, ya que solo dos de cada diez empresas en el país que venden productos reciben los pagos correspondientes en los treinta días posteriores a la facturación,

lo que dificulta su capacidad para sobrevivir. De este modo se favorecería en gran medida el crecimiento de las empresas españolas. El Gobierno del Reino Unido ha invertido recientemente 15 millones de libras esterlinas en la mejora de la financiación de la cadena de suministro y ha firmado un acuerdo con algunas grandes empresas que se han comprometido a mejorar la corriente de información entre compradores y proveedores.

- *Simplificar los trámites administrativos y la carga fiscal para establecer y desarrollar una empresa:* Si bien la tasa de creación de empresas en España es similar a la de otros países europeos, las condiciones y normativa aplicables podrían mejorarse. Así, por ejemplo, la carga que suponen los trámites a los tres niveles administrativos añade complejidad innecesaria al proceso de apertura de un negocio. Los requisitos que establece la ley al respecto podrían racionalizarse para apoyar la generación de actividad empresarial en unos momentos de mejora del panorama económico en el país. En Francia se han modificado recientemente una serie de aspectos de la *Loi de modernisation de l'économie* que afectan a los trabajadores por cuenta propia, entre los que se incluyen la mayor facilidad para registrarse a nivel nacional y exenciones fiscales durante los tres primeros años de funcionamiento. Cabe señalar que es igualmente importante abordar las barreras administrativas al crecimiento de las pequeñas empresas. A este respecto, hay margen para suavizar los umbrales impositivos establecidos según el tamaño de la empresa. Si son demasiado altos, impiden el desarrollo de pequeñas empresas viables. De igual modo, en España el asesoramiento y las ayudas a los emprendedores tienden a prestarse anticipadamente. Lo que se necesita es un mecanismo de apoyo que permita la adquisición de competencias de explotación y gestión que proporcionen al emprendedor las cualificaciones necesarias para explotar y ampliar un negocio. Los programas de formación aplicados en otros países europeos, como Alemania o Italia, se han revelado efectivos en este sentido.
- *Fomentar las inversiones productivas y ampliar la base industrial:* El fomento de las inversiones es un elemento de apoyo necesario a la diversificación económica y al empleo productivo. Considerando el nivel de inversión relativamente escaso en industrias intensivas en tecnología, el Gobierno podría considerar la posibilidad de introducir exenciones fiscales para las empresas que inviertan en nuevas tecnologías. De igual modo, las exencio-

---

nes fiscales pueden condicionarse a la creación de empleo o a la adopción de tecnologías verdes. Por último, y tal y como se suscribió en la reunión del G20 celebrada en septiembre de 2013, el Gobierno debería promover intervenciones de política destinadas a fomentar la financiación con objeto de promover las inversiones a largo plazo por parte de inversores institucionales, en particular del sector de fondos de pensiones y seguros. Estos tienen obligaciones de larga duración, por lo que pueden invertir en activos rentables a más largo plazo. A este respecto, podría promoverse el apoyo financiero de las instituciones de créditos a largo plazo, como el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Ello conllevaría el fortalecimiento del mecanismo de cofinanciación entre los fondos del BEI y los recursos públicos. Por ejemplo, el apoyo financiero del BEI, que suele cubrir hasta un tercio del total de las necesidades de financiación, podría combinarse con avales del Gobierno para la solicitud de créditos, con miras a promover la participación de inversores privados en proyectos de inversión productivos a largo plazo. Y lo que es más importante, el BEI todavía invierte muchos más recursos en países con bajas tasas de desempleo (incluso fuera de la Unión Europea) que en las economías europeas más golpeadas por la crisis. Se trata de una anomalía que debe modificarse de manera urgente. Mientras tanto, sería importante colaborar estrechamente con la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea con el objetivo de mejorar las sinergias entre los Fondos estructurales y de inversión europeos para 2014-2020 y los programas nacionales de inversión. A este respecto, el ajuste del adelanto de los fondos de la Unión Europea podría optimizar el impacto y la efectividad de la ayuda pública a los proyectos de inversión.

*En segundo lugar, podría facilitarse aplicando un conjunto coherente de medidas destinadas a ayudar a las personas que buscan empleo a permanecer en el mercado de trabajo, a adquirir nuevas calificaciones y a encontrar un empleo, ...*

Si bien reviste gran importancia, la recuperación económica no bastará para evitar una caída importante de las tasas de participación ni para limitar la emigración de población cualificada. Por consiguiente, es fundamental apoyar la participación en el mercado de trabajo y actualizar las calificaciones de

las personas que buscan empleo. El Gobierno ha emprendido una serie de iniciativas al respecto, pero el mantenimiento de estos esfuerzos, así como la adaptación de los mismos a las necesidades en continua evolución serán centrales para la recuperación económica. Así pues, debe prestarse especial atención a la adopción de una política de empleo coherente, que incluya:

- *Políticas activas del mercado de trabajo bien formuladas:* En una situación en que la recuperación no ha hecho más que empezar, es decisivo garantizar que los trabajadores permanezcan vinculados al mercado de trabajo y mantengan sus competencias, mejorándolas de ser necesario. Para ello es preciso optimizar el diseño de las políticas activas del mercado de trabajo, orientándolas adecuadamente y estableciendo contactos frecuentes con los servicios públicos de empleo, y proporcionar apoyo económico a todas las personas que buscan empleo. Un enfoque de estas características proporcionaría un apoyo importante durante los períodos de transformación estructural.
- *Subvenciones a la contratación específicas basadas en las necesidades en materia de cualificaciones o en la duración del desempleo:* Las medidas prioritarias de la reforma de 2012 renovaron los incentivos al empleo orientado a determinados grupos (a saber, los jóvenes, los trabajadores de edad avanzada, las mujeres y los desempleados de larga duración), pero el impacto de dichas medidas en la creación de empleo ha sido limitado. Es preciso destinar esfuerzos a mejorar la orientación de las subvenciones a la contratación. En Bélgica, por ejemplo, los empleadores que contratan a trabajadores que han estado registrados en las oficinas de empleo durante como mínimo un año se benefician de reducciones en las aportaciones a la seguridad social. La medida se aplica a los trabajadores desempleados de distintos grupos de edad. Así, si contratan a jóvenes desempleados de hasta 27 años que no tienen un título de educación secundaria superior, los empleadores se benefician de reducciones de hasta 1.500 euros trimestrales en sus aportaciones a la seguridad social. Además, si el joven está recibiendo alguna prestación por desempleo, el servicio público de empleo se hace cargo de una parte de la remuneración del trabajador.
- *Mejoras en el diseño y la ejecución de los programas de formación:* Las medidas de formación cuentan con un importante potencial en España, y la introducción de algunas mejoras, basadas en experiencias internacionales,

---

podría optimizar su efectividad en las actuales circunstancias, en que dichos programas son fundamentales para el proceso de recuperación. Concretamente, revisten gran importancia las medidas de formación para evitar los abusos en el sistema y abordar las necesidades específicas de los desempleados no cualificados y de larga duración. Los programas de formación deben acompañarse de una prestación de servicios adaptada, que ajuste las competencias de los desempleados a las necesidades de las empresas. El reciente anuncio de un plan exhaustivo para reformar las prácticas en materia de formación profesional es una iniciativa acertada en la medida en que permita la preparación adecuada de trabajadores para su reincorporación al mercado de trabajo. Pero aún puede hacerse más para incluir a los interlocutores sociales, en particular los empleadores, en el diseño y la ejecución de los programas de formación, y así garantizar que las medidas adoptadas se ajusten a las necesidades de la economía, como se ha hecho en otros países. Suecia, por ejemplo, elaboró un programa de formación en tecnología de la información en el que participaron activamente los empleadores, seleccionando los programas de formación pertinentes y aportando oportunidades de experiencia laboral a los participantes en el programa. La tasa de empleo de los participantes en este programa personalizado fue un 20 por ciento superior a la de los participantes en programas de formación regulares. El gran éxito registrado indica que la formación adaptada a las necesidades de los empleadores arroja más posibilidades de encontrar trabajo para los desempleados, ya que existe la certeza de que sus cualificaciones se corresponderán con la demanda del mercado. En la misma línea, en 2013 el Gobierno del Canadá anunció un subsidio de empleo (*Canada Job Grant*) que, al trasladar las decisiones en materia de formación a los empleadores, permite que los participantes reciban la formación profesional necesaria para acceder a los empleos disponibles. El Gobierno aportará hasta 10.000 dólares canadienses, mientras que los empleadores deberán aportar como mínimo un tercio del total de los costes. Los subsidios serán para un período corto de formación impartida por terceras partes, como centros de formación comunitarios o instructores privados. El programa también incluye modalidades flexibles, como por ejemplo la posibilidad de destinar una parte de los salarios a la aportación del empresario, de modo que todas las empresas puedan participar independientemente de su tamaño.



*... en particular los jóvenes y las personas que pertenezcan a hogares en los que todos sus miembros estén desempleados, ...*

Los jóvenes se han visto particularmente afectados por la crisis en España, al igual que en el resto de Europa. En este sentido, la propuesta innovadora de una Garantía Juvenil – y otras medidas dirigidas a combatir el desempleo juvenil en Europa– por parte de la Comisión Europea y, en particular de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión en 2012 fue una iniciativa encomiable. En el caso de España, el anuncio del plan de implementación del sistema de garantía juvenil es un hito importante. El sistema ofrece una combinación de oportunidades de educación y de formación, uno de los factores clave para el éxito de este tipo de iniciativa. Para su aplicación podría aprovecharse la experiencia disponible sobre cuáles son las medidas más eficaces en este área – muchas de las cuales han sido también señaladas por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, en particular:

- *Asegurar la aplicación efectiva del sistema de garantía juvenil:* España podría aprovechar las enseñanzas extraídas de otros programas similares, principalmente garantizando; i) un buen equilibrio entre las políticas activas y pasivas y servicios públicos de empleo personalizados; ii) más recursos para los servicios públicos de empleo a fin de poder poner en funcionamiento la garantía juvenil; y iii) la coherencia entre los programas a través de la colaboración efectiva con los interlocutores sociales.
- *Promover el desarrollo de programas de aprendizaje con la colaboración de los interlocutores sociales:* Se han hecho esfuerzos considerables para reformar el sistema de aprendizaje de modo que adapte la formación impartida en los programas con la que demanda el mercado de trabajo. Con todo, la incidencia de los programas de aprendizaje en España está por debajo del cincuenta por ciento de la media de la Unión Europea, y prevalecen los desajustes de competencias. Para abordar las necesidades futuras en materia de cualificaciones y garantizar que su desarrollo se ajusta a las necesidades de las empresas, el Gobierno debería considerar la posibilidad de colaborar con los empleadores, los sindicatos y las instituciones de educación, y así promover un mejor aprovechamiento de los programas de aprendizaje. Finlandia ofrece un valioso ejemplo al respecto, ya que el programa nacional de aprendizaje permite a los estudiantes completar la

---

formación profesional a través de las prácticas en empresas. La formación en el lugar de trabajo representa entre el 70 y el 80 por ciento del programa y se complementa con formación teórica. El éxito radica en la existencia de un plan de estudios individual y en la amplia participación de los interlocutores sociales en la definición de los contenidos de la formación. Como resultado, el 71 por ciento de los participantes encuentra un empleo al año de finalizar el programa. Algo parecido ocurre en Estonia, donde los contenidos de la formación están especificados en el contrato de trabajo, y se completa el aprendizaje con otras intervenciones activas en el mercado de trabajo y con el control de la calidad de la formación proporcionada en la empresa. Las evaluaciones del programa muestran que, al finalizar el programa, el 50 por ciento de los participantes tenía un empleo y, de estos el 70 por ciento permaneció en la empresa en la que había realizado sus prácticas.

La elevada incidencia de los hogares en los que ninguno de sus miembros tiene trabajo debería ser objeto de mayor atención política. Debería prestarse especial consideración a un régimen de trabajo e ingresos para este colectivo en particular. Como en el caso de la garantía juvenil, esto depende en gran medida de la disponibilidad de unos servicios públicos de empleo efectivos.

*... con la ayuda de una reforma en profundidad de los servicios públicos de empleo (SPE).*

A pesar de las diversas reformas llevadas a cabo, los servicios públicos de empleo siguen siendo el talón de Aquiles de las políticas del mercado de trabajo en España. El sistema no está preparado para prestar servicios adecuados a las personas que buscan trabajo, por lo que sería preciso adoptar una serie de medidas, como:

- *El fortalecimiento de los SPE mediante el aumento de número de asesores cualificados:* Para poder prestar un apoyo adecuado a los trabajadores más vulnerables (desempleados de larga duración, jóvenes y trabajadores de la construcción), es preciso que el personal de los SPE proporcione asesoramiento individualizado a través de una segmentación de los usuarios, así como de sistemas de elaboración de perfiles, y que se conviertan en coordinadores de planes personalizados de proyección profesional.

Para conseguirlo, los SPE deberían contar con recursos suficientes para mejorar la relación personal-cliente. Alemania es un ejemplo claro de SPE dotados de los recursos necesarios y capaces de prestar eficazmente servicios de empleo. En 2001, se aprobaron en el país medidas que permitían la contratación de más funcionarios para los SPE. Estas medidas resultaron en una ley que estipulaba una relación funcionario-usuario de 1:75 para los desempleados de larga duración de menos de 25 años de edad y de 1:150 para personas de más de 25 años de edad.

- *La modernización de los métodos de los SPE:* Con objeto de mejorar los resultados y el alcance de los SPE, los países de la región de la Unión Europea han modernizado los métodos utilizados en las oficinas de los SPE. Han automatizado los procesos y aplicado redes de tecnologías de la información para dar a conocer los servicios más fácilmente a través de los medios de comunicación sociales. Gracias a ello se ha creado un vínculo entre los SPE y otras organizaciones, así como entre las oficinas de los SPE nacionales y las regionales, optimizando la coordinación. Se ha aumentado asimismo la accesibilidad a las zonas mal comunicadas. Suecia, por ejemplo, ha utilizado las tecnologías de la información y la comunicación con bastante éxito, proporcionando quioscos con videoenlaces con los centros de los SPE que permiten un asesoramiento "cara a cara" en las zonas rurales.
- *La mejora de la responsabilidad y la transparencia de los SPE en las comunidades autónomas:* Las oficinas regionales carecen de incentivos para aplicar de manera proactiva métodos de activación, ya que para ello necesitarían que los presupuestos de las comunidades les destinasen más recursos. Algunos países de Europa han abordado esta cuestión aumentando la transparencia de las diferentes acciones emprendidas por las distintas oficinas, lo que tiene el potencial de promover la responsabilidad en el plano regional. Dinamarca, por ejemplo, cuenta con un sistema nacional de tecnologías de información que hace un seguimiento de los progresos de los SPE en la consecución de los objetivos anuales y de los requisitos de activación mínimos. Los resultados se publican en el sitio web de los SPE, lo que aporta incentivos a los políticos y empresarios locales para implicarse en los resultados de sus oficinas de empleo.

---

*En tercer lugar, podría propiciarse a través de reformas equilibradas que faciliten la contratación y fomenten la calidad del empleo, ...*

La polarización del mercado de trabajo persiste en España y, a pesar de la serie de reformas emprendidas recientemente, la incidencia del empleo temporal sigue siendo persistentemente elevada. Además, las crisis han modificado la naturaleza del empleo temporal y a tiempo parcial. De hecho, el número de personas con empleos temporales que preferirían tener empleos permanentes ha registrado una tendencia al alza, y el empleo a tiempo parcial involuntario también sigue aumentando, especialmente entre las mujeres.

Para cambiar esta tendencia, es importante garantizar que existen las instituciones del mercado de trabajo adecuadas y que se aplican las políticas necesarias para ayudar a los trabajadores a pasar de sectores en declive a sectores en crecimiento, así como para ayudar a otros trabajadores a reincorporarse al mercado de trabajo, sin dejar de tener presente la necesidad de promover la contratación, fomentar la creación de empleo de calidad y asegurar la protección adecuada de los trabajadores.

También sería muy importante mejorar la protección de los trabajadores temporales y hacer más previsible el sistema de despido tanto para los empleadores como para los trabajadores. A este respecto, es interesante mencionar el caso del sistema austriaco de indemnizaciones.

Se trata de un ámbito donde el monitoreo y evaluación periódicos de las distintas reformas llevadas a cabo desempeñarían un rol fundamental a la hora de abordar las lagunas que surjan, concretamente la alta incidencia del empleo temporal y a tiempo parcial involuntario, y a prever nuevas medidas.

*... aumenten la cobertura de los convenios colectivos, ...*

Resultados preliminares apuntan a que la proporción de trabajadores cubiertos por convenios colectivos ha disminuido. Además, se ha producido un aumento en la inaplicación de cláusulas en convenios colectivos. Al mismo tiempo se observan indicios de que las empresas utilizan diversas opciones de

flexibilidad interna y externa, en particular la posibilidad de modificar sustancialmente las condiciones de trabajo a nivel de empresa. Por el momento, la limitación de la ultraactividad parece tener poca incidencia, debido a que los interlocutores sociales han encontrado soluciones para abordar la cuestión. Sin embargo, tras la limitación de la ultraactividad han surgido algunas lagunas importantes en la reglamentación sobre negociación colectiva, concretamente cuando los interlocutores bipartitos no han podido renegociar los convenios que vencían. Para mejorar la cobertura de los convenios colectivos y facilitar el ajuste económico, así como la creación de empleos de calidad, se podrían considerar las siguientes acciones:

- *Mejorar la cobertura de los trabajadores a través de convenios sectoriales de calidad y el establecimiento de directrices de coordinación junto a la formulación de normas mínimas:* Para evitar la erosión de la cobertura y garantizar la transparencia de las condiciones laborales en el mercado de trabajo, podría resultar de ayuda la mejora de la calidad de los convenios a nivel sectorial, y el modo de hacerlo deberían acordarlo los interlocutores sociales. Así, por ejemplo, en Italia, el reciente Pacto sobre Productividad estipula que los convenios sectoriales garanticen unas condiciones económicas y normativas homogéneas para todos los trabajadores del sector e introduce reglas de delegación claras para la negociación de segundo nivel, en relación a cuestiones que pueden contribuir a aumentar la productividad. También compete a los convenios sectoriales asegurar que la dinámica de los efectos económicos sea coherente con las tendencias generales de la economía, el mercado de trabajo, la competencia internacional y la evolución sectorial.
- *Monitorear las inaplicaciones para poder actuar en caso de que surjan problemas:* Los interlocutores bipartitos podrían elaborar modalidades de negociación para garantizar que no surjan lagunas en la normativa sobre negociación colectiva y que se equilibren los efectos de las inaplicaciones. Al analizar el mejor modo de evitar las lagunas y la fragmentación de la negociación colectiva, los interlocutores bipartitos podrían considerar la posibilidad de ponerse de acuerdo en la coordinación entre los distintos niveles de negociación y el monitoreo de las inaplicaciones y las modificaciones de las condiciones de trabajo, por ejemplo, por sector. En la industria del metal en Alemania, los controles de la no aplicación de las

---

cláusulas sobre negociación colectiva y las directrices de coordinación interna se establecieron en 2004, y han llevado a procedimientos de negociación más profesionales y a más transparencia, moderando las disputas y promoviendo discusiones sustantivas.

- *Garantía de una representatividad efectiva de las partes en la negociación:* En el proceso de negociación, es importante prestar especial atención a la adecuada representatividad de las partes a través, por un lado de los empresarios u organizaciones de empleadores, y por otro de los sindicatos. En este sentido, como objetivo a largo plazo, los interlocutores sociales deberían plantearse modos de mejorar la capacidad negociadora a nivel local.

*... logrando una distribución más equilibrada de los ingresos y evitando mayores recortes salariales.*

En promedio, los salarios en términos nominales han disminuido en España desde 2012, lo que indica una caída incluso mayor en términos reales. Del mismo modo, los salarios mínimos – los cuales aumentaron ligeramente durante los primeros años de la recesión– han permanecido estables desde entonces, lo que ha supuesto pérdidas en el poder adquisitivo de la población. Los trabajadores con un salario mínimo o incluso menor han pasado del 8,9 por ciento en 2008 al 11,3 por ciento en 2011. Esta tendencia afecta especialmente a las mujeres, cuya participación en esta categoría en 2011 era del 16,4 por ciento. Además, los salarios del sector público también se han reducido.

No hay motivos económicos claros que justifiquen estas nuevas reducciones en los ingresos laborales. De hecho, la competitividad en costes ha sido ampliamente restaurada y, por lo tanto, nuevos recortes salariales socavarían la demanda interna por encima de cualquier beneficio que pudiese surgir en términos de aumento de las exportaciones. Teniendo esto presente, se podrían plantear las siguientes opciones:

- *Aumentar los salarios tanto como permita la productividad:* Para una gobernanza efectiva del mercado de trabajo, el monitoreo tripartito de los salarios y de la evolución de los precios podría ayudar a conectar los salarios

con la curva de productividad de la empresa a largo plazo y permitir una coordinación sectorial de los salarios. El monitoreo de otras cuestiones clave, como los cambios en las condiciones de trabajo y en la aplicación de los convenios colectivos, podría prever respuestas adecuadas a través de los interlocutores bipartitos o tripartitos en caso de que surgiese algún imprevisto indeseado. Además, la coordinación de las cuestiones salariales a nivel de la Unión Europea podría ayudar a proporcionar una base para una estrategia sostenible en materia de competitividad para el conjunto de la unión.

- *Mejorar la disponibilidad de los datos y controlar la evolución de los salarios y los precios en un entorno tripartito:* Deberían mejorarse las premisas de las negociaciones y basarlas en mayor medida en los hechos a través de una recopilación más completa de los datos relacionados con los salarios y con la cobertura de los trabajadores por convenios colectivos, tomando en consideración la no aplicación de las cláusulas salariales en los convenios colectivos. Además de los datos ya recopilados sobre inaplicaciones de convenios colectivos, para obtener una imagen más completa del mercado de trabajo también sería importante obtener información sobre las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo llevadas a cabo por las empresas.

### *En cuarto lugar, garantizando una protección social adecuada, ...*

El Gobierno ha tomado medidas importantes concediendo ayudas económicas a las personas vulnerables, en particular ampliando el *Plan PREPARA* indefinidamente (se introdujo por vez primera en febrero de 2011 como medida temporal). Existe también la *Renta Activa de Inserción* que proporciona un ingreso mínimo a los trabajadores desempleados de larga duración mayores de 45 años que han agotado las prestaciones por desempleo y las ayudas a los desempleados. No obstante, considerando que la recuperación del empleo llevará tiempo, el Gobierno podría considerar la posibilidad de intensificar estas medidas para asegurar una protección social adecuada para los más vulnerables, en particular; i) aumentando las prestaciones de estos programas con el fin de atenuar los riesgos de pobreza, sobre todo en el caso

---

de los hogares en los que todos sus miembros están desempleados; ii) considerando la posibilidad de ampliar los criterios para poder acceder a la *Renta Activa de Inserción*; y iii) garantizando que no hay lagunas en la cobertura, especialmente para las personas desfavorecidas.

Y lo que es más importante, la protección social, en particular las pensiones y el sistema de atención de salud, han ayudado a mitigar los efectos sociales de las crisis, desempeñando asimismo un papel de estabilización automática. Y si bien algunos aspectos de la protección social pueden necesitar ajustes, sobre todo para reducir el despilfarro y garantizar una cobertura adecuada, hay argumentos para mantener los principios fundamentales básicos de la protección social, en particular su carácter universal, su elevada cobertura y su coste asequible.

*... y por último, a través de una política macroeconómica adaptada a la estrategia social y de empleo.*

En algunos casos, las medidas propuestas pueden tener implicaciones fiscales. No obstante, pueden aplicarse una serie de recomendaciones con un coste adicional limitado, simplemente reasignando recursos y cambiando las prioridades, por ejemplo, concediendo más importancia a la formación y no tanta a los subsidios. Además, el gasto en políticas del mercado de trabajo, como mejorar los SPE, puede tener efectos indirectos en el crecimiento y los recursos públicos futuros si contribuye a mejorar los resultados del empleo. Es por eso que los gastos de esta naturaleza no pueden analizarse por sí solos.

De ser necesario, podrían obtenerse más recursos cerrando brechas existentes en el sistema fiscal, a través de las reformas administrativas, abordando, por ejemplo, el trabajo no declarado, o mediante el adelanto de recursos disponibles del Fondo Social Europeo. En términos más generales, un enfoque a medio plazo de la estabilización de las finanzas públicas que proteja – y fortalezca cuando sea necesario – las medidas sociales y de empleo es el mejor medio de crecer creando empleo. Llegar a un consenso en este sentido dependerá en gran medida de un diálogo social efectivo.



*El diálogo social tripartito es un elemento fundamental de esta estrategia de conversión.*

Las reformas logradas a través del diálogo social pueden ser a la vez equitativas y exhaustivas. Se trata de un enfoque que puede aumentar la coherencia entre los objetivos económicos, sociales y de empleo. Si España logra que la transición a una economía más equilibrada caracterizada por un aumento del empleo de calidad se lleve a cabo con éxito, el diálogo social efectivo deberá seguir desempeñando un papel predominante. Algunas de las medidas que podrían formar parte de esta estrategia son las siguientes:

- *Considerar la creación de un órgano tripartito de monitoreo laboral y social:* Se podría plantear la creación de un órgano tripartito con competencias claras para dirigir el proceso de desarrollo de estrategias, con miras a garantizar un enfoque exhaustivo y equilibrado. Con la participación de las partes clave en la etapa de planificación, puede preverse una ejecución más eficiente y aumentar las posibilidades de obtener resultados acordados mutuamente. Además, una vez puesta en marcha la estrategia, el órgano podría asumir una función de monitoreo (por ejemplo, sobre la evolución de los salarios y la productividad), y proporcionar directrices para su aplicación estratégica en función de las necesidades. En Irlanda, la estrategia de empleo se puso en marcha en 2012, tras un proceso de formulación tripartito, y ya está dando resultados claros.
- *Reforzar la función de la OIT en el apoyo a una recuperación intensiva en empleo:* La OIT podría proporcionar a España sus conocimientos técnicos y apoyo en materia de diálogo social, así como comparaciones internacionales de interés para la labor de un órgano de monitoreo laboral y social, en cooperación con la Comisión Europea, según proceda.

---

# **CAPÍTULO 1**

## **RESULTADOS ECONÓMICOS Y FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO: SIGNOS DE RECUPERACIÓN**

### **INTRODUCCIÓN**

La economía española está mostrando algunos signos de recuperación de la crisis financiera y económica que en una primera etapa sobrevino al país en 2008. De hecho, si bien no dejó de ser negativo, el crecimiento del PIB mejoró durante 2013, y las exportaciones aumentaron más rápidamente que en la mayoría de los países europeos. Mientras tanto, las condiciones del mercado de trabajo se estabilizaron a partir del primer trimestre de 2013. En particular, la destrucción de empleo se ralentizó considerablemente y el empleo empezó a crecer de nuevo en algunos sectores. No obstante, la situación macroeconómica y la situación del mercado de trabajo se mantuvieron inciertas: los buenos resultados de las exportaciones solo compensaron parcialmente la caída de la demanda interna y las inversiones, mientras que el desempleo, especialmente entre los jóvenes, siguió entre los más altos de las economías avanzadas. Es preciso adoptar medidas que aborden estas cuestiones, de no hacerlo existe el riesgo de que las personas sin empleo se desvinculen permanentemente del mercado de trabajo, lo que puede llevar al deterioro de sus competencias profesionales y a la exclusión social.

El presente capítulo tiene por objeto describir la evolución reciente de los indicadores macroeconómicos y del mercado de trabajo. En la sección A se examinan las tendencias en la demanda global y en la sección B se expone un análisis del funcionamiento del mercado de trabajo. Por último, en la sección C se presenta el resto del informe.

## A TENDENCIAS MACROECONÓMICAS: RECUPERACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

### *El crecimiento del PIB empezó a recuperarse lentamente en 2013 ...*

Tras la fuerte contracción del PIB registrada en 2008 en España, al igual que en otras economías avanzadas, la recuperación económica en 2010 y 2011 fue mucho más débil que en otros países. Por ejemplo, mientras los países de la zona del euro registraron un crecimiento medio del 1,8 por ciento entre 2010 y 2011, la recuperación de la actividad económica en España fue limitada en cuanto a duración e intensidad, a saber, el PIB aumentó un 0,4 por ciento de media entre los terceros trimestres de 2010 y 2011. Así pues, la economía española se encontraba en una posición bastante vulnerable cuando sobrevino el segundo período de recesión en Europa a finales de 2011. Como resultado, el PIB cayó un 2 por ciento en 2012 (Gráfico 1.1).

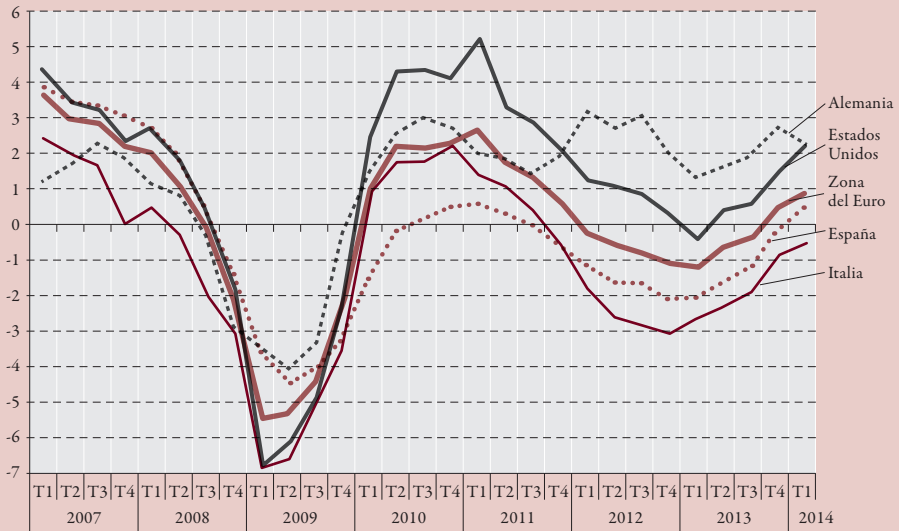
Sin embargo, durante 2013 la recesión se ralentizó considerablemente, situándose en cifras positivas a principios de 2014. De hecho, el crecimiento anual del PIB pasó del -2 por ciento en el último trimestre de 2012 al 0,5 por ciento en el primer trimestre de 2014, lo que representa una tasa de crecimiento ligeramente inferior a la media del 0,9 por ciento registrada en la zona del euro. De hecho, en algunos sectores se observaron algunos indicios de recuperación y crecimiento positivo, como en los sectores comerciales mayorista y minorista y en las actividades relacionadas con la información y la comunicación.

### *... impulsado principalmente por los resultados positivos de las exportaciones, ...*

La mejora en el crecimiento del PIB durante 2013 puede atribuirse en su mayor parte a los beneficios de las exportaciones, que ya habían dado muestras de un cierto grado de resiliencia durante las primeras etapas de la crisis. De hecho, tras la contracción registrada en 2008 y 2009, el crecimiento de las exportaciones ha mitigado el efecto negativo de la disminución de la demanda nacional y las inversiones (Gráfico 1.2). Concretamente, las

**Gráfico 1.1 Crecimiento del PIB real del T1 2007 al T1 2014**

(tasa de crecimiento trimestral interanual, porcentaje)



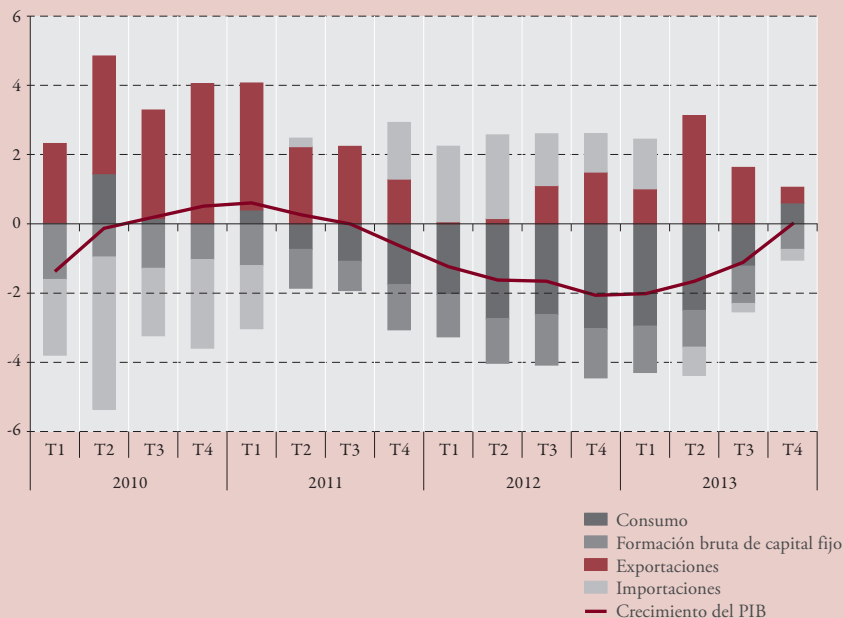
Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de estadísticas de la OCDE.

exportaciones se han recuperado más rápidamente que en el resto de la zona del euro, impulsadas por la demanda externa de países socios, en especial de la Unión Europea. El volumen de las exportaciones de bienes y servicios aumentó alrededor de un 5 por ciento en 2013, a saber, 1,5 puntos porcentuales del crecimiento total del PIB registrado dicho año. Como resultado, las exportaciones aumentaron del 26,9 por ciento del PIB en 2007 al 34,1 por ciento en 2013, mientras que las importaciones como proporción del PIB disminuyeron ligeramente durante el mismo período. Gracias a esta situación, la balanza de pagos arrojó en 2012 resultados positivos por vez primera desde principios del decenio de 2000.

Además, España ha experimentado una disminución de su participación en el mercado global de las exportaciones menor que la de otros países, como Alemania, Francia o Italia, si las exportaciones a los países de la zona del

**Gráfico 1.2 Contribución al crecimiento del PIB por componente principal**

(tasa de crecimiento trimestral interanual, porcentaje)

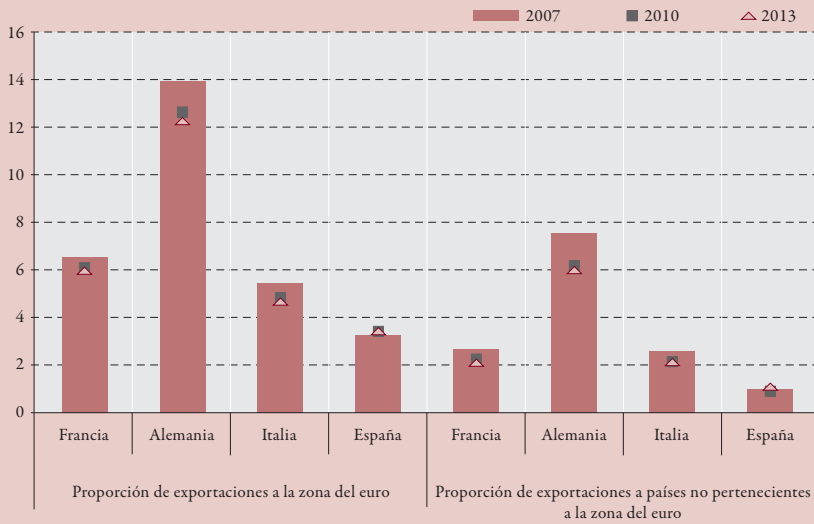


Nota: Según la metodología de la OCDE, la contribución de un componente al crecimiento trimestral interanual del PIB se ha calculado como la tasa real de crecimiento de dicho componente ponderada por la proporción del mismo en el PIB durante el mismo trimestre del año anterior.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos de Eurostat.

euro se calculan independientemente de las del resto del mundo. De hecho, la proporción de exportaciones que no salen de la zona del euro ha aumentado ligeramente en términos nominales, pasando del 3,5 por ciento en 2007 al 3,6 por ciento en 2013. Durante el mismo período, la proporción de exportaciones a la zona del euro disminuyeron en Alemania, del 14,1 al 12,3 por ciento, en Francia del 6,9 al 6,2 por ciento, y en Italia del 5,6 al 4,7 por ciento. De modo similar, la proporción de exportaciones a países que no pertenecen a la zona del euro durante la recesión ha permanecido estable en España, mientras que ha disminuido en todos sus principales socios comerciales europeos (Gráfico 1.3). Además, tendencias muy recientes indican que las exportaciones de España a países no pertenecientes a la UE han seguido aumentando y se han consolidado en los mercados emergentes. Cabe destacar las exportaciones a países de Asia y África, que en 2013 aumentaron un 4,1 y un 12,3 por ciento, respectivamente. Esta tendencia

**Gráfico 1.3 Proporción de exportaciones a la zona del euro y a países no pertenecientes a la zona del euro** (porcentaje del total de las exportaciones)



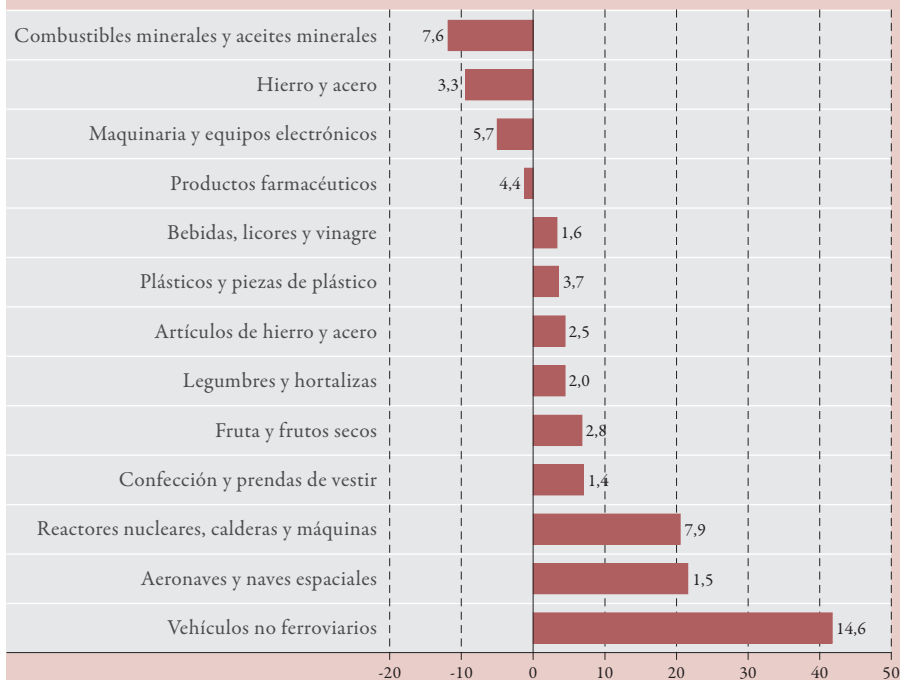
Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos de la Dirección de Estadísticas Comerciales del FMI.

obedece al importante aumento registrado en las exportaciones a países emergentes de rápido crecimiento como Arabia Saudita (+13,4 por ciento), China (+7,7 por ciento), Israel (+18,7 por ciento), Sudáfrica (+28,9 por ciento) y Turquía (+5,4 por ciento).

*... concentradas en una serie de sectores.*

El aumento de las exportaciones en los sectores que hacen un uso intensivo de las tecnologías supuso alrededor del 80 por ciento del total del crecimiento de las exportaciones en 2013. En particular los fabricantes de automóviles, reactores nucleares y otros dispositivos, que juntos sumaron más del 20 por ciento del total de las exportaciones, contribuyendo a más del 60 por ciento del total del crecimiento de las exportaciones registrado en 2013. La fabricación de aeronaves, aunque solo representó alrededor del 1,5 por ciento del total de las exportaciones, supuso otro 20 por ciento (Gráfico 1.4). Estos datos indican que España ha conseguido en buena medida redirigir sus exportaciones hacia productos con un valor añadido relativamente alto, en los que los países emergentes son menos competi-

**Gráfico 1.4 Contribución al crecimiento de las exportaciones por tipo de producto en 2013**  
(tasa de crecimiento anual, porcentaje)



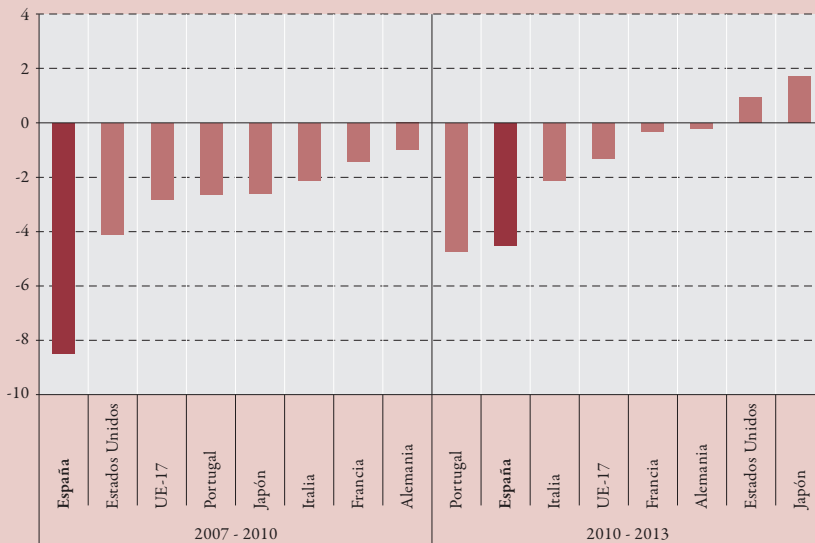
Nota: Las cifras junto a las barras representan la proporción de cada producto en el total de las exportaciones en 2012.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de información de la Base de datos Taric del Ministerio de Industria, Energía y Turismo de España.

vos. No obstante, la pauta seguida en el crecimiento de las exportaciones, centradas principalmente en unos pocos sectores que hacen un uso intensivo de las tecnologías, ha contribuido escasamente, por lo menos hasta la fecha, a la recuperación general del empleo (véase también el Gráfico 1.12 en la sección B de este capítulo).

En lo que respecta a los sectores intensivos en mano de obra, los resultados de las exportaciones han sido positivos en la industria alimentaria. Sin embargo, las mejoras registradas recientemente en las exportaciones se han visto mitigadas en parte por algunas reducciones, especialmente en algunos sectores de exportación muy intensivos en capital, como los de combusti-

**Gráfico 1.5 Variación en la formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB**  
(puntos porcentuales)



Nota: Las cifras se han ajustado a las variaciones estacionales.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos de Eurostat.

bles minerales, equipos electrónicos, hierro y acero. Asimismo, industrias como la farmacéutica y la extractiva han contribuido negativamente al crecimiento de las exportaciones en 2013, aunque su participación en las exportaciones del país sigue siendo importante.<sup>1</sup>

### *Sin embargo, la inversión y el consumo siguen siendo débiles ...*

A pesar de las recientes mejoras observadas en las perspectivas económicas, la formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB disminuyó del 30,7 por ciento al 17,7 por ciento entre 2007 y 2013.<sup>2</sup> La mayor parte de dicha reducción se produjo entre 2007 y 2010, cuando la formación bruta de capital fijo como proporción del PIB disminuyó 8,5 puntos porcentuales (Gráfico 1.5). Esta reducción representa una de las mayores disminuciones de las inversiones registradas en los países desarrollados durante este período. Así, por ejemplo, en los países de la UE-17, las inversiones dismi-

<sup>1</sup> Estos sectores en conjunto representaron alrededor del 10 por ciento del total de las exportaciones en 2013 y cerca del 20 por ciento del total del crecimiento de las exportaciones entre 2008 y 2012.

<sup>2</sup> La mayor parte de esta caída de las inversiones registrada en España se debió a la disminución sufrida en las inversiones del sector inmobiliario, que cayeron del 40 al 26 por ciento del total de las inversiones entre 2007 y 2013.



nuyeron menos de 3 puntos porcentuales del PIB. Además, desde 2010 las inversiones en España han caído 4,5 puntos porcentuales del PIB frente a la ligera disminución de 1,3 puntos porcentuales en la UE-17 y los fuertes aumentos registrados en el Japón y los Estados Unidos (1,7 y 0,9 puntos porcentuales, respectivamente, desde 2010).

El consumo de los hogares también ha disminuido considerablemente durante la crisis. De hecho, el consumo medio anual por hogar cayó un 3,3 por ciento, pasando de 18.300 euros a 17.700 euros por persona (precios corrientes), entre 2008 y 2013. Esto representa una de las caídas más fuertes registradas en los países de la zona del euro. Durante el mismo período, en Alemania y Francia el consumo por hogar aumentó un 14,3 y un 6 por ciento, respectivamente.

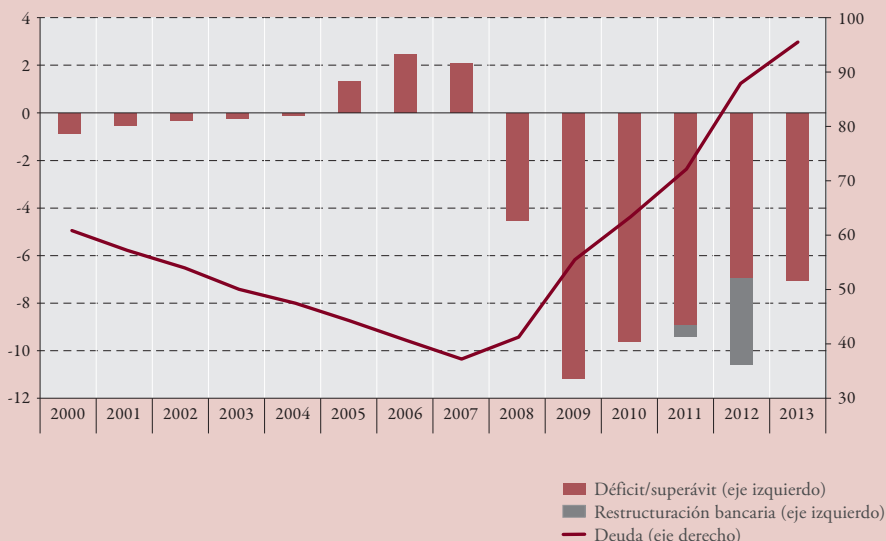
*... y las finanzas públicas siguen en situación muy precaria, a pesar de que los déficits fiscales han disminuido.*

No es sorprendente que las finanzas públicas también hayan empeorado durante la crisis, principalmente debido al efecto combinado del aumento del gasto público y la disminución de los ingresos en las arcas del Estado. El gasto público aumentó en España del 41,4 al 47,8 por ciento del PIB entre 2008 y 2012. Este incremento fue debido en gran medida a un aumento del gasto en protección social, que pasó del 20,8 por ciento del PIB en 2007 al 26,1 por ciento en 2011 (véase el Capítulo 3). Al mismo tiempo, los ingresos públicos disminuyeron de manera notable en la primera etapa de la crisis – del 41,1 por ciento del PIB en 2007 al 35,1 por ciento en 2009- y, seguidamente aumentaron ligeramente hasta alcanzar el 37,2 por ciento en 2012. Esto llevó a un aumento del déficit público, así como a un fuerte incremento de la deuda pública, que también se han visto agravados por las medidas aplicadas para reestructurar el sistema bancario como parte del programa de asistencia financiera (Gráfico 1.6).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Los datos sobre la proporción de déficit público atribuible directamente a la reestructuración del sector bancario los ha proporcionado el Ministerio de Economía y Competitividad.

No obstante, el déficit fiscal se ha reducido de forma gradual desde 2010 y los tipos de interés a largo plazo de los bonos del Estado han disminuido considerablemente, especialmente a finales de 2013. Concretamente, el déficit fiscal (excluyendo los costes del sector financiero) disminuyó del 11 al 7,1 por ciento del PIB entre 2009 y 2013. Estas medidas también han contribuido a restaurar la confianza en los mercados financieros, reflejada en la disminución de los tipos de interés a largo plazo de los bonos del Estado a 10 años del 5,05 por ciento al 3,79 por ciento entre enero de 2013 y enero de 2014.

**Gráfico 1.6 Déficit / superávit públicos y deuda pública como proporción del PIB**  
(porcentaje)



Nota: Los datos sobre las finanzas públicas se refieren al nivel general del Gobierno. En el momento de la publicación del presente informe no estaban disponibles los datos sobre la reestructuración bancaria para 2013.  
Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del Ministerio de Economía y Competitividad y de Eurostat.

## B FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO

### *La caída del empleo en España ha sido una de las más acusadas de toda Europa, ...*

El nivel de empleo en España aumentó de forma progresiva durante el decenio de 1990 y la primera mitad del decenio de 2000. Como resultado, la tasa de desempleo se situó en un 8 por ciento en 2007, la más baja registrada desde 1980. Tras la crisis financiera de 2008, España sufrió una de las contracciones del empleo más fuertes observadas en los países europeos. De hecho, entre 2008 y 2013, mientras que el empleo en la UE-27 disminuía a un ritmo medio del 2,9 por ciento, la caída en España era considerablemente mayor, de un 8,9 por ciento entre 2009 y 2010 y de un 7,4 por ciento entre 2011 y 2013.

Además, la contracción del empleo superó con creces la caída del PIB. Entre 2008 y 2013, el PIB cayó un 6,8 por ciento, mientras que la disminución del empleo fue casi tres veces mayor, una de las más acusadas de las economías avanzadas. De hecho, aunque algunos países experimentaron una contracción similar del PIB después de 2008, su caída del empleo fue mucho más contenida que la de España (Gráfico 1.7).

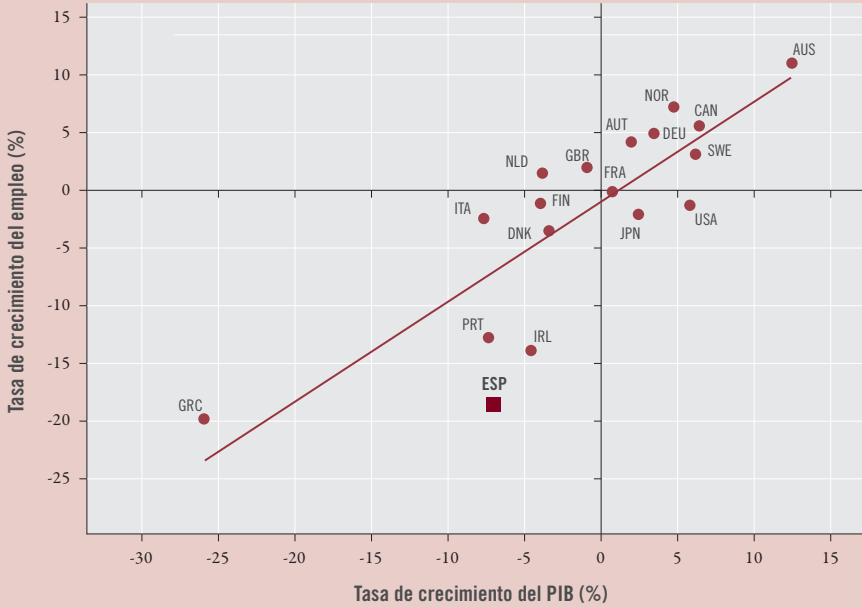
### *... y se ha debido en parte a la dependencia excesiva de la economía en el sector de la construcción, ...*

El efecto desproporcionado de la recesión en el mercado de trabajo español puede atribuirse en gran medida al modelo de creación de empleo previo a la crisis, excesivamente centrado en el sector de la construcción.<sup>4</sup> De hecho, cuando irrumpió la crisis – vinculada, por lo menos en un principio, a la burbuja inmobiliaria y al consiguiente colapso financiero – el sector de la construcción concentraba una gran parte de la destrucción de empleo: entre 2009 y 2011, más del 60 por ciento de los puestos de trabajo que se perdieron pertenecían a este sector (Gráfico 1.8). En cambio, las pérdidas de empleo en los sectores de la agricultura y los servicios fueron relativamente moderadas.

<sup>4</sup> Entre 2000 y 2007 el empleo en el sector de la construcción en España aumentó un 7,4 por ciento al año, frente al promedio del 2 por ciento de la UE-17.

### Gráfico 1.7 Crecimiento del PIB y del empleo en países seleccionados

(tasa de crecimiento entre 2008 y 2013, porcentaje)



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del FMI.

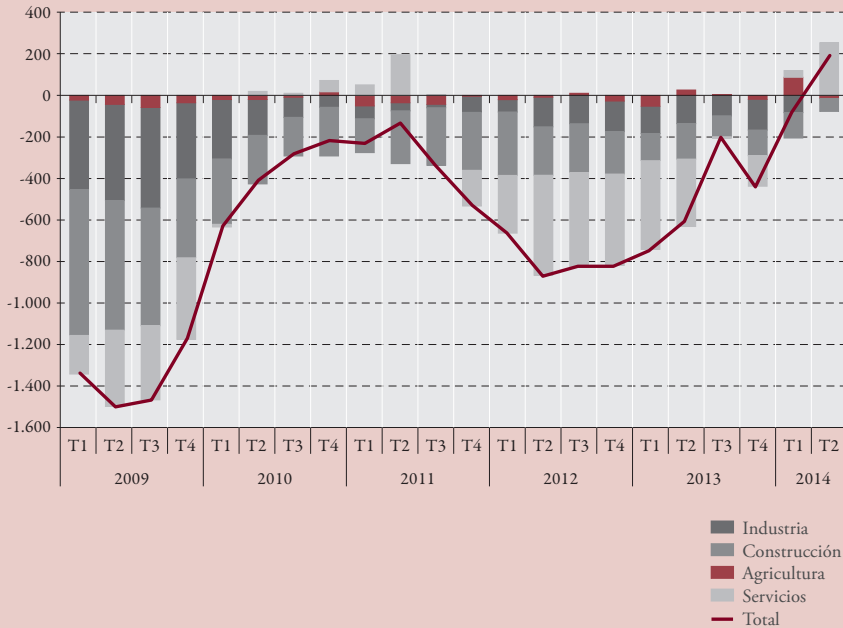
*... siendo los trabajadores con contratos temporales los que se han visto más afectados.*

Las empresas españolas, en particular las que operan en el sector de la construcción, ajustaron rápidamente sus plantillas reduciendo el empleo temporal.<sup>5</sup> De hecho, entre 2008 y 2011, alrededor del 90 por ciento del total de los empleos perdidos eran empleos temporales, aunque representaban menos de un tercio del total del empleo. La pérdida de empleo entre los trabajadores con contratos temporales se ralentizó considerablemente después de 2012, y el empleo temporal empezó a crecer de nuevo desde el último trimestre de 2013. En cambio, la incidencia de la destrucción de empleo entre los trabajadores con contrato indefinido aumentó considerablemente en la segunda parte de la recesión. Alrededor de 3 millones

<sup>5</sup> Entre 2000 y 2007 el empleo temporal en España aumentó un 27 por ciento. Durante el mismo período, creció un 60 por ciento en el sector de la construcción.

**Gráfico 1.8 Pérdida de empleo por sector**

(variación interanual, en miles)



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del INE.

de trabajadores con contrato indefinido perdieron su empleo entre el primer trimestre de 2012 y el segundo trimestre de 2014, alrededor del 60 por ciento del total de la contracción del empleo registrada durante dicho período (Gráfico 1.9).

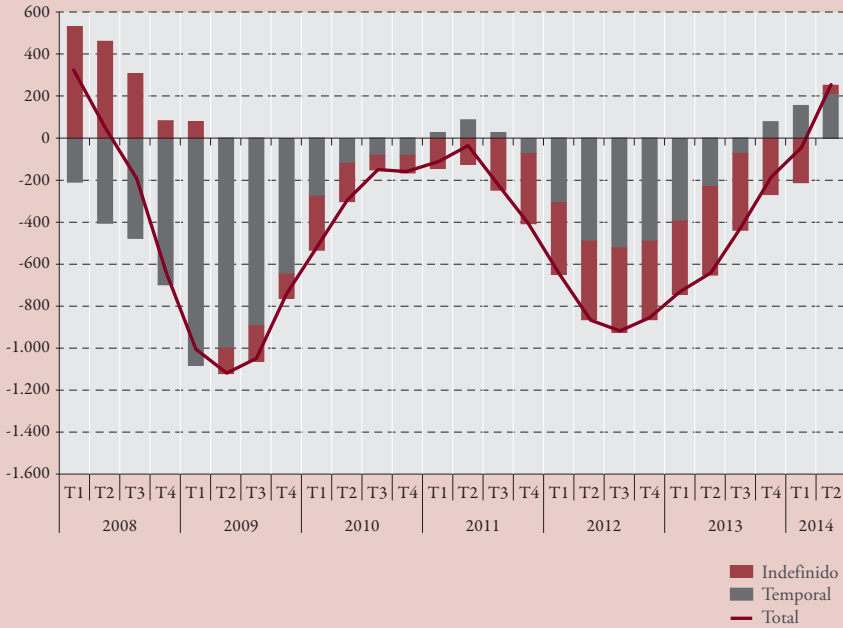
*El resultado ha sido un considerable aumento del desempleo, especialmente entre los jóvenes y las personas con un nivel de educación bajo, ...*

Entre el primer trimestre de 2008 y el mismo trimestre de 2011, la tasa de desempleo aumentó 11,5 puntos porcentuales, situándose en un 21,2 por ciento. Seguidamente alcanzó el máximo del 27,1 por ciento en el primer trimestre de 2013.<sup>6</sup> Desde entonces, la tasa de desempleo ha ido disminuyendo lentamente, situándose en un 26 por ciento en el primer

<sup>6</sup> Véase OIT (2011) para una descripción de las tendencias del mercado de trabajo durante los primeros años de la recesión.

**Gráfico 1.9 Pérdida de empleo asalariado por tipo de contrato**

(variación interanual, en miles)



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del INE.

trimestre de 2014. Siguiendo la tendencia general, la tasa de desempleo de las mujeres aumentó del 11,9 por ciento en el primer trimestre de 2008 al 26,7 por ciento en el mismo trimestre de 2014. Durante el mismo período, la tasa de desempleo de los hombres también aumentó, pasando del 8 al 25,5 por ciento.

Mientras tanto, entre el primer trimestre de 2008 y el mismo trimestre de 2014, la tasa de desempleo de las personas con un nivel educativo bajo (con educación pre-primaria o preescolar, primaria y secundaria de primer ciclo) aumentó en más de 20 puntos porcentuales, situándose en un 35,6 por ciento en el primer trimestre de 2014. La tasa de desempleo de las personas con educación de nivel medio y alto también aumentó, pero a un ritmo más lento, en 16,8 y 10,1 puntos porcentuales, respectivamente,

durante el mismo período. El aumento del desempleo de las personas con un nivel educativo bajo ha sido considerablemente más pronunciado en España que en ningún otro Estado miembro de la UE, así, por ejemplo, en la UE-17 en su conjunto ha aumentado 10 puntos porcentuales, pasando de un 11,4 a un 21,4 por ciento. Una vez más, esta tendencia está relacionada en cierta medida con la elevada dependencia del empleo en el sector de la construcción, que antes de la crisis empleaba a muchas personas con un nivel educativo bajo.<sup>7</sup>

La tasa de desempleo juvenil (de 16 a 24 años) se ha multiplicado por más de dos desde que se inició la crisis, pasando del 21,1 por ciento en el primer trimestre de 2008 al 55,5 por ciento en el mismo trimestre de 2014, lo que equivale a un aumento de 34,4 puntos porcentuales.<sup>8</sup> Solo Grecia tenía una tasa de desempleo juvenil más elevada, del 56,7 por ciento en el primer trimestre de 2014, mientras que el promedio en la UE-17, del 24,5 por ciento, era mucho menor. En primer lugar, en el caso de España los jóvenes estaban especialmente expuestos a la pérdida de empleo por su participación desproporcionada en el empleo temporal. En 2008, alrededor del 60 por ciento de los trabajadores de menos de 25 años de edad tenían contratos temporales. En segundo lugar, muchos de los jóvenes españoles trabajaban en el sector de la construcción y la industria manufacturera.<sup>9</sup> Cuando la crisis hizo irrupción, el empleo temporal fue el más afectado por la destrucción de puestos de trabajo, especialmente en los sectores en los que el desempleo juvenil era comparativamente más relevante. Como resultado, a finales de 2010 la tasa de desempleo juvenil se multiplicó por dos.<sup>10</sup> Por último, el desajuste de las competencias parece ser más acusado en España que en otros países europeos. Esta circunstancia ha supuesto obstáculos adicionales para los jóvenes que intentaban entrar en el mercado de trabajo durante la recesión.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> De hecho, el número de trabajadores artesanos de la construcción – una ocupación que a menudo se asocia a niveles de educación bajos – cayó en un 64,8 por ciento entre el primer trimestre de 2008 y el mismo período de 2014.

<sup>8</sup> Las condiciones del mercado de trabajo particularmente negativas no se limitan a los jóvenes menores de 25 años. De hecho, independientemente del nivel de educación, la tasa de desempleo de los trabajadores de entre 15 y 39 años de edad es persistentemente más elevada que la de los trabajadores de 40 años o más.

<sup>9</sup> La proporción de jóvenes que abandonan prematuramente sus estudios aumentó del 29 al 31 por ciento entre 2000 y 2008.

<sup>10</sup> Dolado et al. (2013).

<sup>11</sup> García (2011).

---

A pesar de ello, la relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes (de entre 16 y 24 años) y la de los adultos (de 25 años y más) ha permanecido relativamente estable en alrededor del 2,3 por ciento desde que se inició la crisis. No obstante, esta circunstancia enmascara el hecho de que desde 2007 un número cada vez mayor de jóvenes abandona el mercado de trabajo, independientemente de su nivel de educación. En cambio, la tasa de participación entre los adultos ha permanecido bastante estable, habiendo incluso aumentado entre los que tienen los niveles de educación más bajos.

*... lo que ha llevado a un importante incremento del desempleo de larga duración.*

Como consecuencia de la prolongada recesión económica, la proporción de desempleados de larga duración – aquellos desempleados que llevan sin trabajo un año o más – en el total de los desempleados aumentó del 19,1 por ciento en el primer trimestre de 2008 al 52,3 por ciento en el mismo trimestre de 2014. La mayor parte de este aumento se produjo durante los dos primeros años de la crisis; de hecho, la tasa de desempleo de larga duración ya se acercaba al 40,5 por ciento a comienzos de 2011. En la actualidad, la incidencia del desempleo de larga duración en el total del desempleo en España es de las más elevadas de las economías desarrolladas. Así, por ejemplo, la tasa de desempleo de larga duración es de una media del 48,7 por ciento en la UE-28, del 44,1 por ciento en Alemania y del 41,5 por ciento en Francia. Sin embargo, a pesar del fuerte aumento registrado en los últimos años en España, el desempleo de larga duración sigue siendo menor que en otros países comparables, como Grecia (71,4 por ciento), Irlanda (61,4 por ciento), Italia (59,1 por ciento) o Portugal (57 por ciento) (Gráfico 1.10).



**Gráfico 1.10 Proporción del desempleo de larga duración en el total del desempleo**  
(porcentaje)



Nota: El desempleo de larga duración se refiere a períodos de desempleo de un año o más.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos de Eurostat.

Además, el aumento del desempleo de larga duración ha ido acompañado de un aumento sin precedentes en la duración media. Entre el último trimestre de 2007 y el mismo trimestre de 2013, la proporción de personas desempleadas que llevaban más de dos años sin trabajo aumentó del 8,7 por ciento al 31,5 por ciento. Asimismo, cabe destacar que estos períodos de desempleo tan largos han contribuido a aumentar los niveles de pobreza y de exclusión social (véase el Recuadro 1.1). Por otro lado, el aumento de la duración media del desempleo ha puesto a prueba la capacidad del sistema de protección social para prestar un nivel y una cobertura de la asistencia adecuados, en particular entre las personas desempleadas (véase el Capítulo 3).

## Recuadro 1.1 Pobreza y desigualdad en España

Como resultado de la profunda crisis del mercado de trabajo, la pobreza en España ha aumentado considerablemente. Entre 2009 y 2013, la tasa de riesgo de pobreza<sup>12</sup> para la totalidad de la población aumentó del 17,3 al 18,7 por ciento.

El aumento en la tasa de pobreza ha afectado especialmente a los grupos vulnerables, como las personas con un nivel de educación bajo y las personas sin empleo (véase también el Capítulo 3). En 2013, la tasa de riesgo de pobreza para las personas con un nivel de educación bajo era del 20 por ciento, mientras que para las personas con un nivel de educación alto era del 8 por ciento.<sup>13</sup> Además, la proporción de población en riesgo de pobreza y exclusión social aumentó del 24,7 por ciento en 2009 al 27,3 por ciento en 2013. La proporción de hogares con una intensidad del trabajo muy baja también es significativa,<sup>14</sup> de un 15,7 por ciento en 2013 frente al 7,6 por ciento registrado en 2009.

Pero junto a la pobreza, aumentó también la desigualdad de los ingresos entre los niveles de población. El coeficiente de Gini correspondiente a la desigualdad de los ingresos aumentó del 32,9 por ciento en 2009 al 33,7 por ciento en 2013. Al mismo tiempo, los ingresos del 20 por ciento de la población con mayor poder adquisitivo fueron 6,3 veces superiores a los del 20 por ciento con menor poder adquisitivo, una cifra 5,9 veces superior a la de 2008.

### *No obstante, el mercado de trabajo ha mejorado durante los últimos trimestres, ...*

En los últimos trimestres, el mercado de trabajo ha dado algunas muestras de estabilización, con datos que reflejan creación de empleo. Esta tendencia comenzó ya en 2013 y se ha reforzado en 2014, especialmente en el segundo trimestre. En concreto, se crearon 192.400 empleos entre los segundos trimestres de 2013 y 2014 –se trata del primer trimestre en el que se produce un crecimiento anual del empleo desde 2008. Como consecuencia, la tasa de empleo aumentó en 1,3 puntos porcentuales, pasando del 55,5 al 56,8 por ciento. Además, la tasa de desempleo disminuyó en 1,6 puntos porcentuales, del 26,2 al 24,6 por ciento, al mismo tiempo que la tasa de participación aumentaba ligeramente. La situación de los jóvenes también

<sup>12</sup> En la tasa de riesgo de pobreza, la renta de la familia incluye el alquiler imputado. El umbral de pobreza se fija en el 60 por ciento de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas (INE, 2013).

<sup>13</sup> Según la definición aplicada, las personas con un nivel bajo de educación son aquellas con educación preescolar o pre-primaria, primaria y secundaria de primer ciclo, mientras que las personas con un nivel de educación alto son aquellas con educación terciaria de primer y segundo ciclo.

<sup>14</sup> Los hogares con muy baja intensidad en el empleo son aquellos en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20 por ciento del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia (INE, 2013).

ha mostrado signos de recuperación. Concretamente, la tasa de empleo juvenil aumentó en 0,1 puntos porcentuales en el segundo trimestre de 2014 y la tasa de desempleo juvenil cayó en 2,9 puntos porcentuales durante el mismo periodo – mientras que la tasa de participación de los jóvenes disminuyó en 2,2 puntos porcentuales. Sin embargo, el desempleo de larga duración continúa creciendo, ya que el porcentaje de desempleados que llevan más de un año sin trabajar aumentó en 3,8 puntos porcentuales entre los segundos trimestres de 2013 y 2014 y representa actualmente el 62,1 por ciento del total del desempleo (50,6 por ciento en el caso de los jóvenes) (Cuadro 1.1).

Es importante señalar que la recuperación del empleo está ocurriendo principalmente en el sector privado, donde se localizaron el 97,8 por ciento de los nuevos empleos creados en el segundo trimestre de 2014. No obstante, también están apareciendo signos de estabilización en el sector público. De hecho, el número de empleados públicos ha aumentado de manera continua en los dos primeros trimestres de 2014, después de 9 trimestres seguidos de contracción (datos trimestrales).

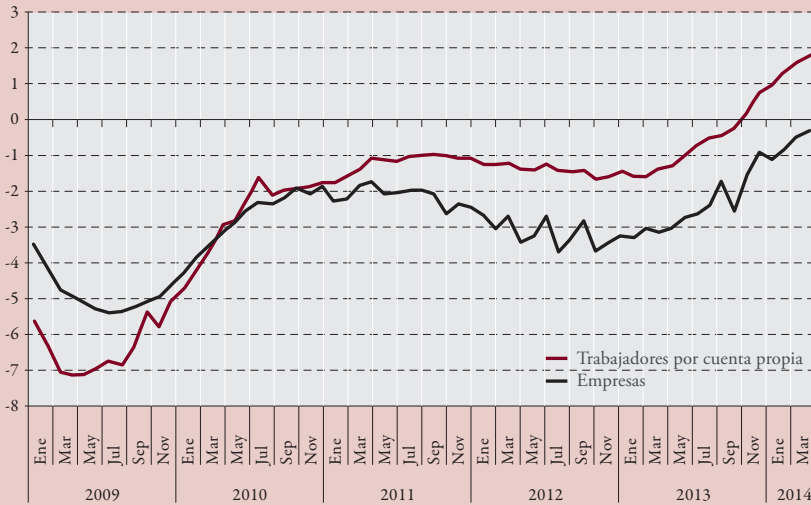
**Cuadro 1.1 Evolución del mercado de trabajo en T2 2014**

	T2 2013	T2 2014		T2 2013	T2 2014
<b>Tasa de empleo</b>			<b>Tasa de desempleo de larga duración</b>		
16 - 64	55,5	56,8	16 - 64	58,3	62,1
16 - 24	18,2	18,3	16 - 24	48,2	50,6
<b>Tasa de desempleo</b>			<b>Tasa de participación</b>		
16 - 64	26,2	24,6	16 - 64	75,2	75,3
16 - 24	56	53,1	16 - 24	41,3	39,1

Nota: Los datos de desempleo de larga duración difieren significativamente entre los proporcionados por el INE y los de Eurostat debido a las diferentes metodologías utilizadas en su cálculo.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del INE.

**Gráfico 1.11 Crecimiento en el número total de empresas en funcionamiento y de trabajadores por cuenta propia** (tasa de crecimiento mensual interanual, porcentaje)



Nota: El número de empresas se ha obtenido del número total de empresas registradas en el Régimen General de la Seguridad Social, excluyendo las empresas registradas en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios y el Sistema Especial para Empleados de Hogar. El número de trabajadores por cuenta propia se ha obtenido del número de trabajadores registrados en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

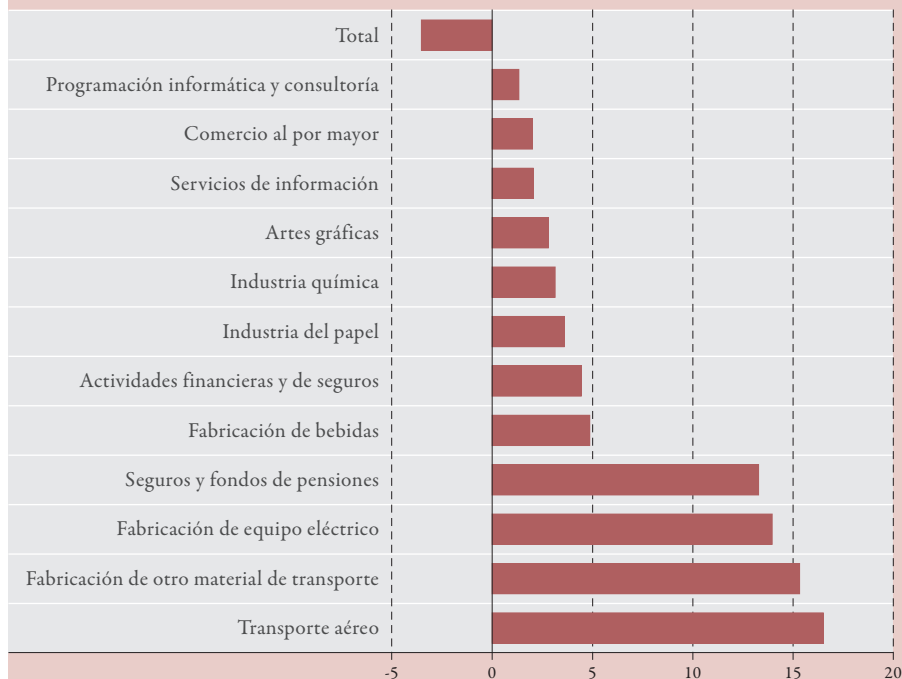
Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

### *... y se ha reactivado la actividad empresarial, ...*

Esta tendencia positiva de los últimos meses observada en la evolución del empleo y el desempleo también refleja los mejores resultados observados en la dinámica de las empresas y del trabajo por cuenta propia. De hecho, tras tocar fondo a principios de 2009, la tasa de crecimiento en el número de empresas registradas ha mejorado considerablemente, estabilizándose alrededor del -0,3 por ciento en marzo de 2014. En el número de trabajadores por cuenta propia se ha presentado una tendencia similar, observándose una lenta recuperación desde 2009 y una recuperación de las cifras positivas en octubre de 2013. En los primeros tres meses de 2014, el número de trabajadores por cuenta propia aumentó un promedio del 1,6 por ciento frente al mismo período del año anterior (Gráfico 1.11) (véase también el Capítulo 3 para más detalles sobre la evolución del número de trabajadores por cuenta propia). Estas tendencias son particularmente relevantes en la medida en que la creación de empresas es uno de los principales factores a los que se atribuyen las mejoras registradas en el empleo en los últimos meses.

**Gráfico 1.12 Crecimiento del empleo por actividad sectorial en 2013**

(tasa de crecimiento anual, porcentaje)



Nota: Las cifras se refieren al promedio anual de la tasa de crecimiento trimestral interanual.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

*... con una creación de empleo particularmente fuerte en algunos sectores.*

Cabe señalar que algunas industrias intensivas en capital han invertido la tendencia a la baja observada en los primeros años de la crisis. Por ejemplo, entre 2009 y 2012, el empleo en la industria química y en la de fabricación de equipo eléctrico cayó un 17,9 y un 18,8 por ciento, respectivamente. No obstante, en 2013, el empleo en estas mismas industrias aumentó un 3,2 y un 14,1 por ciento, respectivamente, recuperando así parte de los empleos perdidos (Gráfico 1.12). De igual modo, en 2013 el empleo en las industrias de transporte aéreo y de fabricación de otro material de transporte aumentó un 16,6 y un 15,4 por ciento, respectivamente. Es interesante observar que la creación de empleo en estos dos sectores estuvo directamente vinculada al aumento de sus exportaciones (véase el Gráfico 1.4 de la sección A de este capítulo).

---

El empleo en algunas industrias basadas en el conocimiento también aumentó en 2013. La creación de empleo ha sido particularmente evidente en actividades relacionadas con la tecnología de la información y la consultoría. En 2013, el empleo en el sector de artes gráficas aumentó un 2,9 por ciento y aquel en servicios de información y programación informática un 2,1 por ciento y 1,4 por ciento, respectivamente. El empleo también se ha recuperado en otros sectores que se vieron especialmente afectados por la crisis de 2008. Así, por ejemplo, en 2013 el empleo en seguros y fondos de pensiones aumentó considerablemente – un 13,3 por ciento – y el empleo en actividades financieras y de seguros un 4,5 por ciento. Otros sectores de menor volumen relacionados con la economía verde, como la gestión del agua, también experimentaron un fuerte crecimiento del empleo.

## C OBSERVACIONES FINALES

Se han observado algunos signos de recuperación en los últimos meses. Ahora se trata de consolidar estas tendencias y de asegurarse de que redundan en creación de empleo. De hecho, la estabilidad económica por sí misma no bastará para mejorar las previsiones laborales y sociales. Es importante tener presente que unas políticas del mercado de trabajo, una protección social y un apoyo a las empresas bien concebidos pueden ser claves para acelerar la creación de empleo, fomentando al mismo tiempo la competitividad y contribuyendo al equilibrio fiscal a medio plazo.

El resto del presente informe se centra en estos estímulos de política y en propuestas específicas para lograr estas metas. El Capítulo 2 se centra en las empresas españolas, señalando las áreas que pueden mejorar la productividad, las inversiones y el crecimiento empresarial y, con ello, la creación de puestos de trabajo de calidad. El Capítulo 3 examina la función de las políticas activas del mercado de trabajo, las prestaciones por desempleo y las medidas destinadas a apoyar a los trabajadores durante estas etapas de transformación. El Capítulo 4 aborda cuestiones relacionadas con la negociación colectiva, y sus posibles reformas, subrayando el papel del diálogo social en el logro y consecución de las reformas necesarias para promover el crecimiento y la creación de empleo. El Capítulo 5 reflexiona sobre el papel que puede desempeñar la OIT y la necesidad de formular una estrategia social y de empleo para impulsar la coherencia entre estas diversas plataformas de políticas.

---

## BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea. 2011. *Youth on the move*. Flash del Eurobarómetro 319b.

Dolado, J.J.; Jansen, M.; Felgueroso, F.; Fuentes, A.; Wölfl, A. 2013. *Youth labour market performance in Spain and its determinants: A micro-level perspective*. Documento de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE núm. 1039 (París, publicaciones de la OCDE).

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2013. *España: Consulta del Art. IV de 2013* (Washington, DC).

—. 2014. *Jobs and growth: Supporting the European recovery* (Washington, DC).

García, J.R. 2011. *Desempleo juvenil en España: causas y soluciones*, BBVA Documento de trabajo 11/30 (Madrid, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria).

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2013. *Encuesta de Condiciones de Vida*. (Madrid, Instituto Nacional de Estadística).

Jimeno, J.F. 2011. *The employment crisis in Spain* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2011. *España: Empleos de calidad para una nueva economía, Estudios sobre el crecimiento con equidad* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales).

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 1997. *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación: CINE 1997*, (París, UNESCO).





---

## **CAPÍTULO 2**

# **PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD: TENDENCIAS, FACTORES DETERMINANTES Y POSIBLES VÍAS DE PROGRESO**

### **INTRODUCCIÓN**

Como ya se ha expuesto en el Capítulo 1, en España se observan indicios de que el país está recuperándose de la crisis financiera y económica. Para poder mantener este impulso recuperador será importante abordar los orígenes de los desequilibrios que registraban la macroeconomía y la competitividad antes de iniciarse la crisis. Teniendo esto en consideración, el análisis que aquí se presenta apunta a que las difíciles condiciones crediticias, los niveles cada vez menores de inversión productiva y la debilidad del entorno empresarial son elementos fundamentales del debate sobre la productividad y la competitividad en España, incluso más que las instituciones del mercado de trabajo (como ya se ha argumentado). En particular, este capítulo arroja luz sobre las principales tendencias y factores determinantes de la competitividad en España, tanto antes como después de la crisis. Formula asimismo una serie de recomendaciones y expone posibles soluciones para abordar estos desequilibrios con objeto de aumentar la productividad y construir una recuperación rica en empleo. La sección A examina las tendencias de la productividad, los salarios y el coste unitario de la mano de obra; la sección B analiza el modo en que las condiciones crediticias repercuten en el empleo y la inversión en las empresas españolas; la sección C estudia la demografía empresarial y la normativa sobre los mercados de productos, y la sección D concluye con consideraciones de política basadas en el análisis y presenta una serie de ejemplos de buenas prácticas.

## A FACTORES DETERMINANTES DE LAS TENDENCIAS DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD

*En el período inmediatamente anterior a la crisis se interrumpió el crecimiento de la productividad, ...*

En España, los años previos a la crisis financiera y económica se caracterizaron por la expansión del sector de la construcción, que estuvo impulsada por la prosperidad del mercado inmobiliario.<sup>15</sup> Esta expansión llevó a un crecimiento económico extremadamente rápido, – en su nivel máximo, las tasas de crecimiento del PIB en España eran más elevadas que en el resto de la UE-27 – pero estos valores iban asociados a un estancamiento de la productividad, cuyo bajo nivel caracterizaba al sector de la construcción.<sup>16</sup> Entre 2000 y 2007 la productividad real por hora trabajada<sup>17</sup> aumentó a un ritmo medio del 0,5 por ciento, el segundo valor más bajo de la zona del euro, después de Italia y muy por debajo de la media de la UE-17 del 1,2 por ciento.

El mediocre desempeño de la productividad también surge cuando se observa la contribución al crecimiento por insumo en el periodo anterior a la crisis.<sup>18</sup> De hecho, entre 2000 y 2007 un 49 por ciento del total del valor añadido bruto se generó debido al mayor número de horas trabajadas,<sup>19</sup> y los sectores ajenos a las tecnologías de la información y la comunicación aportaron una contribución adicional de un 45 por ciento. Por el contrario, únicamente un 14 por ciento del total del crecimiento estaba relacionado con el aumento en la composición de las cualificaciones de la fuerza de trabajo y un 12 por ciento con el aumento del capital relacionado con las tecnologías de la información y de la comunicación. La contribución de la productividad

<sup>15</sup> Véanse, por ejemplo OIT (2011) y OCDE (2008).

<sup>16</sup> Hay otros factores que han contribuido al escaso crecimiento de la productividad, en especial el cambio en la composición del capital humano en la fuerza de trabajo y la ralentización de los cambios tecnológicos. Para una visión general, véase Bentolila et al. (2009).

<sup>17</sup> La productividad por hora de la mano de obra se calcula dividiendo la productividad real (valor añadido bruto) por el total de horas trabajadas por todas las personas que trabajan.

<sup>18</sup> Véase Mora-Sanguinetti y Fuentes (2012) para un desglose más detallado del crecimiento de la productividad.

<sup>19</sup> El aumento del número de trabajadores migrantes, así como el aumento de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, han contribuido al aumento del número de horas trabajadas.

---

total de los factores (PTF) – definida como todos los aspectos que no pueden atribuirse ni a la mano de obra ni al capital, y que a menudo se toman como medida del dinamismo tecnológico – fue en realidad negativa (en un -20 por ciento), uno de los pocos casos de la UE-17.<sup>20</sup>

*... al tiempo que la competitividad se veía obstaculizada por los desequilibrios macroeconómicos, más que por la evolución de los salarios.*

Además, la competitividad de España a escala internacional se vio frenada en el período anterior a la crisis con la irrupción de los desequilibrios macroeconómicos. En los años transcurridos entre la adhesión a la Unión Económica y Monetaria (UEM) y el principio de la recesión, España experimentó un aumento sustancial del coste laboral unitario (CLU) nominal, lo que generó una apreciación paralela del tipo de cambio real efectivo (TCRE) y la consiguiente pérdida de competitividad en relación con sus principales socios comerciales internacionales (véase el Recuadro 2.1 para las definiciones de los términos CLU y los TCRE y las salvedades relativas a su utilización). Una opinión generalizada, aunque errónea, surgió entre las instituciones políticas en relación con el hecho de que las instituciones del mercado de trabajo – en particular la legislación sobre protección del empleo y la negociación colectiva – se encontraban entre los principales determinantes de estas tendencias.<sup>21</sup> No obstante, si bien las mejoras introducidas en la legislación sobre protección del empleo y la negociación colectiva pueden indudablemente promover la recuperación e impulsar la productividad – temas que se examinarán respectivamente en los Capítulos 3 y 4 del presente informe – está claro que las instituciones del mercado de trabajo no son los principales motores que impulsaron el aumento de los CLU y la reducción de la competitividad en el período anterior a la crisis.

<sup>20</sup> Véase la base de datos UE KLEMS para la metodología de cálculo de la PTF.

<sup>21</sup> Véanse, por ejemplo, FMI (2014); Mora-Sanguinetti y Fuentes (2012) y Sinn (2011).

## Recuadro 2.1 Coste laboral unitario (CLU) y tipo de cambio real efectivo (TCRE): Definiciones y limitaciones

El CLU mide el coste laboral medio por unidad de producto y se calcula como la relación entre el coste total del trabajo y la producción real.<sup>22</sup> Por consiguiente representa un vínculo entre la productividad y el coste de mano de obra de la producción. Con todo, una dependencia excesiva en el CLU como indicador de la competitividad nacional puede inducir a error. En primer lugar, el CLU no tiene en cuenta otros costes de producción importantes, como el coste del capital. En segundo lugar, los Estados miembros de la zona del euro comercian con muchos bienes y servicios, por lo que una simple comparación de su CLU medio no recoge las distintas especializaciones productivas o los patrones que sigue la demanda internacional de estos bienes y servicios.<sup>23</sup> Por último, el CLU describe tendencias en la competitividad nacional solo en el supuesto implícito de que no sea preciso tomar en consideración los tipos de cambio porque en esos países todas las variables son en la misma divisa. No obstante, el comercio a Estados que no pertenecen a la zona del euro representa una proporción nada despreciable del total del comercio y, de hecho, ha aumentado durante los últimos años. Así, por ejemplo, entre 2007 y 2012 en España pasó del 29,2 al 36,5 por ciento.<sup>24</sup>

Habida cuenta de estas limitaciones en la utilización del CLU, a menudo se utiliza el TCRE como medida alternativa de la competitividad general de una economía. El TCRE proporciona una medida resumen de las fluctuaciones en los tipos de cambio de un país en relación con sus socios comerciales, ajustada a las diferencias en los precios de los países. En particular, una disminución (aumento) del TCRE lleva, si se mantienen los demás factores constantes, a una mejora (empeoramiento) de la situación competitiva de un país en el plano internacional. El índice TCRE lo definen principalmente tres componentes: los países que abarca, sus pesos relativos y los índices de precios que se comparan. Estos índices de precios pueden representar bienes y servicios comercializables y no comercializables (TCRE basado en el Índice de Precios al Consumo), otros índices de precios (como el deflactor del PIB, el valor unitario de exportación o el Índice de Precios al Productor) o costes laborales unitarios (TCRE basado en el CLU). Si se tienen en cuenta estos factores, el TCRE español puede englobar el comercio tanto en el interior de la UE-17 como con el exterior, así como los productos o servicios en que se especializan los distintos Estados miembros de la zona del euro. Parece evidente que siguen existiendo limitaciones en cuanto al uso del TCRE en relación con cuestiones como los resultados obtenidos en función de las ponderaciones comerciales aplicadas<sup>25</sup> y los índices de precios utilizados.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Véase el Glosario de términos estadísticos de la OCDE (solo en inglés).

<sup>23</sup> Véase Wyplosz (2013).

<sup>24</sup> Lebrun y Pérez (2011) y Mallariopoulos (2010), entre otros autores.

<sup>25</sup> Comisión Europea (2011b).

<sup>26</sup> Lafrance et al. (1998).

---

De hecho, un análisis pormenorizado de los cambios en los TCRE revela que la razón principal de su apreciación en el período anterior a la crisis fue la apreciación nominal del euro respecto de otras divisas. Este proceso era común a todos los Estados miembros de la zona del euro y contribuyó a aumentar el TCRE aproximadamente un 10 por ciento en todas las economías de la UE-17. Otra razón de la apreciación del TCRE español fueron las tasas de inflación superiores a la media que se registraron en el país durante dicho período, provocadas por el aumento exagerado del precio de los activos, en especial, debido a la burbuja inmobiliaria. En particular, la inflación contribuyó un 10 por ciento adicional a la apreciación del TCRE español, mientras que en otros países contribuyó poco o negativamente. Por el contrario, las variaciones en el CLU relativo<sup>27</sup> – un indicador aproximado del papel desempeñado por la rigidez del mercado de trabajo – contribuyeron a una depreciación del TCRE español entre 1999 y 2009. Todos los demás países de la zona del euro con información disponible experimentaron aumentos en el CLU relativo durante el mismo período, salvo Alemania y Austria (Gráfico 2.1).

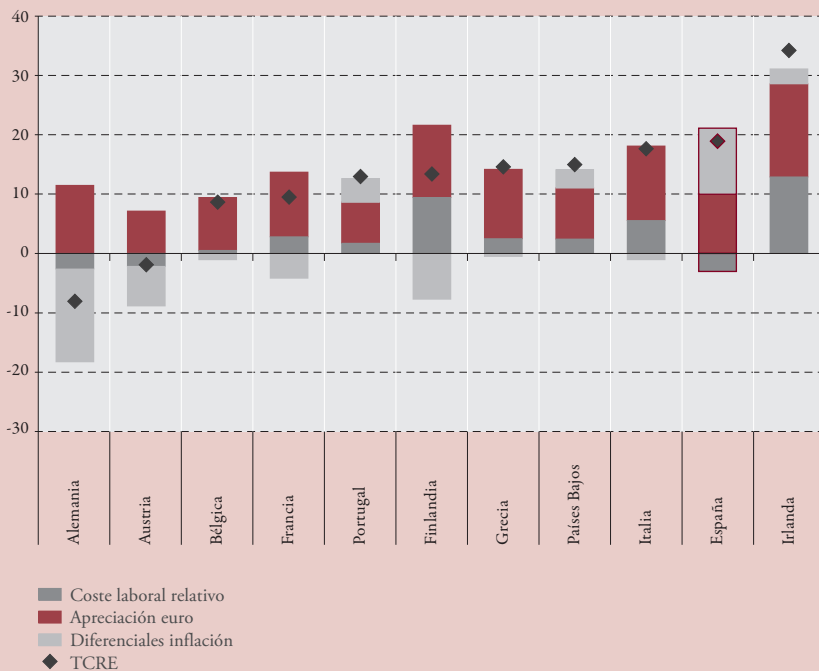
Resumiendo, en España el crecimiento de los salarios nominales por encima del promedio de la UE-17 en el período anterior a la crisis no fue reflejo de ineficiencias institucionales del mercado de trabajo o de un aumento desproporcionado del poder de negociación de los trabajadores, sino de la apreciación general del euro y de desequilibrios macroeconómicos específicos del país. De hecho, en España el crecimiento de los salarios reales fue negativo entre 2000 y 2007, equivalente a un -0,9 por ciento frente al promedio de la UE-17 del -0,6 por ciento.

### *Por otro lado, la recuperación de la productividad tras la crisis ha estado impulsada por la caída del empleo ...*

Desde que se inició la recesión, se ha invertido la tendencia de la productividad en España, registrándose un aumento de las tasas de crecimiento de la productividad muy por encima de la media de la UE. Por ejemplo, entre 2007 y 2011, la productividad real por hora trabajada aumentó a una

<sup>27</sup> El coste relativo de las unidades de trabajo se mide como la relación entre el coste del trabajo nacional y el extranjero.

**Gráfico 2.1 Contribución a la variación del TCRE por componente principal entre 1999 y 2009 (porcentaje)**



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, información basada en Wyplosz (2013).

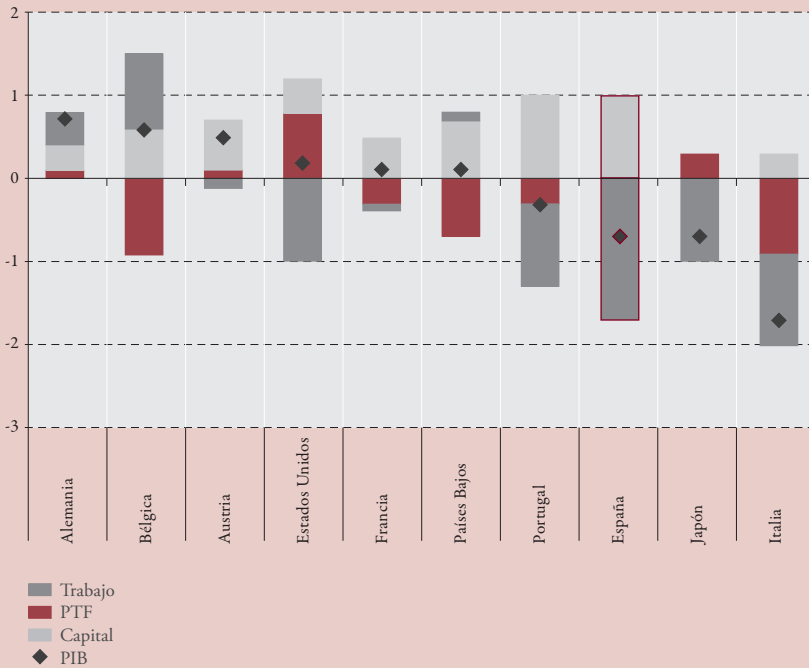
tasa media del 1,7 por ciento, la segunda más alta de la zona del euro, por detrás de Irlanda.

No obstante, la causa principal de este aumento ha sido la caída desproporcionada del empleo registrada en el país durante la crisis (véase el Capítulo 1 para más detalles). En particular, entre 2007 y 2011 la contracción media del PIB del 0,7 por ciento resultó de la caída del 1,7 por ciento del volumen de trabajo, aunque también de una tasa de crecimiento del capital del 1 por ciento. Cabe señalar que la PTF ha registrado una tasa de crecimiento equivalente a cero entre 2001 y 2007 y entre 2007 y 2011, a pesar de los muy distintos resultados de la productividad general. Resumiendo, el reciente aumento de la productividad registrado en España se debe principalmente a la reducción del empleo.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Véanse también Boldrin et al. (2009); Mora-Sanguinetti y Fuentes (2012) y Timmer et al. (2007).

**Gráfico 2.2 Contribución al crecimiento del PIB por insumo entre 2007 y 2011**

(porcentaje)



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de estadísticas de la OCDE.

Por otro lado, los países que en los últimos años han observado un deterioro relativo de su productividad, a menudo han conseguido limitar los efectos de la recesión en el empleo.<sup>29</sup> Por ejemplo, en Alemania, entre 2007 y 2011, la productividad creció solo un 0,3 por ciento, pero el capital y la mano de obra aumentaron un 0,3 y un 0,4 por ciento, respectivamente. De igual modo, en Bélgica el crecimiento de la productividad ha sido negativo (-0,2 por ciento), pero la mano de obra ha aumentado un 0,9 por ciento y el capital un 0,6 por ciento. Por último, otros países como Francia y Austria han conseguido limitar la contracción del factor trabajo (Gráfico 2.2).

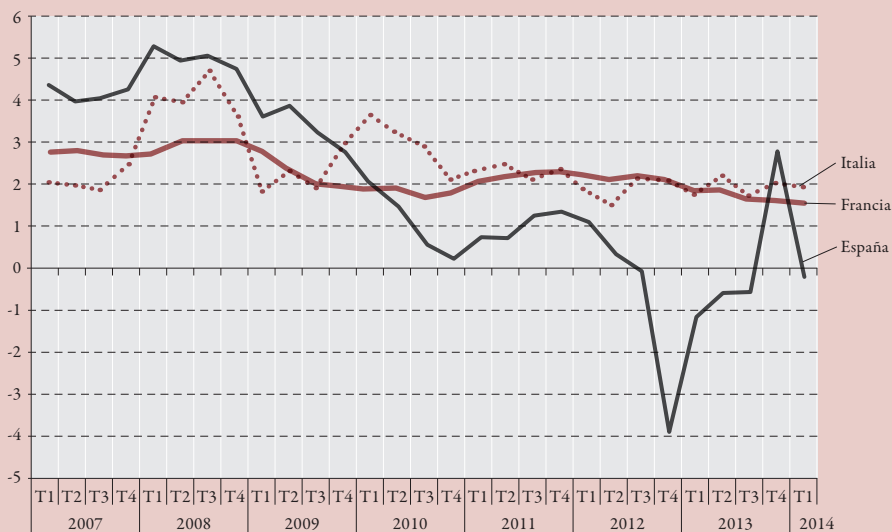
*... y se ha visto acompañada de un ajuste significativo de los salarios ...*

<sup>29</sup> El FMI (2013) comparte esta opinión.



**Gráfico 2.3 Crecimiento de los salarios nominales en países seleccionados**

(tasa de crecimiento trimestral interanual, porcentaje)



Nota: Los datos se refieren al coste salarial total por trabajador y se han ajustado a las variaciones estacionales.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del INE para España, del ISTAT para Italia y del INSEE para Francia.

Al igual que el empleo, los salarios también han disminuido considerablemente durante la recesión, acelerándose el ritmo del proceso de ajuste de los mismos. De hecho, los salarios nominales en España fueron más elevados que en otros países de la UE durante el período anterior a la crisis debido a la apreciación del euro y a los diferenciales de la inflación (véanse anteriormente en esta sección las causas de la apreciación del TCRE). No obstante, con el inicio de la recesión, el crecimiento de los salarios nominales pasó rápidamente de un promedio del 4,1 por ciento en 2007 al 5 por ciento en 2008, al 3,3 por ciento en 2009, al 1 por ciento en 2010 y 2011, al -0,7 por ciento en 2012 y al 0,1 por ciento en 2013 (el valor de 2013 refleja la recuperación registrada en el último trimestre del año); volviendo a registrar un valor negativo en el primer trimestre de 2014.<sup>30</sup> Si se toma en consideración la evolución de las tasas de inflación durante la crisis, puede observarse que desde 2010 los salarios han experimentado un crecimiento

<sup>30</sup> El máximo negativo de la contracción salarial registrado durante el cuarto trimestre de 2012 guarda relación con la medida excepcional de política fiscal vinculada a las pagas extraordinarias en la administración pública. Por el contrario, el especialmente elevado crecimiento de los salarios registrado en el cuarto trimestre de 2013 se debió a la caída de los salarios registrada en el trimestre correspondiente del año anterior, y no tanto a un crecimiento estructural en la evolución de los salarios.

---

negativo en términos reales.<sup>31</sup> En otros Estados miembros de la UE los salarios han seguido tendencias considerablemente más estables durante los últimos años. Por ejemplo, durante la recesión, en Italia y Francia los salarios han seguido aumentando a alrededor de un 2 por ciento en términos nominales (Gráfico 2.3).

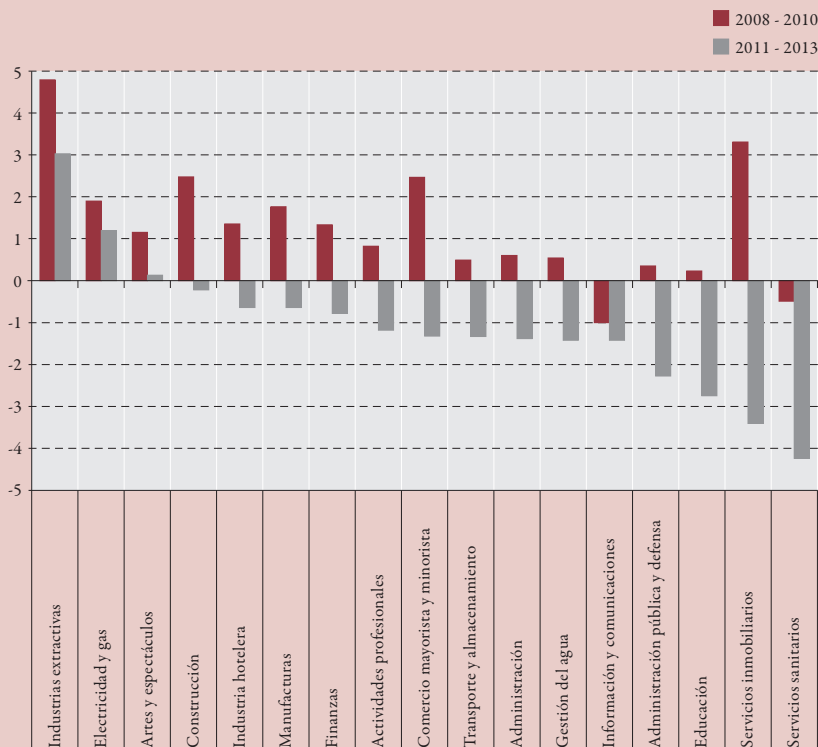
*... en la mayoría de los sectores, ...*

El ajuste de los salarios en España ha sido más pronunciado en el sector de los servicios, debido a su mayor exposición internacional (turismo, servicios de tecnologías de la información, entre otros) y al impacto de los recortes salariales en el sector público. En particular, entre 2011 y 2013 los salarios nominales de todos los empleados de la economía – tanto los cubiertos como los no cubiertos por los convenios colectivos – disminuyeron un promedio del 0,9 por ciento al año en el sector de los servicios, mientras que en el sector de la construcción y en el sector industrial aumentaron un 1,5 por ciento y un 1,8 por ciento al año, respectivamente. Tomando en consideración solo a los empleados cubiertos por los convenios colectivos, las diferencias salariales que se observan de un sector a otro parecen menos pronunciadas. De hecho, los aumentos de los salarios nominales aprobados en los convenios colectivos entre 2011 y 2013 han sido, de media, equivalentes a un 1,1 por ciento en el sector de los servicios, a un 1 por ciento en el sector de la construcción y a un 1,3 por ciento en el sector industrial.

Respecto de los salarios reales, parece ser que desde 2011 prácticamente todos los sectores han experimentado un crecimiento negativo. De hecho, solo se ha registrado un crecimiento positivo de los salarios en las industrias extractiva y eléctrica y (si bien mínimo) en el sector de las artes y los espectáculos. En cambio, los trabajadores de los sectores restantes han experimentado una contracción de los salarios reales. Esta caída ha sido especialmente pronunciada en los sectores relacionados con los servicios públicos. Entre 2011 y 2013 los salarios reales disminuyeron un 4,2 por ciento en los servicios sanitarios, un 2,7 por ciento en la educación y un 2,3 por ciento en la administración pública, mientras que una serie de sectores

<sup>31</sup> Los salarios de los trabajadores temporales ya habían registrado en 2010 un crecimiento negativo en términos nominales.

**Gráfico 2.4 Crecimiento medio de los salarios reales por sector económico**  
(porcentaje)



Nota: Los datos, que se refieren al coste salarial total por trabajador, se han ajustado a las variaciones estacionales.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del INE.

económicos clave, como los sectores comerciales mayorista y minorista, las actividades profesionales y científicas, el transporte y el almacenamiento, han registrado reducciones de alrededor de un 1,5 por ciento de media (Gráfico 2.4).

*... que ha servido para corregir las brechas entre coste y competitividad.*

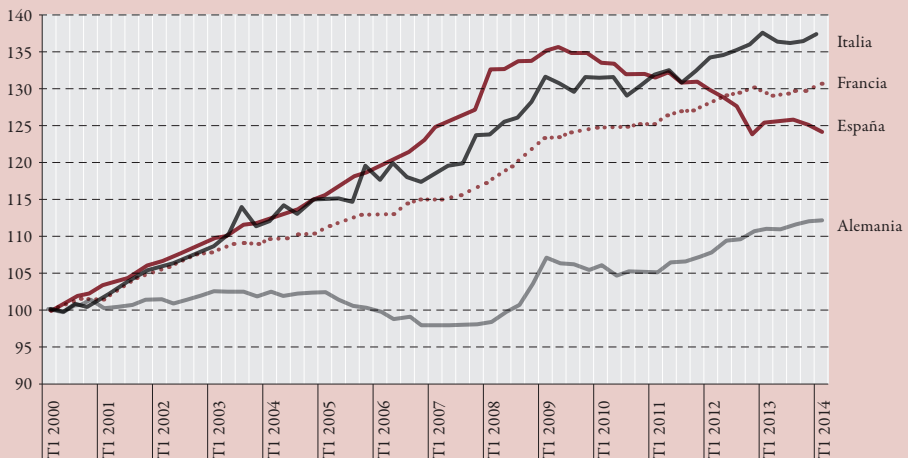
El ajuste de los salarios durante la recesión ha contribuido a reducir las brechas entre los costes y la competitividad, como reflejan las tendencias del TCRE, brechas surgidas en España durante el período previo a la crisis, examinado al principio del presente capítulo. De hecho, el TCRE de España disminuyó un 8 por ciento entre principios de 2009 y comienzos de 2014.

Durante el mismo período, el TCRE aumentó en Francia un 5,6 por ciento y en Italia y Alemania casi un 5 por ciento. Como resultado, la posición competitiva que ocupaba España ha mejorado y la apreciación global del TCRE español desde principios del decenio de 2000 ha sido menor que la de Francia o Italia (Gráfico 2.5).

En resumen, los salarios no fueron los causantes de la brecha de la competitividad en España durante el período previo a la crisis. No obstante, se han ajustado considerablemente desde que se inició la recesión, lo que ha contribuido a la mejora de la posición externa del país, reflejándose, por ejemplo, en el mayor crecimiento de las exportaciones. Con todo, las condiciones de vida se han deteriorado y prevalecen los determinantes estructurales de los desequilibrios competitivos, lo que limita el ritmo de la recuperación y hace peligrar la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo. Estos factores guardan relación con las carencias del mercado crediticio español, que obstaculiza la inversión y el empleo (sección B), y el entorno empresarial poco favorable, que frena el dinamismo y el potencial competitivo del mercado de productos (sección C).

**Gráfico 2.5 Crecimiento del TCRE basado en el CLU en países seleccionados, 2000–2013**

(variación trimestral interanual, Índice T1 2000=100)



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos de Eurostat.

## B MERCADOS CREDITICIOS DIFÍCILES: EFECTOS EN LA INVERSIÓN Y EN EL EMPLEO

### *Las empresas españolas siguen desapalancándose, ...*

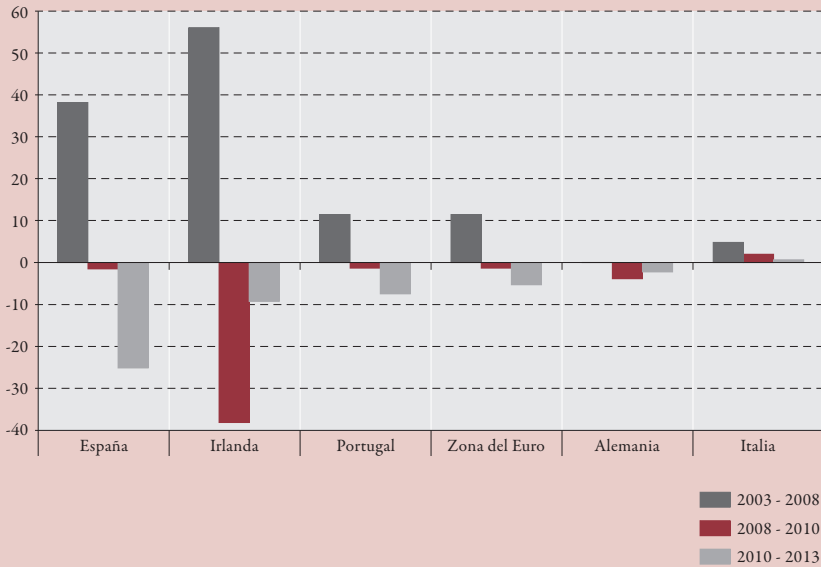
Desde que se inició la recesión, los datos indican que las empresas españolas se han desapalancado para compensar el notable auge registrado en los créditos durante el período anterior a la crisis. En particular, la deuda de las sociedades no financieras disminuyó del 196 por ciento del PIB en 2010 al 179 por ciento en 2012. Con todo, sigue situándose considerablemente por encima de la que registraba el país a principios del decenio de 2000 y solo tres países de Europa, a saber Irlanda, Portugal y Suecia, registran en la actualidad niveles de endeudamiento superiores. Como resultado del proceso de desapalancamiento, el crédito bancario a empresas españolas se ha reducido significativamente. Concretamente, los préstamos de los bancos a las sociedades no financieras disminuyó del 90 por ciento del PIB en 2008 – una de las tasas más elevadas de la UE – al 60 por ciento del PIB en 2013, concentrándose la mayor parte de la caída en el período posterior a 2010. Los datos de las encuestas sobre los bancos<sup>32</sup> ponen de manifiesto que la disminución en la concesión de préstamos al sector privado se debe principalmente a la escasa demanda de créditos. Solo Irlanda experimentó una tendencia a la baja más acusada en el crédito bancario a sociedades no financieras, mientras que en la mayor parte de los países de la UE la disminución fue relativamente modesta (Gráfico 2.6).

### *... y las PYME también se ven afectadas por el limitado acceso al crédito ...*

Además del proceso de desapalancamiento, factores relativos a la oferta también explican en gran medida la caída de los créditos a las pequeñas y medianas empresas (PYME). De hecho, los tipos de interés sobre los préstamos de hasta 0,25 millones de euros – los que suelen necesitar las PYME – se habían mantenido bajos durante los primeros años de la recesión mundial, pero empezaron a aumentar cuando irrumpió la crisis de deuda soberana de la zona del euro. En particular, los tipos de interés sobre este tipo

<sup>32</sup> Banco de España (2013).

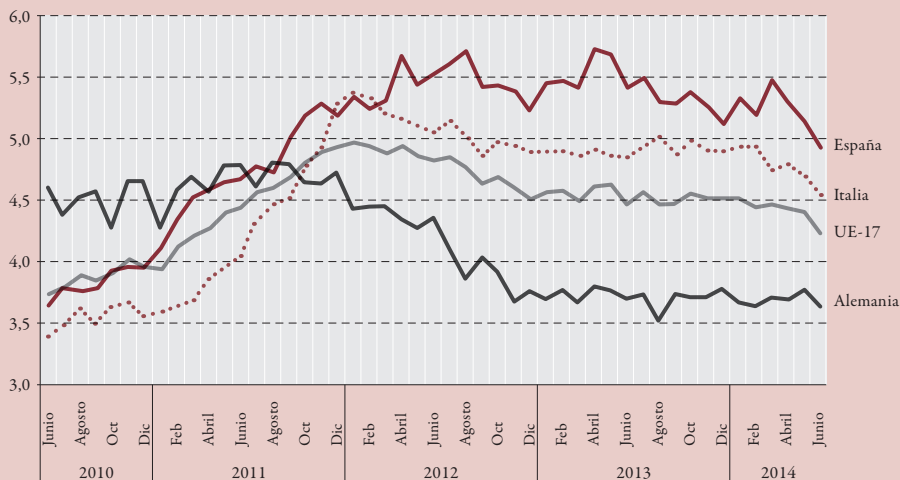
**Gráfico 2.6 Variaciones en el crédito bancario a sociedades no financieras como porcentaje del PIB en países seleccionados de la UE entre 2003 y 2013**  
(puntos porcentuales)



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del Banco Central Europeo (2013).

de préstamos aumentaron del 3,9 por ciento en 2010 – un valor inferior al registrado en Alemania durante el mismo período – hasta alcanzar un valor máximo del 5,7 por ciento en agosto de 2012 y se han mantenido relativamente estables desde entonces, situándose en un 4,9 por ciento en junio de 2014. Con todo, en 2012 los tipos de interés aplicables a préstamos similares en otros países de la zona del euro han disminuido de modo inversamente proporcional a las mejoras registradas en la percepción del riesgo de los bonos soberanos (Gráfico 2.7). Esto no ha sido así en España y, como resultado, las PYME españolas se han enfrentado persistentemente a condiciones crediticias desfavorables en comparación con sus homólogos europeos. Por ejemplo, la proporción de PYME que solicitaron con éxito un préstamo bancario disminuyó del 89 por ciento en 2007 al 51 por ciento en 2013, frente al 65 por ciento en la UE-17.

**Gráfico 2.7 Tasas de interés de los préstamos a sociedades no financieras de hasta 0,25 millones de euros (porcentaje)**



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del Banco Central Europeo.

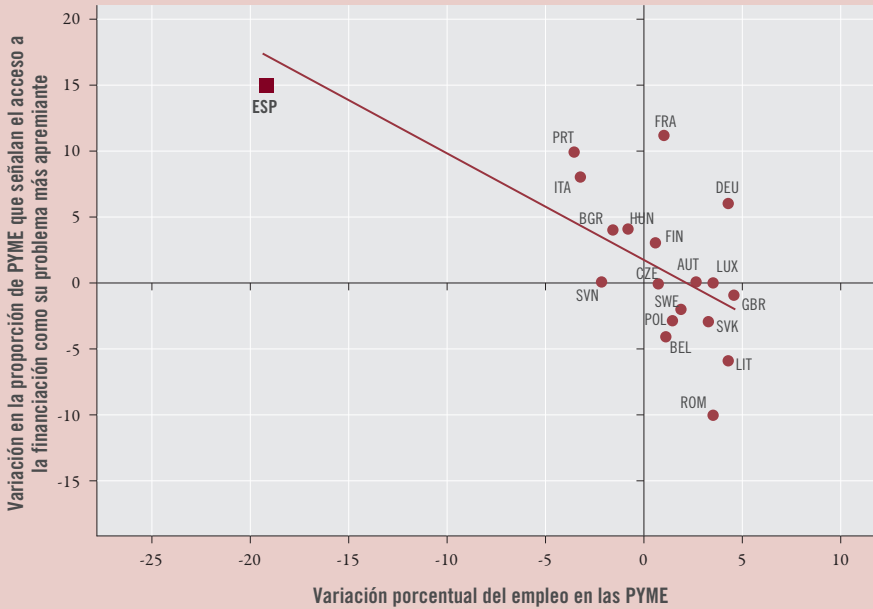
*... todos ellos factores que han perjudicado los niveles de inversión y frenado el crecimiento del empleo, en particular en las PYME.*

La débil posición crediticia de las empresas españolas ha afectado negativamente a su capacidad para invertir (véase el Capítulo 1 para datos globales sobre inversiones). En concreto, la tasa de inversión de las empresas – calculada dividiendo la inversión por el valor añadido al coste de los factores – disminuyó en España del 28,8 por ciento en 2008 al 15,2 por ciento en 2011, la tercera contracción más acusada en la zona del euro, justo después de las registradas en Grecia y Portugal. De igual modo, otros datos indican que la inversión por persona empleada ha pasado de 8.890 a 6.200 euros entre 2008 y 2011 y que se ha producido un cambio en la composición de las inversiones de las empresas españolas durante la recesión. Garicano y Steinwender (2013)<sup>33</sup> muestran que las empresas españolas han reducido las inversiones a largo plazo y productivas, como las destinadas a investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), favoreciendo las inversiones a corto plazo. Esta situación ha llevado a una espiral negativa de tasas más bajas de inversión a largo plazo, a reducciones en el crecimiento a largo plazo y a una menor creación de empleo.

<sup>33</sup> Los autores analizan el efecto de la contracción del crédito examinando los cambios en la composición de las inversiones de las empresas españolas antes y después de la crisis de 2008.

**Gráfico 2.8 Variación en el acceso a la financiación y empleo de las PYME entre 2009 y 2011**

(puntos porcentuales y porcentaje)



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos de Eurostat.

El acceso limitado a la financiación para las PYME también ha agravado la caída del empleo registrada durante la recesión. De hecho, las PYME a menudo carecen de los conocimientos y los recursos para acceder a fuentes de financiación alternativas, como el capital de inversión y el capital riesgo (para más detalles, véase la sección D del presente capítulo). Por ende, se han visto afectadas de manera desproporcionada por las restricciones al crédito, encontrándose con muchas más posibilidades de tener que reducir su plantilla durante la crisis financiera y económica. Entre 2009 y 2011, la proporción de PYME en España que señalaban que la falta de acceso a financiación era su problema más apremiante aumentó en un 16 por ciento, pasando del 9 al 25 por ciento. Durante el mismo período, el empleo en las PYME disminuyó en casi un 20 por ciento, la contracción más acusada de todos los países para los que se dispone de información. En cambio, otros países en los que el endurecimiento de las condiciones de crédito para las PYME ha sido más limitado, como Alemania y Francia, han conseguido limitar la caída del empleo (Gráfico 2.8). Así pues, los datos señalan que



las empresas españolas que antes de la crisis contaban con financiación de bancos débiles, a saber, bancos que fueron rescatados después de la crisis de 2008, experimentaron una caída más acusada del empleo tras el inicio de la recesión.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Bentolila et al. (2013).

---

## C DEMOGRAFÍA DE LAS EMPRESAS Y ENTORNO EMPRESARIAL

*La tasa de creación de empresas en España se aproxima a la media de la UE, aunque sigue por detrás de los niveles que registraba antes de la crisis, ...*

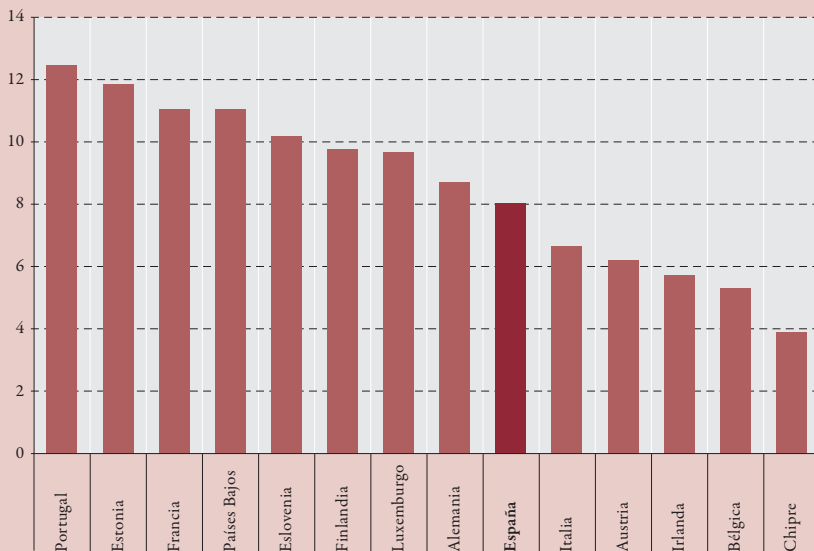
El índice de creación de empresas en España – a saber, la relación entre empresas recién creadas y las empresas existentes en un período dado – se acerca al de otros países de la UE. En 2011, la tasa de creación de empresas en España era del 8 por ciento, frente al promedio de la UE-17 del 8,5 por ciento. Alemania contaba con una tasa de creación de empresas similar, del 8,6 por ciento, mientras que países como por ejemplo Francia y Portugal registraron un 11 y un 12,5 por ciento, respectivamente (Gráfico 2.9, Panel A). Las tasas de creación de empresas en España son más altas en el sector de los servicios, como el turismo (11 por ciento) y la educación (12,3 por ciento), pero más bajas en la industria manufacturera (5 por ciento) y en la construcción (7 por ciento). No sorprende, pues, que la recesión económica haya reducido considerablemente el número de empresas de constitución reciente: en 2013, el número de empresas nuevas creadas en España era solo del 66 por ciento de la cifra correspondiente a 2007, mientras que los Estados Unidos se han situado prácticamente en los niveles previos a la crisis y Australia y el Reino Unido han superado las cifras que registraban en 2007 (Gráfico 2.9, Panel B).

*... además, la tasa de supervivencia de las empresas nuevas es relativamente baja ...*

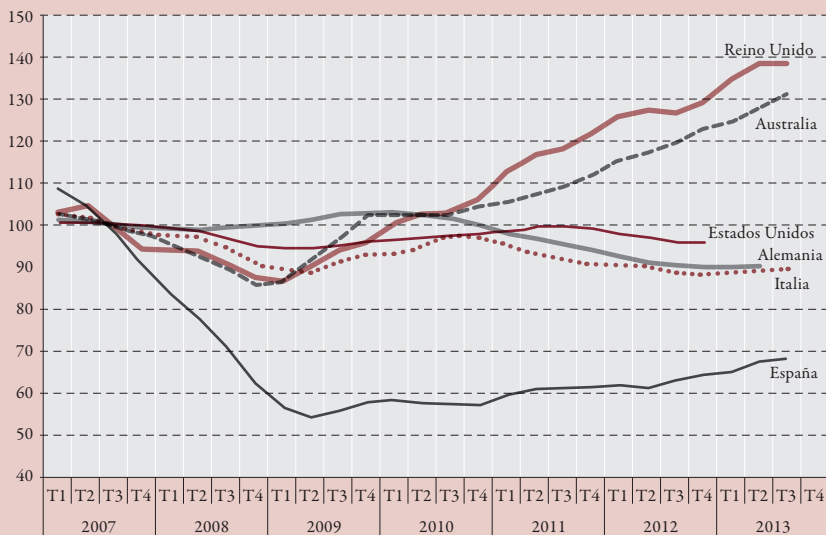
A pesar de disponer España de un proceso de creación de empresas comparativamente dinámico, el país se enfrenta a una cuestión preocupante, las posibilidades de supervivencia de las empresas de nueva creación. Si bien el 76,5 por ciento de las empresas recién establecidas sigue funcionando transcurrido un año de su creación, solo el 41,5 por ciento sobrevive tras cinco años. Los efectos de la crisis han sido considerables, en 2009 las tasas de supervivencia tras uno y cinco años eran del 79,2 y al 48,9 por ciento, respectivamente. España tiene, pues, una de las tasas de supervivencia tras un año y cinco años más bajas entre los países de la UE con datos disponibles (Gráfico 2.10).

### Gráfico 2.9 Evolución en la creación de empresas

**Panel A. Tasas de creación de empresas en países de la UE seleccionados en 2011 (porcentaje)**



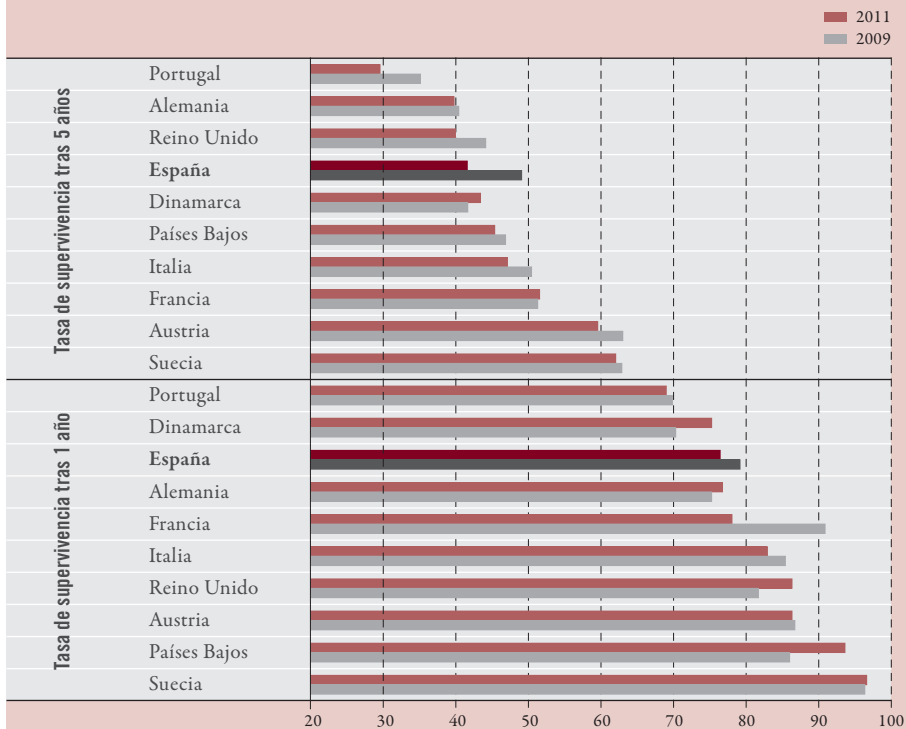
**Panel B. Crecimiento del número de empresas de nueva creación**  
(variación trimestral interanual, Índice 2007=100)



Nota: La tasa de creación de empresas se calcula dividiendo el número de empresas de nueva creación en un período t por el número total de empresas existentes en dicho período t.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos de Eurostat (panel A) y OCDE (panel B).

**Gráfico 2.10 Tasas de supervivencia tras un año y tras cinco años de la constitución de las empresas en 2009 y 2011 (porcentaje)**



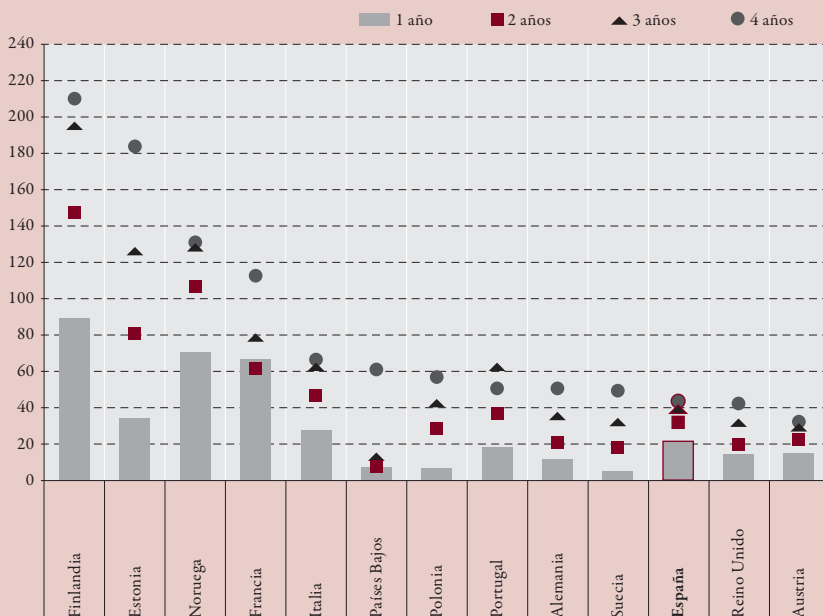
Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos de Eurostat.

*... y se observa un grave problema en relación con la expansión de las empresas, ...*

La debilidad estructural del entorno empresarial en España se traduce en obstáculos en el camino de las empresas españolas que quieren aumentar el alcance y el volumen de sus operaciones. Este es un indicador decisivo, dado que la capacidad para aumentar la escala de la actividad empresarial permite a las empresas de nueva creación aprovechar las economías de escala, ganar cuota de producto en los mercados internacionales y realizar inversiones a largo plazo, tales como inversiones en investigación y desarrollo. Además, la capacidad de las nuevas empresas para crecer y prosperar es un factor clave en la creación de empleo. Concretamente, la creación de empleo en las empresas españolas equivale al 21 por ciento de la fuerza de trabajo inicial transcurrido un año de su constitución, al 32 por ciento transcurridos dos años y al 43 por ciento transcurridos cuatro años. A efectos comparativos,

Gráfico 2.11 Crecimiento del empleo en empresas de nueva creación, 2011

(porcentajes)



Nota: El crecimiento del empleo se calcula como el número de empleados en la empresa en el año  $t + n$  dividido por el número de empleados en la empresa en el año  $t$ , siendo el año  $t$  el de constitución de la empresa.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos de Eurostat.

tras cuatro años de su creación, las empresas alemanas y portuguesas han incrementado su mano de obra un promedio del 50 por ciento, las italianas un 67 por ciento y las francesas un 113 por ciento. Los países escandinavos tienen tasas de crecimiento del empleo más elevadas y, dentro de los países de la UE con información disponible, solo el Reino Unido y Austria registran valores peores que los españoles. Los datos indican que, si bien las tasas de crecimiento del empleo en España son, en grandes líneas, similares a las de muchos otros países de la UE en los primeros años de la constitución de las empresas, tienden a dejar de crecer a los tres años de su creación (Gráfico 2.11).<sup>35</sup>

*... que se ve agravado por la falta de competencia en el mercado de bienes y servicios.*

Es posible que tras los problemas a los que se enfrentan las empresas para crecer por encima de un cierto nivel se encuentren unos requisitos administra-

<sup>35</sup> Véanse, por ejemplo, López-García y Puente (2007) y López-García y Puente (2012).

tivos ineficientes y una regulación estricta del mercado de bienes y servicios. A esto se añadía la dificultad que suponían las grandes diferencias existentes entre las legislaciones empresariales de las distintas autonomías en España. Hasta hace poco, las empresas que operaban en varias autonomías debían cumplir la legislación de cada una de ellas, como si operasen en distintos países. Para abordar este problema, la Ley 20/2013 ha establecido que si una empresa desea ampliar su actividad a otras autonomías debe cumplir únicamente la legislación de la autonomía de la que es originaria. No obstante, prevalecen otros obstáculos institucionales que impiden el crecimiento de las empresas. Por ejemplo, la regulación del comercio al por menor es particularmente estricta y desalentadora para la creación de grandes superficies y favorable a las pequeñas unidades comerciales (Recuadro 2.2).

#### Recuadro 2.2 Regulación del comercio minorista

La regulación del sector del comercio minorista en España es más estricta que en otros países de la UE – aunque en los últimos años se han introducido algunos cambios – y favorece a los pequeños puntos de venta en detrimento de la creación de grandes superficies. En particular, el indicador de regulación del comercio minorista de la OCDE es de 3 en España – el cuarto más elevado en la OCDE – frente al 2,7 de Alemania, el 2,5 de Francia y Grecia y el 1,8 de Portugal. Además, este indicador no toma plenamente en consideración las numerosas regulaciones en vigor tanto en el plano local como autonómico, que son más estrictas que hace unos años.<sup>36</sup> Existen asimismo regulaciones adicionales específicas para las grandes superficies de venta al por menor. Hasta hace muy poco, las grandes superficies de venta al por menor tenían que obtener un segundo permiso autonómico para poder abrir. La Ley 1/2010<sup>37</sup> ha cancelado esta disposición, aunque ha introducido la posibilidad para los gobiernos autonómicos de alegar razones – que van desde la planificación urbana a la protección del consumidor – para exigir a las potenciales unidades de venta la obtención de una autorización específica de las autoridades locales. Además, algunas autonomías han introducido una prohibición temporal para abrir centros comerciales y otras gravan con impuestos específicos las grandes superficies. Como resultado, en España tan solo un 1,4 por ciento de los comercios minoristas tienen más de diez empleados, frente al 4 por ciento del total de las empresas en la economía del país. Esta proporción también está muy lejos de los porcentajes de empresas minoristas con más de diez empleados que registran otros países de la UE, como el 3,8 por ciento de Francia o el 6,7 por ciento de Alemania.

<sup>36</sup> Véase Matea y Mora-Sanguinetti (2012) para un análisis de los efectos de las legislaciones autonómicas sobre el comercio minorista.

<sup>37</sup> Con esta ley se incorpora a la legislación nacional la Directiva de la UE relativa a los servicios (2006/123/CE).

Además, la falta de competencia en algunos sectores que proporcionan insumos intermedios clave al resto de la economía frena la entrada de nuevas empresas y mantiene los precios ineficientemente altos. Un ejemplo es el caso de la regulación del sector eléctrico en España. En un principio el sistema creó un obstáculo a la entrada de competidores extranjeros con la institución de los precios subvencionados. Estos subsidios se cancelaron posteriormente debido a la aparición de un gran déficit fiscal, provocando un considerable aumento de los precios de la energía eléctrica, que a día de hoy se encuentran entre los más altos de la UE (Recuadro 2.3). Por el contrario, en lo que al agua respecta, los precios ineficientemente bajos no reflejan el verdadero coste que supone la prestación del servicio, los costes ambientales o la escasez de agua. Además, los precios bajos disuaden a los inversores privados, limitando, por ejemplo, el desarrollo de industrias de desalinización y reciclado de aguas en España<sup>38</sup>

### Recuadro 2.3 El sector eléctrico en España

La regulación del sector eléctrico en España se ha modificado en múltiples ocasiones durante la década pasada. Desde 2005 los precios de la electricidad se mantuvieron artificialmente por debajo de los niveles de mercado y el Gobierno compensó a las compañías eléctricas por las pérdidas. Como resultado, se produjo un déficit de tarifa de 30.000 millones de euros. Además, se evitaba la competencia al permitir únicamente a las empresas eléctricas españolas el ofrecer las tarifas bajas reguladas, lo que impedía claramente la entrada en el mercado de empresas extranjeras. Como parte de las acciones emprendidas para reducir el gasto público durante la crisis, entre 2012 y 2013 se aprobaron distintas medidas de reforma del sector eléctrico con ayuda de la Comisión Europea y del Fondo Monetario Internacional. Así, los precios de la electricidad – en kilovatio por hora – aumentaron entre 2007 y 2013 un 54 por ciento para los consumidores y un 31 por ciento para las empresas, muy por encima del promedio de la UE-27.<sup>39</sup> Esta situación ha incrementado los obstáculos a los que se enfrentan las empresas españolas al intentar competir en el plano internacional.

<sup>38</sup> Fuentes (2011).

<sup>39</sup> Los aumentos se han producido en la Banda Dc (consumo anual entre 2.500 kWh y 5.000 kWh.) para los hogares y la Banda Ic (consumo anual entre 500 MWh < 2.000 MWh) para las empresas.

---

Por último, la regulación española que controla el acceso a determinadas industrias sigue siendo una de las más restrictivas de los países de la OCDE. Este es el caso del transporte por carretera, que cuenta con grandes obstáculos a la entrada – el indicador correspondiente de la OCDE de regulación del mercado de bienes y servicios es de 4,5 sobre 6. A diferencia de otros países de la UE, en España las regulaciones de entrada también se aplican al transporte por cuenta propia. Además, el regulador puede limitar la capacidad del sector. Finalmente, son considerables los problemas para obtener permisos de transporte de mercancías por carretera. En el sector del transporte ferroviario se han logrado mejoras al flexibilizar las barreras de entrada. Con efecto en 2013, el Gobierno decidió dividir la operadora ferroviaria nacional en cuatro sociedades anónimas y está previsto liberalizar el servicio de transporte ferroviario de pasajeros para permitir la entrada de nuevas compañías.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> OCDE (2012).



## D CONSIDERACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA

En este capítulo se ha expuesto a grandes rasgos cómo los desequilibrios que presenta la competitividad española no están relacionados únicamente con las desigualdades en la relación coste-competitividad, sino que más bien obedecen a las carencias del entorno macroeconómico, a saber, los mercados de crédito débiles, los niveles bajos de inversión y un entorno empresarial deficiente. Es por ello que un simple retorno al modelo de crecimiento anterior a la crisis no bastaría para alcanzar un crecimiento económico sostenido y una creación de empleo de calidad. En esta línea de reflexión, el Gobierno ha aprobado recientemente una serie de intervenciones destinadas tanto a sostener la recuperación a corto plazo como a sentar las bases para un crecimiento competitivo a largo plazo. Concretamente, en junio de 2014 se anunció un paquete de medidas de estímulo por valor de 6.300 millones de euros destinadas a incentivar la inversión en investigación y desarrollo y promover la reindustrialización de la economía. Como parte del mismo conjunto de medidas, el Gobierno anunció su intención de reducir el impuesto de sociedades del 30 al 25 por ciento. Aunque estas intervenciones se valoran positivamente, es preciso destinar esfuerzos a desarrollar una estrategia más completa que incluya objetivos de empleo, tales como medidas para mejorar la calidad del entorno empresarial, potenciar el funcionamiento del sistema crediticio y promover la adquisición de cualificaciones que respondan a la demanda del mercado de trabajo.

*Para seguir estimulando la creación de empresas, podrían ajustarse las regulaciones administrativas ...*

A pesar de que la tasa de creación de empresas en España equivale prácticamente al promedio europeo, algunos procedimientos administrativos necesarios para la creación de una empresa frenan su dinamismo. Esto supone un obstáculo importante en un momento en que los emprendedores potenciales tal vez deseen beneficiarse de las mejores perspectivas macroeconómicas y crear una nueva empresa. En la actualidad, la serie de normativas que es preciso cumplir para poder crear una empresa en España exigen la amplia

participación de las autoridades nacionales, autonómicas y locales, con el consiguiente riesgo de solapamiento de las competencias jurisdiccionales (véase Recuadro 2.4).

Adaptar la normativa española en materia de creación de empresas a la práctica de la UE ayudaría a mantener la recuperación a corto plazo, así como a sentar las bases para un entorno empresarial más dinámico de cara al futuro.

Un experimento similar se ha llevado a cabo con éxito en Francia, donde la legislación sobre el empleo por cuenta propia se ha agilizado para promover la actividad empresarial a pequeña escala. Cabe destacar la Ley de Modernización Económica (*Loi de modernisation de l'économie*), que ha

#### **Recuadro 2.4 Crear una empresa: La regulación española desde una perspectiva comparativa**

Para crear una empresa en España es preciso realizar 11 trámites distintos en los planos nacional, autonómico y local<sup>41</sup> frente a los 9 de Alemania, los 6 del Reino Unido y los 5 de Francia. Además, la duración media de la totalidad del proceso es de 27 días, frente a los 15 de Alemania, los 13 del Reino Unido y los 7 de Francia. El coste medio de los trámites necesarios para crear una empresa representa el 3,2 por ciento del PIB per cápita (860 euros) en España, mientras que en Francia es del 0,9 por ciento y el 0,7 por ciento en el Reino Unido.<sup>42</sup> De igual modo, los procedimientos y los costes se concentran en los niveles más bajos de la administración pública. De hecho, hasta el 87 por ciento del tiempo necesario y hasta el 80 por ciento de los costes que conlleva la creación de una empresa corresponden al nivel autonómico o municipal.<sup>43</sup> Por último, las condiciones para obtener el permiso para crear una empresa también son más estrictas en España que en otros países de la UE. Por ejemplo, el capital mínimo necesario para constituir una sociedad de responsabilidad limitada en España es de 3.000 euros, mientras que en Alemania y en Francia es de un euro, y en el Reino Unido y los Países Bajos no se exige capital alguno. Por todo ello, la Comisión Europea considera España como el país de la UE más complejo en materia de concesión de licencias.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> A nivel estatal, las empresas tienen que inscribirse en el Registro Mercantil y obtener un número de identificación de la Agencia Tributaria. A nivel autonómico, las empresas deben solicitar un permiso para iniciar la actividad y presentarlo en el registro autonómico. A nivel local, es preciso solicitar una última licencia al municipio correspondiente.

<sup>42</sup> Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2012).

<sup>43</sup> Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2007).

<sup>44</sup> Comisión Europea (2011a).

definido la condición jurídica de los trabajadores por cuenta propia (*auto-entrepreneurs*) y ha introducido una serie de disposiciones administrativas y fiscales para apoyar el desarrollo de su actividad. Los trabajadores por cuenta propia ya no tienen que inscribirse en la administración nacional y se benefician de un régimen fiscal favorable. Así, por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia están exentos del pago de la contribución económica territorial durante los tres primeros años de su actividad. Además, si sus ingresos no llegan a un nivel determinado, pueden beneficiarse de un régimen tributario “micro-fiscal” de tal manera que pagan impuestos sobre los ingresos junto a sus cotizaciones a la seguridad social. Se trata de un sistema muy generalizado, al que se han acogido alrededor de un 50 por ciento de las empresas de nueva creación desde 2009. Sin embargo, en el diseño de esta intervención en materia de políticas debería prestarse especial atención a garantizar que esta categoría de trabajadores accede sin problemas a las prestaciones de seguridad social.

*... y potenciarse el papel de las inversiones de capital riesgo.*

Este capítulo también ha puesto de manifiesto que las empresas españolas, en particular las PYME, se enfrentan a limitaciones significativas para acceder a los mercados crediticios tradicionales. Fomentar el desarrollo de fuentes alternativas de financiación es, por consiguiente, otra prioridad clave para apoyar la creación y el crecimiento de las empresas. En particular, debería prestarse mayor atención a la financiación de PYME innovadoras, especialmente de las más recientes, con recursos procedentes de capital de inversión y de capital riesgo. La inversión por parte de entidades de capital de inversión y capital riesgo en España alcanzó los 1.700 millones de euros en 2013, frente a los 2.000 millones de 2012 y los 5.500 millones de 2007.<sup>45</sup> Esta reducción se debe en su mayor parte a la caída de las inversiones de las entidades nacionales, mientras que las de los inversores internacionales se han recuperado al nivel que registraban antes de iniciarse la crisis. Al mismo tiempo, el acceso a la financiación de capital de inversión y de capital riesgo es decisivo para las empresas jóvenes que desean invertir y, a su vez, para la creación de empleo (véase el Recuadro 2.5 para más detalles).

<sup>45</sup> Estos datos proceden de la Asociación Española de Entidades de Capital Riesgo (ASCRI), en colaboración con Webcapitalriesgo.com.

## Recuadro 2.5 El papel del capital de inversión y del capital riesgo en los resultados de las empresas

Los datos indican que el acceso a financiación de capital de inversión y de capital riesgo favorece los resultados de las empresas desde varios puntos de vista. Las empresas españolas que recibieron estos tipos de financiación en 2005 obtuvieron resultados considerablemente mejores que otras empresas comparables durante un período de tres años. Entre 2005 y 2008, las inversiones aumentaron un 12,9 por ciento en las empresas con financiación de capital de inversión y capital riesgo, mientras que en aquellas empresas sin este tipo de financiación disminuyeron un 3,3 por ciento. Además, las primeras han experimentado un aumento significativo del empleo (+10,7 por ciento), mientras que las segundas han visto cómo sus niveles de empleo caían un 4,4 por ciento de media. Cuando las empresas jóvenes se consideran separadamente, las diferencias en los resultados son aún mayores. Entre 2005 y 2008, el empleo aumentó un 24,7 por ciento en las empresas de nueva creación con financiación de capital de inversión y capital riesgo, mientras que en aquellas empresas sin financiación de este tipo solo aumentó un 6,6 por ciento. Resumiendo, el acceso a capital de inversión y al capital riesgo puede representar una ventaja comparativa clave para las empresas en sus etapas iniciales de desarrollo (Cuadro 2.1).

**Cuadro 2.1 Variación en los resultados entre empresas con y sin financiación de capital de inversión y capital riesgo entre 2005 y 2008**  
(tasa de crecimiento, porcentaje)

	Todas las empresas		Empresas de reciente creación		Empresas en fase de expansión	
	Con capital de inversión y capital riesgo	Sin capital de inversión y sin capital riesgo	Con capital de inversión y capital riesgo	Sin capital de inversión y sin capital riesgo	Con capital de inversión y capital riesgo	Sin capital de inversión y sin capital riesgo
<b>Empleo</b>	10,7	-4,4	24,7	6,6	10,6	-0,1
<b>Activo intangible</b>	33,9	-16,7	23,3	-20,4	19,1	-8,7
<b>Total activos</b>	12,9	-3,3	34,8	-6,6	10,1	-4,9
<b>Ingresos</b>	8,4	-7,7	42,5	0,5	6,5	-4,5
<b>Margen bruto</b>	8,2	-10,1	36,3	-2,4	6,7	-3,5

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, información basada en datos de la ASCRI (2011).

El Gobierno de España ha aplicado recientemente una serie de medidas para potenciar la recuperación de la financiación de capital de inversión y capital riesgo. Por ejemplo, en 2013, el primer fondo público (FOND-ICO Global) se constituyó con objeto de atraer nuevos recursos a través de la financiación conjunta de proyectos con el sector privado. Los inversores deben proporcionar entre un 30 y un 70 por ciento de los recursos necesarios. Además, se ha adelantado la aplicación de otras medidas como la creación de viveros de empresas nacionales y la promoción de una red de inversores privados.

Sin embargo el sector del capital riesgo sigue poco desarrollado en España si se compara con el de otros países de la OCDE. Concretamente, la financiación no bancaria representa alrededor del 35 por ciento del total de la financiación en España, frente a un promedio de la UE-17 del 60 por ciento. Por consiguiente el Gobierno de España debería plantearse aumentar su participación introduciendo más incentivos para que entidades privadas inviertan en la creación de nuevos negocios.

A este respecto, un buen ejemplo es el Programa Heznek de Israel, el país con el mayor sector de capital riesgo de entre los países de la OCDE. El Programa Heznek está basado en un sistema en el que el Gobierno invierte en la creación de una empresa una suma equivalente a la inversión inicial de una entidad privada. La peculiaridad del Programa Heznek es que brinda a los inversores la posibilidad de adquirir las participaciones del Gobierno al precio inicial en cualquier momento dentro de los cinco años posteriores a la inversión. Este sistema puede resultar particularmente atractivo en el caso de España. De hecho, la posibilidad de que los inversores compren la participación del Gobierno en un plazo de cinco años maximiza la utilización de (limitados) recursos públicos, que pueden redestinarse a financiar nuevas empresas. Habida cuenta de las bajas tasas de supervivencia de las empresas españolas, el acceso a los recursos públicos podría condicionarse a la participación de las empresas en programas de formación para ayudar a los emprendedores a seleccionar proyectos útiles y a aportar los conocimientos empresariales necesarios (más adelante se incluyen algunos ejemplos de estos programas de formación).

---

*Las intervenciones también deberían favorecer la capacidad de las empresas para sobrevivir y crecer promoviendo la adquisición de habilidades empresariales ...*

Las empresas españolas luchan por sobrevivir tras su creación y raramente crecen por encima de su tamaño y ámbito de acción iniciales. Por consiguiente, las intervenciones en materia de política podrían orientarse a proporcionar apoyo en la organización y la financiación para la supervivencia y el crecimiento de las empresas ya establecidas. Con este fin, una de las prioridades clave en materia de política es proporcionar a los nuevos emprendedores conocimientos empresariales básicos y, al mismo tiempo, comprobar que sus proyectos son viables y que justifican la inversión. De este modo se garantizaría que solo se crean empresas viables, aumentando las tasas de supervivencia y reduciendo el riesgo de quiebra.

Este tipo de intervenciones en materia de política también podrían tomar en consideración la presencia de colectivos – como, por ejemplo, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con discapacidad – que suelen estar subrepresentados en las actividades empresariales. Los obstáculos que conllevan una normativa compleja y unos trámites administrativos complicados tienen unos efectos asimétricos en el potencial empresarial de estos grupos, que pueden carecer de la cualificación, experiencia e información necesarios para cumplirlos y resolverlos. A continuación incluimos tres ejemplos de países europeos que pueden ser de especial interés en el contexto de España:

- El proyecto *Empresas*, que se aplica en dos estados federales en Alemania, es un programa de formación destinado a emprendedores potenciales de menos de 27 años de edad. El programa proporciona formación en cuatro fases diferentes:<sup>46</sup>
  - i) *Orientación*: Los emprendedores potenciales jóvenes se informan sobre las habilidades necesarias para crear una empresa y sobre cómo obtener apoyo legal o financiero;
  - ii) *Planificación*: Durante esta etapa de la formación, los emprendedores potenciales reciben asistencia en el desarrollo de su idea de negocio;

<sup>46</sup> OCDE (2013b).

- iii) *Puesta en marcha del negocio*: Los asesores empresariales ayudan a los emprendedores a poner en marcha su actividad, les proporcionan asistencia en la gestión práctica de la empresa y les facilitan el contacto con posibles clientes y proveedores;
  - iv) *Crecimiento y consolidación*: Si bien los emprendedores gestionan la empresa de manera autónoma, se mantienen en contacto con el centro de formación para el seguimiento de la sostenibilidad del proyecto y el estudio de los posibles medios de expansión. Un elemento clave del programa es la exigencia de no saltarse ninguna de las fases. De hecho, solo alrededor del cincuenta por ciento de los participantes iniciales completan con éxito la fase de orientación y solo la mitad de los que acceden a la fase de planificación desarrollan proyectos de negocio comercialmente viables.
- En 2009 Portugal introdujo un conjunto de medidas de apoyo a los trabajadores por cuenta propia entre los jóvenes (PEACPE). El primer pilar de este sistema incluye la activación de dos líneas de crédito – MICROINVEST e INVEST+ – que proporcionan a los jóvenes préstamos con garantías y tipos de interés bajos. Para poder postular, los candidatos deben ser jóvenes de entre 18 y 35 años de edad en búsqueda de su primer empleo y contar, como mínimo, con un título de educación secundaria. Los proyectos deben tener el objetivo de crear unos diez puestos de trabajo, necesitar una inversión de menos de 200.000 euros y poderse llevar a cabo en el plazo de un año. Entre 2010 y 2011 estas líneas de crédito financiaron 515 empresas que contribuyeron a la creación de 2.113 puestos de trabajo. El segundo pilar del programa es la posibilidad que se brinda a los participantes de solicitar asistencia técnica en la creación y la consolidación de sus empresas. Se trata de una asistencia que se presta de manera voluntaria y gratuita durante como mínimo los primeros nueve meses. El servicio proporciona a los emprendedores que participan en el programa información y orientación, formación en gestión y consultoría en caso de dificultades.

- 
- En Italia, el Gobierno proporciona apoyo a las mujeres empresarias facilitando su acceso a recursos financieros, reduciendo los trámites burocráticos necesarios para iniciar una actividad y promoviendo la igualdad de género (Ley núm. 215/1992). Se hace a través de un comité para la iniciativa empresarial de las mujeres que proporciona préstamos y subvenciones a las empresarias, así como formación, orientación y asesoramiento legal. Para poder recibir el apoyo del Gobierno, las empresas deben estar dirigidas por mujeres: en el caso de las cooperativas el 60 por ciento de los miembros deben ser mujeres y, en el de las empresas, como mínimo dos tercios de los miembros de la dirección deben ser mujeres. También deben cumplirse ciertos requisitos en cuanto al tamaño: las empresas participantes no pueden tener más de 50 empleados ni facturar más de 7 millones de euros. Las evaluaciones que se han realizado sobre este programa muestran que las empresas que han recibido apoyo tienen más probabilidades de sobrevivir cinco años tras su creación y pueden implementar proyectos de inversión más fácilmente.

*... y garantizando un sistema crediticio que funcione adecuadamente.*

Claro está que la capacidad de una empresa para sobrevivir y expandirse también está relacionada con su capacidad para acceder al sistema crediticio, que en los últimos años se ha visto gravemente comprometido. En la misma línea que otros países de la OCDE, el Gobierno español ha aplicado una serie de medidas destinadas a mejorar la intermediación financiera bancaria. Concretamente, entre 2007 y 2011 se han aumentado los valores garantizados para la titularización de fondos en un 23 por ciento, pasando de 5.200 a 7.400 millones de euros, habiéndose revisado a la alza desde entonces. El importe de los recursos destinados a garantías de créditos a la exportación del Gobierno también ha aumentado con objeto de potenciar la actividad internacional de las empresas. Además, en 2013 el Instituto de Crédito Oficial (ICO) abrió líneas de crédito de hasta 23.000 millones de euros para que los bancos concediesen préstamos a las PYME (Cuadro 2.2).



**Cuadro 2.2 Respuestas en materia de política destinadas a mejorar el acceso de las PYME a la financiación en los países de la OCDE**

Área de política	Respuesta de política	Países
Políticas para mejorar la intermediación financiera bancaria	Aumento de las garantías de préstamos del Gobierno y/o porcentaje garantizado, número de empresas que pueden acceder al crédito, préstamos anticíclicos	Canadá, Chile, Dinamarca, <b>España</b> , Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Países Bajos, Reino Unido, República de Corea y Suiza
	Garantías especiales y préstamos para la creación de empresas	Canadá, Dinamarca, Países Bajos
	Aumento de las garantías de créditos a la exportación del Gobierno	Canadá, Dinamarca, <b>España</b> , Finlandia, Nueva Zelandia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza
	Mediación /revisión/código de conducta en la concesión de créditos	<b>España</b> , Francia, Irlanda, Nueva Zelandia
	Los bancos se fijan metas de concesión de créditos a las PYME, tipos de interés negativos para depósitos en el banco central	Irlanda, Dinamarca
	Tipos de interés subvencionados	<b>España</b> , Federación de Rusia, Hungría, Portugal, Reino Unido y Turquía
Políticas para promover fuentes de crédito alternativas	Financiación con capital riesgo y capital de inversión, garantías	Canadá, Chile, Dinamarca, <b>España</b> , Finlandia, Francia, Hungría, Países Bajos y Reino Unido
	Más préstamos directos a las PYME	Canadá, Chile, Eslovenia, <b>España</b> , Hungría, República de Corea y Serbia
	Cofinanciación Gobierno / cofinanciación fondos de pensiones	Dinamarca, Irlanda y Suecia
	Mercados minoristas de valores de renta fija	Alemania, <b>España</b> , Italia, Países Bajos y Reino Unido
Otras políticas	Financiación del banco central en función de la tasa de interés aplicable	Japón y Reino Unido
	Asesoramiento y consultoría empresarial	Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelandia y Suecia
	Exenciones fiscales, aplazamientos	<b>España</b> , Francia, Irlanda, Italia, Nueva Zelandia y Reino Unido

Fuente: OCDE (2013a) y Holton et al. (2013).

---

Se han adoptado otras medidas para superar las actuales fricciones existentes en el mercado crediticio español orientadas a la búsqueda de recursos complementarios de financiación externa. Estas intervenciones incluyen las siguientes:

- i) creación de un mercado de valores de renta fija alternativo para las PYME (Mercado Alternativo de Renta Fija, MARF);
- ii) facilitación de los requisitos de admisión a mercados regulados y alternativos;
- iii) creación de un fondo de coinversión para financiar proyectos empresariales;
- iv) acuerdos con el Banco alemán de Crédito para la Reconstrucción y el Desarrollo (KfW) para establecer un fondo destinado a financiar PYME;
- v) lanzamiento por parte del ICO de una nueva línea de financiación para estimular la adquisición por parte de instituciones financieras de bonos y pagarés emitidos por las PYME españolas; y
- vi) deducción fiscal del 10 por ciento para los beneficios reinvertidos de las PYME.

No cabe duda de que estos beneficios ayudarán a mejorar el acceso de las PYME a créditos no bancarios alternativos. No obstante, es posible que se necesiten medidas adicionales destinadas a las empresas con dificultades para sobrevivir y crecer debidas a deficiencias específicas en el funcionamiento del sistema crediticio. El Gobierno podría, por ejemplo, estudiar la posibilidad de aplicar políticas que promuevan la optimización de los flujos de caja de las empresas. En 2012 solo dos de cada diez empresas en España que venden bienes recibieron los pagos correspondientes a 30 días. En la UE, solo Italia registra resultados peores en este aspecto.<sup>47</sup> Así pues, la adopción de medidas para promover la financiación de la cadena de suministro (SCF por sus siglas en inglés) sería útil para aliviar los problemas derivados de los retrasos en los pagos a que se enfrentan las empresas y aumentar de este modo sus posibilidades de sobrevivir. La financiación de la cadena de

<sup>47</sup> Federation of Creditreform Associations (2012).

suministro permite a los compradores ampliar los plazos de pago al tiempo que acorta el período de liquidación para los proveedores. De este modo, la actividad empresarial se hace más fluida sin obligar a las empresas proveedoras a recurrir a fuentes de financiación y líneas de crédito. Un sistema eficaz de financiación de la cadena de suministro puede optimizar el movimiento de insumos a lo largo de la cadena de suministro. Por ejemplo, el Gobierno del Reino Unido ha invertido recientemente 15 millones de libras esterlinas en mejorar la fluidez de la financiación de la cadena de suministro y ha firmado un acuerdo con algunas grandes empresas que se han comprometido a mejorar la corriente de información entre compradores, proveedores y entidades proveedoras de servicios de SCF.

*En un plano más estructural,  
las políticas deberían promover las inversiones productivas, ...*

Los niveles de inversión han bajado considerablemente en España durante la recesión, poniendo en entredicho las perspectivas económicas del país a largo plazo. Por consiguiente es decisivo tomar medidas para recuperar la inversión productiva. Esto es particularmente cierto en España, ya que las inversiones en el período anterior a la crisis se concentraban principalmente en las actividades relacionadas con la vivienda. Si bien las medidas mencionadas, que tienen por objeto garantizar un acceso adecuado al crédito y mejorar la calidad del entorno empresarial, son necesarias, no bastan para recuperar la inversión productiva. Así pues, otras intervenciones en materia de política podrían incluir incentivos fiscales para las empresas que inviertan y los inversores institucionales que participen más activamente. Algunas intervenciones en materia de política realizadas en otros países de la UE pueden servir de ejemplo.

- Dado el escaso nivel de inversión que registra España en industrias intensivas en tecnología, las intervenciones podrían consistir en la concesión de exenciones fiscales para las inversiones en investigación y desarrollo. Por ejemplo, en Italia se ha introducido un crédito fiscal a modo de prueba para las empresas que subcontraten actividades de este tipo a universidades o centros de investigación reconocidos por la UE. El crédito fiscal

---

equivale al 90 por ciento de los gastos adicionales en investigación y desarrollo durante el año, basados en el promedio de inversión en estas actividades en el período 2008–2010. Si bien aún no se dispone de una valoración de los resultados obtenidos con dicha medida, la intervención puede ser particularmente favorable para las PYME, puesto que suelen carecer de los recursos necesarios para realizar por sí mismas actividades de investigación y desarrollo. De modo similar, en el Reino Unido los incentivos fiscales para estas actividades son mayores para las PYME que para las grandes empresas, a saber, un 225 por ciento de deducción del importe gravable frente al 130 por ciento para las grandes empresas.

- Las ventajas fiscales para las inversiones también podrían aplicarse específicamente para favorecer la creación de empleo. Esto es particularmente importante en España, donde, tal como se documenta en el Capítulo 1, los recientes signos de recuperación se observan sobre todo en las industrias intensivas en capital y aún no han redundado en creación de empleo apreciable. Así, por ejemplo, en 2013 se introdujo en Francia un crédito fiscal para la competitividad y el empleo (*Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*) destinado a promover la inversión tanto de empresas extranjeras como nacionales y crear empleo. El crédito fiscal se calcula como una proporción de los costes brutos incurridos por la empresa en concepto de nóminas (4 por ciento en 2013 y 6 por ciento en los años subsiguientes) y excluye los salarios superiores a 2,5 veces el salario mínimo. De este modo, la medida tiene por objeto beneficiar particularmente a los empleados con poca formación, que son los que más afectados se han visto por la recesión en Francia, al igual que en muchos otros países de la UE. Las PYME pueden recibir esta desgravación como un reembolso en efectivo de los impuestos.
- De modo similar, la inversión en sectores verdes puede favorecer la recuperación y promover al mismo tiempo el desarrollo sostenible. Lamentablemente, algunas de estas deducciones fiscales que ya se aplicaban en España para promover la inversión "verde" se han ido recortando debido a la presión cada vez mayor sobre las finanzas públicas. Cabe señalar que la restauración de este tipo de incentivos, renovados para elevar al máximo su eficiencia, devolvería la confianza de los inversores

en el compromiso del Gobierno y aportaría también beneficios económicos considerables. Así, por ejemplo, a través de la "Iniciativa Mejores Edificios" (*Better Building Initiative*) de los Estados Unidos emprendida en 2011, el Gobierno ha introducido incentivos fiscales para incrementar la eficiencia en el uso de energía en edificios con objeto de triplicar el volumen de las inversiones privadas. Según un informe sobre los progresos realizados, durante el primer año de su aplicación 110 organizaciones se han unido al programa y entidades financieras han destinado 2 mil millones de dólares a la financiación de mejoras para la eficiencia energética.

- Por último, el Gobierno de España tal vez desee considerar la posibilidad de realizar algunas intervenciones en materia de política para potenciar la financiación a largo plazo con objeto de promover las inversiones a largo plazo. A tenor de lo acordado en la reunión del G20 celebrada en septiembre de 2013, se podría promover la inversión a largo plazo a cargo de inversores institucionales, como los fondos de pensiones y los seguros. Estos tienen obligaciones de larga duración y por consiguiente pueden invertir en activos que proporcionan beneficios en un horizonte temporal más lejano. Esto es especialmente importante en España, donde el Fondo de Reserva de la Seguridad Social ha comprado recientemente bonos del Estado por valor del 97 por ciento de sus activos, aumentando asimismo su liquidez. Al igual que en Irlanda, donde el mandato del Fondo de Reserva de las Pensiones Nacionales ha sido modificado por el Gobierno para que solo invierta en ámbitos "de importancia estratégica para la economía irlandesa", el Fondo de Reserva de la Seguridad Social de España puede centrar su mandato futuro en la financiación de inversiones a largo plazo.

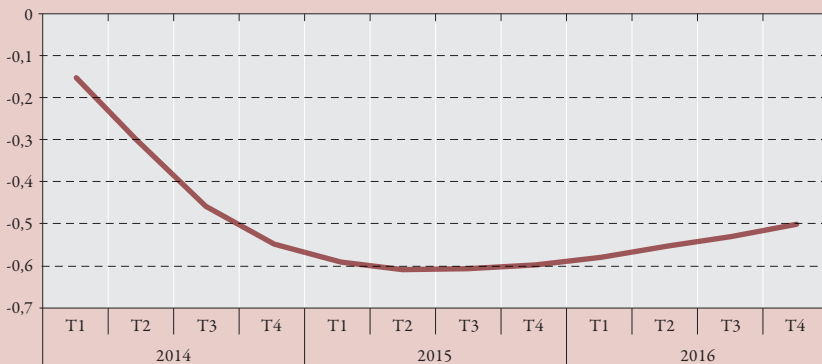
*... mientras que un mayor acceso a la financiación ayudaría a acelerar la recuperación ...*

Si bien es necesario aumentar el papel de las fuentes alternativas de financiación en la economía española, como las inversiones con capital de inversión y capital riesgo antes detalladas, no cabe duda de que una mejora de las condiciones de los créditos bancarios mejoraría de inmediato la situación

macroeconómica. Esto es particularmente cierto para las PYME, en tanto que el presente capítulo ha mostrado que siguen enfrentándose a estrictas condiciones para acceder a créditos a pesar de las mejoras registradas en la percepción del riesgo de los bonos soberanos.

De hecho, en una simulación realizada como parte del presente informe se investigaron los efectos de una reducción de los tipos de interés en España de 0,8 puntos porcentuales. Los resultados muestran que esta reducción llevaría a los tipos de intereses españoles sobre préstamos de hasta 0,25 millones de euros – el nivel de préstamo que suelen necesitar las PYME – a situarse al mismo nivel que la media de la UE-17. Los resultados de la simulación muestran cómo una reducción de diferenciales de los tipos de interés aumentaría los niveles de inversión, por ejemplo, facilitando el acceso de las empresas al crédito. Esto, a su vez, redundaría en una reducción de la tasa de desempleo de 0,6 puntos porcentuales adicionales, así como en beneficios adicionales procedentes del consiguiente aumento del consumo privado y la demanda nacional (Gráfico 2.12).

**Gráfico 2.12 Efectos en el mercado de trabajo de una disminución de los tipos de interés de los préstamos** (variación en la tasa de desempleo, puntos porcentuales)



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, Modelo de los vínculos económicos globales (GEL Model).

*... y un entorno empresarial más dinámico mejoraría y mantendría las perspectivas de crecimiento a largo plazo, ...*

Un entorno empresarial más dinámico también supondría un estímulo importante al crecimiento a largo plazo al promover la innovación a través de una mayor competencia empresarial. Se han llevado a cabo estudios en empresas españolas que han revelado que las empresas nuevas son más propensas a innovar que las ya establecidas<sup>48</sup> y que la sustitución de éstas últimas por las primeras aumenta con el incremento de la productividad total de los factores (PTF).<sup>49</sup> De igual modo, es menos probable que un entorno empresarial en el que predominan las pequeñas empresas y las micro empresas promueva la innovación tecnológica.<sup>50</sup> En el caso de España, la literatura económica existente refleja que las grandes empresas contribuyen más que las pequeñas empresas al aumento de la productividad total de los factores.<sup>51</sup>

Volviendo a las ventajas económicas que conlleva la mayor competencia en el mercado de productos, las estimaciones señalan que alinear la regulación del mercado en las industrias de red y el sector servicios con las mejores prácticas internacionales aumentaría la productividad de la mano de obra en el país un 7 por ciento en 10 años.<sup>52</sup> Análogamente, si se adoptan prácticas óptimas en sectores que proporcionan bienes intermedios a la economía, como por ejemplo el sector eléctrico, la productividad total de los factores aumentaría durante cinco años un 1,6 por ciento en la industria manufacturera y un 0,8 por ciento en la economía en su conjunto.<sup>53</sup> Por último, varios estudios han demostrado que la naturaleza relativamente restrictiva de la regulación española del comercio al por menor lleva a un aumento de la inflación y a una reducción del empleo.<sup>54</sup>

<sup>48</sup> Huergo y Jaumandreu (2004).

<sup>49</sup> Fariñas y Ruano (2004); López-García y Montero (2010).

<sup>50</sup> Pilat (2004).

<sup>51</sup> López-García et al. (2007).

<sup>52</sup> Arnold et al. (2009). Las estimaciones se refieren a los niveles de la regulación del mercado de productos en 2008.

<sup>53</sup> Bourlès et al. (2010).

<sup>54</sup> Matea y Mora Sanguinetti (2009); Ciarreta et al. (2009).

---

*... junto a un aumento del recurso  
a los programas de formación profesional.*

Las políticas que tienen por objeto mejorar el clima empresarial general y estimular la inversión productiva deben complementarse con medidas para desarrollar habilidades que respondan a la demanda del mercado de trabajo. Si bien durante los últimos decenios se ha registrado una mejora del nivel educativo en España, el mercado de trabajo se caracteriza por un elevado grado de desajuste de las competencias, que ha aumentado durante la crisis económica, pasando el índice que mide este desajuste de un 12,9 a un 19,4 por ciento entre 2007 y 2012.<sup>55</sup>

El Gobierno de España ha adoptado numerosas medidas para reformar los sistemas de formación profesional y aprendizaje. Sin embargo, en España sigue habiendo muy pocos aprendices: menos del 1,5 por ciento de los jóvenes frente a una media de la UE del 3,7 por ciento.<sup>56</sup> Los gobiernos de la UE han aplicado una serie de políticas con objeto de mejorar la incidencia de los programas de formación profesional y aumentar su capacidad de respuesta a requerimientos competenciales en los mercados de trabajo.

- En Finlandia, el Gobierno ha introducido un programa (*Oppisopimuskoulutus*) que permite a los estudiantes completar las cualificaciones profesionales nacionales a través de un programa de formación de aprendices. El programa incluye prácticamente todas las cualificaciones profesionales, y pueden participar en el mismo tanto personas jóvenes como adultas. Alrededor del 70 a 80 por ciento del programa de formación de aprendices se desarrolla en el lugar de trabajo, donde un supervisor es el responsable de la formación práctica. Esta formación se complementa con formación teórica que se imparte en escuelas profesionales o centros de educación para adultos. La evaluación del programa revela que el 71 por ciento de las 56.880 personas que participaron en 2011 encontraron un empleo al final del período de aprendizaje. Algunos elementos clave se reflejan en el hecho de que cada aprendiz tiene un plan de estudios individualizado que toma en consideración su experiencia laboral y edu-

---

<sup>55</sup> OIT, base de datos de los ICMT. El índice de desajuste de las competencias, también conocido como índice de disimilitud, recoge las diferencias entre las proporciones de los niveles de educación de los trabajadores empleados y las de los desempleados.

<sup>56</sup> Comisión Europea (2013).



cativa. Además, cabe señalar que los interlocutores sociales participan en la determinación de los contenidos de la formación a nivel sectorial. El coste de la formación para aprendices es de una media de 6.000 euros por aprendiz.

- Estonia implementó otro programa, el Programa de Prácticas en Empresas (*Tööpraktika*), que ha resultado particularmente efectivo para mejorar el ajuste entre las competencias que ofrecen los aprendices y las competencias que necesitan las empresas, y ha llevado a un aumento de las tasas de permanencia en el empleo. El programa, que se inició en 2008, consiste en proporcionar a estudiantes jóvenes una experiencia laboral corta, de un máximo de 4 meses, con objeto de que adquieran conocimientos relacionados con el trabajo y mejoren su empleabilidad bajo la supervisión de un instructor. Las evaluaciones del programa muestran cómo, a los 6 meses de haber completado la formación, el 50 por ciento de los participantes tenía un empleo, el 70 por ciento de los cuales eran en la misma empresa en la que habían realizado su formación de prácticas. El programa también resulta particularmente rentable: a los dos años de la finalización del período de formación en prácticas, cada euro invertido en el programa ha generado 3 euros a la sociedad.

Por último, cabe prestar especial atención a garantizar que los periodos en puestos de aprendizaje proporcionen un mecanismo de transición hacia modalidades de empleo más estables. En 2012, en España solo el 3 por ciento de los contratos de formación dual (Contratos para la formación y el aprendizaje) pasaron a ser permanentes al finalizar el programa de formación. Esto sucedió así a pesar de la existencia de ventajas fiscales que favorecerían esta transición. Si bien las empresas que ofrecen un contrato permanente al finalizar el contrato de formación y aprendizaje se benefician de una reducción en las cuotas a la seguridad social equivalente a 1.500 euros (1.800 en el caso de las mujeres) durante un plazo de 3 años, los subsidios a la contratación se han revelado de eficacia limitada (véase el Capítulo 3 para más información).

---

Así pues, podrían preverse otras medidas para favorecer la transición de los contratos de aprendizaje a modalidades de empleo más estables. El garantizar la finalización de los periodos de formación dual supondría un primer paso para asegurar una mejor empleabilidad de sus participantes. Dejar un empleo para incorporarse a otro o abandonar el sistema de educación y formación son algunas de las principales causas de que los participantes no finalicen sus periodos en puestos de aprendizaje. De este modo, sería preciso adoptar medidas para incentivar a los aprendices a finalizar el programa. En Canadá, por ejemplo, los participantes que han completado con éxito su periodo de aprendizaje pueden solicitar una beca de 2.000 dólares.

También merece la pena plantearse medidas adicionales para limitar los abusos que se dan en los programas de este tipo. Así, por ejemplo, en Italia se ha introducido recientemente una ley para limitar el acceso de los aprendices únicamente a establecimientos en los cuales un mínimo del 50 por ciento de aprendices contratados en los últimos 3 años lo fueron tras finalizar el periodo de formación (Ley 92/2012).<sup>57</sup> De igual modo, la misma ley establece que los aprendices no pueden sumar más del 40 por ciento de la fuerza de trabajo de una empresa (el 50 por ciento en sociedades con menos de 10 empleados).<sup>58</sup> Cabe señalar que, según la legislación italiana, los contratos de aprendizaje están considerados formalmente como contratos permanentes. De hecho, una vez finalizado el periodo de aprendizaje, devienen automáticamente en contratos indefinidos a menos que las partes decidan poner fin a la relación de trabajo.

Para que una estrategia integral de estas características funcione, es preciso prestar especial atención a cómo implicar activamente a los interlocutores sociales en su diseño y aplicación, en particular su integración y complementariedad con otras políticas del mercado de trabajo (por ejemplo, otros programas de formación y el papel de los servicios públicos de empleo), cuestiones que se examinan en más detalle en los siguientes capítulos.

<sup>57</sup> Esta obligación no se aplica a las sociedades con menos de 10 empleados.

<sup>58</sup> Solo los empleados permanentes están incluidos en la definición de fuerza de trabajo.



---

## BIBLIOGRAFÍA

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. 2007. *Trámites administrativos para la creación de empresas en España* (Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas).

—. 2012. *Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas* (Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas).

Arnold, J.; Holler, P.; Morgan, M.; Woegotter, A. 2009. *Structural reforms and the benefits of the enlarged EU market: Much achieved and much to do*, Documento de trabajo núm. 694 del Departamento de Economía de la OCDE (París, publicaciones de la OCDE).

Asociación Española de Entidades de Capital Riesgo (ASCRI). 2011. *Economic and social impact of venture capital and private equity in Spain* (Madrid).

Banco Central Europeo (BCE). 2013. *Survey on the access to finance of SMEs* (Bruselas, Banco Central Europeo).

Banco de España. 2013. *Bank lending survey* (Madrid).

Bentolila, S.; Dolado, J.J.; Jimeno, J.F. 2009. *The Spanish productivity puzzle: Immigration and other factors*, Presentación preparada para el Seminario LSE-CIEES, The Spanish Economy after the Crisis: Towards a New Growth Model, Madrid, 24–26 de junio de 2009.

Bentolila, S.; Jansen, M.; Jiménez, G.; Ruano, S. 2013. *When credit dries up: Job losses in the Great Recession*, IZA Discussion Papers 7808 (Bonn, Institute for the Study of Labor).

Boldrin, M.; Conde-Ruiz, J.I.; Díaz-Giménez, J. 2009. “Eppur si Muove! Spain: Growing without a model”, en FEDEA, *The Crisis of the Spanish Economy* (Madrid, FEDEA).

Bourlès, R.; Cette, G.; Lopez, J.; Mairesse, J.; Nicoletti, G. 2010. *Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth? Panel data evidence for OECD countries*, Documento de trabajo núm. 791 del Departamento de Economía de la OCDE (París, publicaciones de la OCDE).

Ciarreta, A.; Espinosa, M.P.; Martínez-Granado, M. 2009. “Entry regulation in the Spanish retail sector: Effects on employment”, en *Jornadas de Economía Industrial* (Vigo, España).

Comisión Europea. 2011a. *Business dynamics: Start-ups, business transfers and bankruptcy. The economic impact of legal and administrative procedures for licensing, business transfers and bankruptcy on entrepreneurship in Europe* (Bruselas).

—. 2011b. *Study on the cost competitiveness of European industry in the globalisation era: Empirical evidence on the basis of relative unit labour costs (ULC) at sectoral level* (Bruselas).

—. 2013. *Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU27: Key Success Factors* (Bruselas).

Fariñas, C.J.; Ruano, S. 2004. "The Dynamics of Productivity: A Decomposition Approach Using Distribution Functions", en *Small Business Economics*, vol. 22, núm. 4, págs. 237–251.

Federation of Creditreform Association. 2012. *Insolvencias in Europe 2011/12. A Survey by the Credit Reform Economic Research Unit* (Neuss, Alemania).

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2013. *Consulta del Art. IV de 2013 con España* (Washington, DC).

—. 2014. *Empleo y crecimiento: Respaldando la recuperación europea* (Washington, DC).

Fuentes, A. 2011. *Policies towards a sustainable use of water in Spain*, Documento de Trabajo núm. 840 del Departamento de Economía de la OCDE (París, publicaciones de la OCDE).

Garicano, L.; Steinwender, C. 2013. *Survive another day: Does uncertain financing affect the composition of investment?*, CEP Discussion Papers 1188 (Centre for Economic Performance, London School of Economics).

Holton, S.; McCann, F.; Prendergast, K.; Purdue, D. 2013. *Policy measures to improve access to credit for SMEs: A survey* (Dublin, Banco Central de Irlanda).

Huergo, E.; Jaumandreu, J. 2004. "How does probability of process innovation change with firm age?" en *Small Business Economics*, vol. 22, núm. 3–4, págs. 193–207.

Lafrance, R.; Osakwe, P.; St-Amant, P. 1998. *Evaluating alternative measures of the real effective exchange rate*, Bank of Canada Working Paper, págs. 98–20 (Ottawa, Banco de Canadá).

Lebrun, I.; Pérez, E. 2011. *Real unit labor costs differentials in EMU: How big, how benign and how reversible?*, Documento de Trabajo 11/09 (Washington, DC, Fondo Monetario Internacional).

---

López-García, P.; Montero, J.M. 2010. *Understanding the Spanish business innovation gap: The role of spillovers and firms' absorptive capacity*, Documento de Trabajo núm. 1015(Madrid, Banco de España).

López-García, P.; Puente, S. 2007. *Business demography in Spain: Determinants of firm survival*, Documento de Trabajo núm. 0608 (Madrid, Banco de España).

—. 2012. "What makes a high-growth firm? A dynamic probit analysis using Spanish firm-level data", en *Small Business Economics*, vol. 39, núm. 4, págs. 1029–1041.

López-García, P.; Puente, S.; Gómez, A.L. 2007. *Firm productivity dynamics in Spain*, Documento de Trabajo, núm. 0739 (Madrid, Banco de España).

Mallariopoulos, D. 2010. "How much did competitiveness of the Greek economy decline since EMU entry?", en *Economy and Markets*, vol. 5, núm. 4 (Eurobank EFG).

Matea, M.L.; Mora-Sanguinetti, J.S. 2009. *La Evolución de la regulación del comercio minorista en España y sus implicaciones macroeconómicas*, Documento de Trabajo núm. 0908 (Madrid, Banco de España).

—. 2012. "El comercio minorista después de una década de regulación autonómica: efectos en la densidad comercial, el empleo y la inflación", en *Revista de Economía Aplicada*, Vol. XX, núm. 59, págs. 5–54.

Mora-Sanguinetti, J.S.; Fuentes, A. 2012. *An analysis of productivity performances in Spain before and during the crisis: Exploring the role of institutions*, Documento de trabajo núm. 973 del Departamento de Economía de la OCDE (París, publicaciones de la OCDE).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2011. *Spain: Empleos de calidad para una nueva economía, Estudios sobre el crecimiento con equidad* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2008. *Estudio Económico de la OCDE sobre España*, (París, publicaciones OCDE).

—. 2012. *Estudios Económicos de la OCDE España* (París, publicaciones OCDE).

—. 2013a "Recent trends in SME and entrepreneurship finance", en *Financing SMEs and entrepreneurs 2013: An OECD scoreboard* (París, publicaciones de la OCDE).

—. 2013b. *The missing entrepreneurs: Policies for inclusive entrepreneurship in Europe* (París, publicaciones de la OCDE).

Pilat, D. 2004. *The ICT productivity paradox: Insights from micro data*, Estudios económicos de la OCDE, núm. 38 (París, publicaciones de la OCDE).

Sinn, H. 2011. *Euro crisis due to structural imbalances*, CESifo Working Papers (Munich).

Timmer, M.P.; O'Mahony, M.; van Ark, B. 2007. "EU KLEMS growth and productivity accounts: An overview", en *International Productivity Monitor*, vol. 14, primavera, págs. 71–85.

Wyplosz, C. 2013. *Eurozone crisis: It's about demand, not competitiveness* (The Graduate Institute, Ginebra y Centre for Economic Policy and Research (CEPR), Londres).

---

## **CAPÍTULO 3**

### **REORIENTAR LAS POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO PARA OBTENER MEJORES RESULTADOS SOCIALES Y EN MATERIA DE EMPLEO**

#### **INTRODUCCIÓN**

Con los modestos signos de recuperación que muestra la economía, ha surgido una oportunidad única para el Gobierno y los interlocutores sociales de recomponer el tejido social y estimular el crecimiento del empleo. El Gobierno de España ya ha implementado una serie de medidas para potenciar la calidad del empleo y la creación de puestos de trabajo, pero puede hacerse aún más para idear un enfoque más proactivo y coherente de la elaboración de políticas relativas al mercado laboral.

En particular, en este capítulo se examinan los vínculos entre las políticas de empleo y las medidas de protección social por una parte, y los resultados sociales y en materia de empleo por otra, y se ofrece un abanico de opciones de política basadas en experiencias internacionales. Además, uno de los hechos característicos del mercado de trabajo en el periodo conducente a la crisis financiera de España, y durante la propia crisis, ha sido la persistente división de la estructura del empleo por tipo de contrato, esto es la persistente – y posiblemente creciente – polarización del mercado laboral. Teniendo esto presente, en la sección A se presentan las tendencias del mercado de trabajo relativas a la calidad del empleo, tomando en cuenta las medidas recientes para abordar los problemas. Además, se examina el papel de la protección social en la situación actual. En la sección B se pasa revista a la evolución del gasto en políticas referentes al mercado laboral en el último decenio y se estudian medios para mejorar su eficacia. Por último, en la sección C se analiza una serie de consideraciones de política, incluyendo maneras de aumentar la calidad del empleo y reducir los desequilibrios del mercado de trabajo.



## A CALIDAD DEL EMPLEO, POBREZA Y POLARIZACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO: UNA PREOCUPACIÓN CRECIENTE

Históricamente, España ha tenido un mercado laboral relativamente polarizado con elevadas proporciones de empleo temporal, a menudo las más altas de la UE-27. Y si bien el empleo temporal ha disminuido considerablemente en los últimos años, como se señala en el Capítulo 1, ello se ha debido al hecho de que los puestos de trabajo temporales representaban una parte desproporcionada de las pérdidas de empleos durante la crisis. El nivel de protección relativamente más bajo otorgado a los contratos temporales por la legislación sobre el empleo supuso que, al aflorar la crisis, el primer ajuste de la fuerza de trabajo que realizaron las empresas españolas fuera despedir a los empleados temporales. Desde entonces, numerosas reformas del mercado laboral (véase el apéndice 1) han intentado resolver esta cuestión en España, y sin embargo el problema de la dualidad persiste (una división similar – y creciente – existe entre el empleo a tiempo parcial y a tiempo completo, aunque la magnitud del problema es considerablemente menor).

### *El Gobierno ha realizado considerables esfuerzos para reducir la polarización del mercado de trabajo y fomentar el autoempleo ...*

La dualidad del mercado de trabajo se ha mantenido en España desde la liberalización del uso de los contratos temporales en 1984. A partir del decenio de 1990, mediante una serie de reformas emprendidas en 1994, 1997, 2002, 2006 y 2010, se ha intentado hacer frente a la elevada incidencia del empleo temporal, pero con poco éxito.<sup>59</sup> La reforma más reciente, que tuvo lugar en 2012, comprendía una serie de medidas encaminadas a reducir la incidencia de los contratos temporales y fomentar la creación de puestos de trabajo permanentes (Recuadro 3.1).

<sup>59</sup> IIEL (2011a).

### Recuadro 3.1 La reforma del mercado de trabajo de 2012 en España

En febrero de 2012, el Gobierno de España dio a conocer una ambiciosa reforma del mercado de trabajo a través del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. La reforma, la octava de este tipo desde que España se convirtió en una democracia, formaba parte de un amplio programa de reforma económica. Se pusieron en marcha varias medidas con miras a modificar la estructura del mercado de trabajo, principalmente de la siguiente manera: i) reformando el sistema de negociación colectiva y aumentando la flexibilidad interna de las empresas, ii) reduciendo de forma efectiva la dualidad del mercado laboral – que persistía desde que la reforma de 1984 liberalizó el uso de los contratos temporales–, iii) mejorando la empleabilidad de los trabajadores mediante la liberalización de la reglamentación de las empresas de empleo temporal, y iv) promoviendo la creación de puestos de trabajo a través de un estímulo a la iniciativa empresarial. Las medidas concretas de cada categoría comprenden:

- *Modificación de la estructura de negociación colectiva:* La reforma ha modificado la práctica anterior que obligaba a cada empresa a cumplir los convenios a nivel sectorial. Ahora, las empresas tienen la opción de negociar un convenio a nivel de empresa apropiado a sus necesidades particulares. Además, tal acuerdo sustituye cualquier convenio a nivel sectorial que pudiera existir. Asimismo, un acuerdo expirado no tiene validez más allá de un año después de la fecha de expiración. Se espera que estas medidas favorezcan la negociación sistemática y den a cada empresa la flexibilidad necesaria para operar en unas circunstancias económicas que cambian con rapidez. También se han definido más ampliamente las categorías de trabajo, haciendo más fluidas las obligaciones de empleo y dando a las empresas medios para adaptarse a los cambios de las condiciones.
- *Reducción de la dualidad del mercado de trabajo:* A fin de limitar la polarización del mercado laboral, la reforma de 2012 redujo la indemnización que todos los trabajadores con contrato permanente reciben en caso de despido improcedente, que pasó de 45 días de salario por año trabajado con un máximo de 42 mensualidades a 33 días por año trabajado con un máximo de 24 mensualidades. Además, la reforma fomenta un mayor uso de los contratos permanentes permitiendo a las empresas más flexibilidad para ajustar las horas de trabajo en caso de contracción económica, de tal modo que las empresas no tendrán que recurrir al despido como primera opción.
- *Aumento de la empleabilidad de los trabajadores:* A fin de reducir los altos niveles de desempleo entre los jóvenes, la reforma modifica el límite de edad para acceder al contrato para la formación y el aprendizaje, creado en 1995 y modificado ulterior-

## Recuadro 3.1 La reforma del mercado de trabajo de 2012 en España

mente en las reformas de 2011 y 2012. El límite de edad para acceder a este contrato se aumentó a los 30 años, a partir del límite anterior de 25 años. Con el *contrato para la formación y el aprendizaje* se alienta a los jóvenes a seguir una formación en una actividad. Pueden hacerlo en múltiples sectores, lo que les permite ampliar su gama de competencias e incrementar sus posibilidades de encontrar empleo. Además, las empresas de empleo temporal quedan autorizadas para actuar como agencias de empleo privadas en virtud de la nueva reforma. Con ello se pretende satisfacer la elevada demanda de los servicios públicos de empleo, así como acortar los periodos de desempleo y aumentar el número de personas que vuelven al trabajo.

- *Promoción de la creación de empleo y la iniciativa empresarial:* La reforma creó un nuevo *contrato indefinido para emprendedores*, en virtud del cual las empresas de menos de 50 empleados reciben incentivos financieros para fomentar la creación de empleo. Las empresas que contratan trabajadores jóvenes desempleados mediante contratos permanentes tienen derecho a una deducción fiscal de 3.000 euros por la primera contratación. Además, si el nuevo trabajador recibía prestaciones de desempleo, la deducción fiscal es igual al 50 por ciento de la cuantía que el trabajador recibía en ese concepto en el momento de la contratación. Otro incentivo financiero son las deducciones en las contribuciones a la seguridad social por contratar un trabajador desempleado de entre 16 y 30 años o mayor de 45 años mediante un contrato permanente, o por contratar una mujer en un sector de actividad en el que las mujeres estén insuficientemente representadas.<sup>60</sup> Asimismo, este *contrato indefinido para emprendedores* permite a las empresas que no hayan procedido a un año el periodo de prueba de los nuevos empleados. Se prevé que estas medidas favorezcan la contratación de trabajadores, especialmente los de grupos más vulnerables, y ayuden a subsanar la dualidad del mercado laboral. De hecho, la prolongación del periodo de prueba autorizada a las empresas de menos de 50 empleados conforme a este contrato podría haber incidido en las tendencias más recientes en favor de la contratación de trabajadores con carácter permanente. Los periodos de prueba más largos permiten a las empresas más flexibilidad en la selección de los nuevos empleados, evitando así posibles desajustes entre la oferta y la demanda de empleo, lo que aumenta el incentivo de los empleadores para extender contratos permanentes. Como las empresas más pequeñas tienen más probabilidades de experimentar problemas de adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo, han de beneficiarse en gran medida de la prolongación del periodo de prueba.<sup>61</sup>

Fuente: Gobierno de España (2012a; 2012d).

<sup>60</sup> Eurostat (2010).

<sup>61</sup> OCDE (2013).

---

Asimismo, diferentes gobiernos en España han procurado por diversos medios fomentar el autoempleo. En 2007, el Parlamento español aprobó el denominado Estatuto del Trabajador Autónomo, en el que se establecía un conjunto de normas y políticas sistemáticas y globales en materia de autoempleo. Uno de los logros principales de este estatuto fue la reducción de las diferencias de derechos en la esfera de la seguridad social entre el sistema general de seguridad social y el sistema especial aplicable a los trabajadores autónomos. De hecho, gracias al nuevo estatuto, el régimen de seguridad social de estos últimos se amplió considerablemente en varios aspectos: i) se establecieron prestaciones por cese de actividad, ii) se introdujo la protección social en caso de baja temporal por enfermedad, y iii) se establecieron prestaciones de jubilación anticipada para los trabajadores autónomos que desempeñaran actividades especialmente arduas. Más importante aún, el estatuto introdujo en el marco normativo la definición de trabajador autónomo económicamente dependiente. Esto representó una innovación jurídica importante, no solo para España sino también para Europa. A este respecto, según el estatuto, los trabajadores autónomos económicamente dependientes son aquellos que perciben al menos el 75 por ciento de sus ingresos de un solo cliente. Además, el estatuto otorga al trabajador económicamente dependiente el derecho a 18 días de vacaciones por año, así como a estar cubierto por un seguro contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.<sup>62</sup> Por otra parte, los desempleados que deseen ejercer una actividad autónoma tienen varios caminos a su disposición. Por ejemplo, los trabajadores desempleados con derecho a prestaciones de desempleo pueden recibir el subsidio en forma de una suma global que podrán utilizar para iniciar esa actividad. A las personas que desean iniciar una actividad económica se les ofrecen ayudas financieras en forma de préstamos, subsidios especiales para quienes tienen dificultades de acceso al mercado laboral así como asistencia técnica y para la capacitación. La estabilidad del número de trabajadores autónomos podría atribuirse, al menos en parte, a estas medidas.

Es más, el Gobierno de España ha adoptado medidas recientes (Ley 11/2013) para fomentar el trabajo por cuenta propia entre los jóvenes menores de 30 años. En particular: i) se reduce la cotización a la seguridad

<sup>62</sup> Estas normas amparan a los trabajadores autónomos económicamente dependientes, independientemente del sector en el que trabajan, y de si emplean o no a otros trabajadores.

social durante un periodo de 30 meses contados desde la fecha de alta en la seguridad social, ii) se siguen pagando las prestaciones de desempleo durante el ejercicio de una actividad autónoma por un máximo de 270 días, iii) los trabajadores desempleados pueden acceder de inmediato a la totalidad de las prestaciones de desempleo a efectos de invertir en esa actividad, y iv) los trabajadores desempleados tienen la posibilidad de interrumpir la percepción de las prestaciones de desempleo durante un periodo de 60 meses mientras desempeñan una actividad autónoma.<sup>63</sup>

*... pero la incidencia del empleo temporal sigue siendo elevada y el empleo temporal y a tiempo parcial involuntario va en aumento ...*

Como se señaló en el Capítulo 1, pese a las reformas recientes, la proporción del empleo temporal sigue siendo alta – en 2013, más del 23 por ciento del empleo total en España consistía en contratos temporales. Más aún, la recesión ha modificado la naturaleza del empleo temporal y a tiempo parcial. En efecto, la proporción de trabajadores con contrato temporal porque no pueden encontrar un empleo permanente sigue siendo alta, habiendo continuado la tendencia al alza: el empleo temporal involuntario pasó del 87,2 por ciento en 2008 al 91,7 por ciento en 2013 (Cuadro 3.1). Además, desde 2000, España ha tenido constantemente la incidencia más alta de empleo temporal involuntario de la UE-27. En 2013, la parte correspondiente a España era cerca de 30 puntos porcentuales más alta que la media de la UE-27, y más de 5 puntos porcentuales superior a la de Portugal (el país con el mayor aumento de la incidencia del empleo temporal involuntario entre los países analizados).

El empleo a tiempo parcial involuntario también va en aumento, y ha pasado a ser un problema más apremiante en España a raíz de la crisis de 2008. La proporción de trabajadores a tiempo parcial que preferirían tener un empleo a tiempo completo aumentó del 36 por ciento al 63,3 por ciento entre 2008 y 2013. En comparación, la media de la UE-27 llegó al 29,6 por ciento en 2013, creciendo solo 4 puntos porcentuales desde 2008. Pero es relevante señalar que el aumento del empleo a tiempo parcial

<sup>63</sup> Gobierno de España (2013a).

**Cuadro 3.1 Incidencia de trabajadores de 15 a 64 años en el empleo temporal o a tiempo parcial involuntario, en países determinados (porcentaje)**

	Empleo temporal involuntario (como % del total de empleo temporal)						Empleo a tiempo parcial involuntario (como % del total de empleo a tiempo parcial)					
	2000	2008	2010	2012	2013	Ranking 2013*	2000	2008	2010	2012	2013	Ranking 2013*
UE-27	..	59,7	61,7	60,9	61,8	13	..	25,3	26,7	27,6	29,6	14
Austria	17,8	12,5	8,6	8,6	8,1	1	10,8	11,2	11,5	10,1	11,7	5
Alemania	16,5	24	24	22,6	21,2	2	12,8	23,0	21,9	16,6	15,9	7
Países Bajos	39,6	35,5	31,9	34,2	40,6	4	3,8	4,5	5,7	9,1	9,9	2
Reino Unido	46,2	42,5	57,2	58,2	57,2	10	10,0	10,6	16,2	19,4	20,3	11
Suecia	59,1	54,3	59,1	57,4	58,6	11	24,8	26,1	28,1	28,8	29,7	15
Francia	..	55,9	57,4	56,9	60,2	12	27,0	32,0	31,7	31,4	39,2	19
Irlanda	34,1	40,8	62,8	67,7	65,3	15	17,0	13,0	32,5	41,2	43,1	21
Finlandia	60,1	61,9	65,1	67,3	66,8	17	36,0	27,5	27,9	25,7	26,1	13
Italia	52,3	64,6	67,8	71,2	73,3	21	38,1	41,5	50,5	58,8	63,0	28
Portugal	44,1	81,9	84,2	87,2	86,2	24	31,7	40,8	43,0	47,9	49,4	23
Grecia	84	82,5	84,9	86,4	87,7	26	48,4	44,1	54,7	65,0	68,2	29
España	93,5	87,2	91,5	91,8	91,7	28	23,7	36,0	50,1	61,3	63,3	27

\*1 indica el país con el porcentaje más bajo.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos de Eurostat.

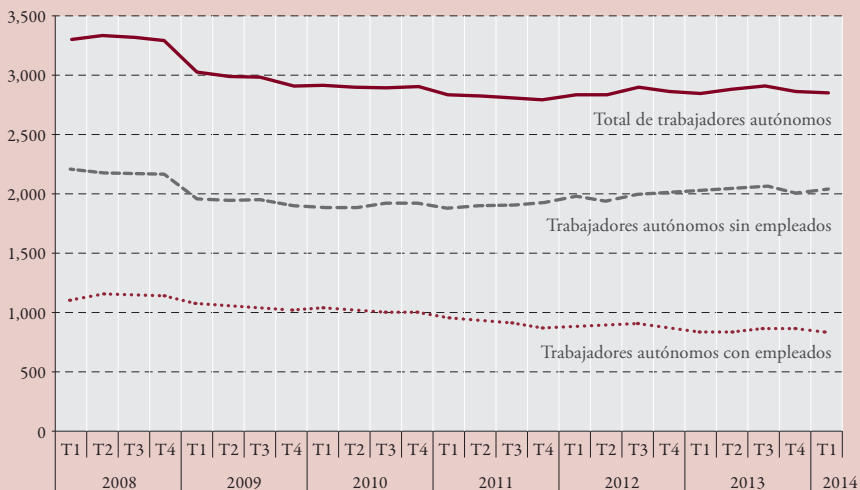
involuntario no es un problema exclusivo de España. En realidad, todos los países analizados indican que este es un motivo de preocupación creciente.

*... aunque ha habido cierto éxito en mantener estable el número de autoempleados en los últimos trimestres.*

El número de personas que trabajan por cuenta propia en España ha disminuido, aunque moderadamente, a lo largo de los seis últimos años. El descenso más pronunciado del número de trabajadores autónomos ocurrió tras el comienzo de la crisis financiera de 2008 (Gráfico 3.1). De hecho, el número de personas dadas de alta como autónomos en España pasó de unos 3,3 millones en el primer trimestre de 2008 a cerca de 2,9 millones en el primer trimestre de 2010. La reducción posterior a 2008 obedeció en gran medida al descenso del número de autónomos con trabajadores a su

cargo, que disminuyó cerca de un 23 por ciento entre el primer trimestre de 2009 y el de 2014. Sin embargo, a partir de 2011, el autoempleo en general ha permanecido relativamente estable, lo que se explica principalmente por el aumento del número de autónomos sin empleados. En el primer trimestre de 2014, el 71 por ciento de los trabajadores autónomos no tenían trabajadores a su cargo y la proporción creció 6 puntos porcentuales a partir del mismo trimestre de 2010. Además, el número de trabajadores sin empleados a cargo aumentó en un 7,1 por ciento durante este periodo. En consecuencia, el autoempleo en general fue un 13,9 por ciento inferior a la cifra registrada a comienzos de 2008.

**Gráfico 3.1 Número de trabajadores autónomos, con y sin empleados, T1 2008– T1 2014\***  
(miles)



\*La serie de estas variables comienza en T1 2008.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos de Eurostat.

---

Sin embargo, en materia de autoempleo, la manifiesta evolución del número de “trabajadores autónomos económicamente dependientes” en España es un creciente motivo de preocupación compartido por toda la Unión Europea (Recuadro 3.2).<sup>64</sup> Según las cifras de la Encuesta de Población Activa (EPA),<sup>65</sup> había alrededor de 271.000 trabajadores autónomos a finales de 2013 que declaraban depender de un solo cliente en cuanto a la mayor parte de sus ingresos o tener un empleador que les proveía de trabajo (el 12,3 por ciento del total de autónomos sin empleados).<sup>66</sup> Al igual que en las demás categorías de trabajadores por cuenta propia, el número de “trabajadores autónomos económicamente dependientes” decreció en 2009 y 2010. Posteriormente la tendencia se invirtió, y en el cuarto trimestre de 2013 su número había aumentado un 18,4 por ciento. El incremento obedece principalmente al ascenso del número de autónomos que habían declarado tener un empleador, que creció un 32,7 por ciento entre el cuarto trimestre de 2010 y el de 2013. Mientras tanto, el número de autónomos dependientes de un solo cliente permaneció relativamente estable (descendiendo un 2 por ciento durante el mismo periodo).

*Con la precariedad del empleo al alza, no sorprende que el gasto en prestaciones de desempleo y asistencia conexas haya crecido rápidamente ...*

Antes de la crisis financiera y económica de 2008, el gasto en protección social se mantenía relativamente estable en España. Sin embargo, como la economía española siguió languideciendo, el gasto total en protección social aumentó significativamente – del 20,3 por ciento del PIB en 2007 al 25,6 por ciento del PIB en 2011. En cuanto a los gastos condicionados de la seguridad social, las prestaciones no supeditadas a la comprobación de recursos (es decir, las condicionadas a características de los beneficiarios distintas de los ingresos, como las referentes a atención sanitaria de los hijos, discapacidad, edad, lesiones, desempleo, etc.) aumentaron del 17,6 por ciento al 21,4 por ciento del PIB entre 2007 y 2011. Con la excepción de Irlanda y Grecia, España tuvo el incremento más alto del gasto en

<sup>64</sup> Comisión Europea (2011a).

<sup>65</sup> Los autores agradecen al Ministerio de Empleo y Seguridad Social por haber facilitado las cifras para la realización del presente análisis.

<sup>66</sup> El número de trabajadores autónomos sin empleados se obtiene a partir de la suma de tres categorías diferentes: trabajadores autónomos por cuenta propia; trabajadores autónomos cuyos ingresos dependen, en su mayoría, de un solo cliente; y trabajadores autónomos que declaran tener un empleador. Las dos últimas categorías corresponden a los “trabajadores autónomos económicamente dependientes”.



### Recuadro 3.2 “Trabajadores autónomos económicamente dependientes”: un fenómeno creciente en España

Los trabajadores autónomos económicamente dependientes, llamados TRADE en España, se definen jurídicamente como personas autoempleadas que dependen de un solo cliente por lo que respecta a la mayoría de sus ingresos (el 75 por ciento) aunque ofrecen sus servicios como autónomos.<sup>67</sup> Como la mayor parte de sus actividades económicas procede de una única fuente, suelen estar sujetos a las reglas del lugar de trabajo del empleador, sin la seguridad aneja a la condición de empleado. Así pues, se sitúan entre el régimen de verdadero autoempleo y el de asalariado, pero sus condiciones de trabajo representan en general un deterioro con respecto a ambas situaciones.

A diferencia de lo que ocurre con el autoempleo en general, los “trabajadores autónomos económicamente dependientes” son al parecer un motivo de preocupación creciente en España, al igual que en la mayoría de los países de la UE.<sup>68</sup> Es difícil estimar la magnitud exacta del problema en España porque no se han recogido cifras relativas a este fenómeno de manera sistemática. En 2009, consciente de la dificultad de medir el fenómeno durante el periodo comprendido entre 2005 y 2008, el Instituto Nacional de Estadística de España (INE) añadió preguntas a su Encuesta de Población Activa (EPA) que le ayudaran a medir el número de autónomos que trabajaban para un solo cliente, o prácticamente para un solo cliente.<sup>69</sup> Ahora bien, estos registros actualmente no son accesibles al público.

Con afán de mejorar las condiciones de trabajo de este grupo, el Gobierno de España promulgó en 2007 el Estatuto del Trabajador Autónomo, que hace extensivos a los TRADE ciertos derechos (véase anteriormente) además de las prestaciones de la seguridad social previstas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). Más tarde, en virtud del Real Decreto 197/2009 se estableció la obligación explícita de formalizar un contrato por escrito entre el TRADE y su cliente principal a fin de reconocer al trabajador su condición de económicamente dependiente y su derecho a recibir la protección mínima en el lugar de trabajo estipulada en el estatuto. Además, esta última reforma estipula la necesidad de que los TRADE se den de alta en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) dentro de los diez días siguientes a la firma del contrato. En diciembre de 2013, solo se habían registrado 13.000 contratos de TRADE, y únicamente sus titulares tienen derecho a las prestaciones ampliadas previstas en el decreto de 2007.<sup>70</sup>

Definir y medir con exactitud el autoempleo económicamente dependiente supone un paso decisivo para comprender la magnitud del problema y encontrar soluciones duraderas para las personas afectadas. Teniendo esto presente, el Parlamento Europeo aprobó en diciembre de 2013 una resolución en la que se pedía a la Comisión, a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales europeos que realizaran estudios entre países sobre la cuestión del autoempleo dependiente.<sup>71</sup> En respuesta, la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA), junto con los interlocutores sociales de Bulgaria, Francia e Italia y la Federación Europea de los Trabajadores de la Construcción y la Madera (FETCM), está llevando a cabo un estudio de un año de duración, con ayuda financiera de la Unión Europea.<sup>72</sup>

<sup>67</sup> Los trabajadores autónomos económicamente dependientes son aquellos “que realizan una actividad económica o profesional con fines de lucro y de forma habitual, personal, directa y predominante para una persona física o jurídica, denominada cliente, del que dependen económicamente por percibir de él, al menos, el 75 por ciento de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales” (Glosario del Ministerio de Empleo y Seguridad Social; disponible en: [http://www.seg-social.es/Internet\\_6/Glosario/index.htm?ssUser Text=E# 112345\\_6](http://www.seg-social.es/Internet_6/Glosario/index.htm?ssUser Text=E# 112345_6)).

<sup>68</sup> Comisión Europea (2011b).

<sup>69</sup> Información disponible en: [http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/preguntas\\_epa.pdf](http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/preguntas_epa.pdf)

<sup>70</sup> Cifra publicada en el periódico financiero *El Economista* (27 de diciembre de 2013) y en una nota de prensa de la UPTA (26 de diciembre 2013).

<sup>71</sup> Parlamento Europeo 2013/2111.

<sup>72</sup> Proyecto TRADE 2014, <http://tradeworkers.eu/proyecto>.

---

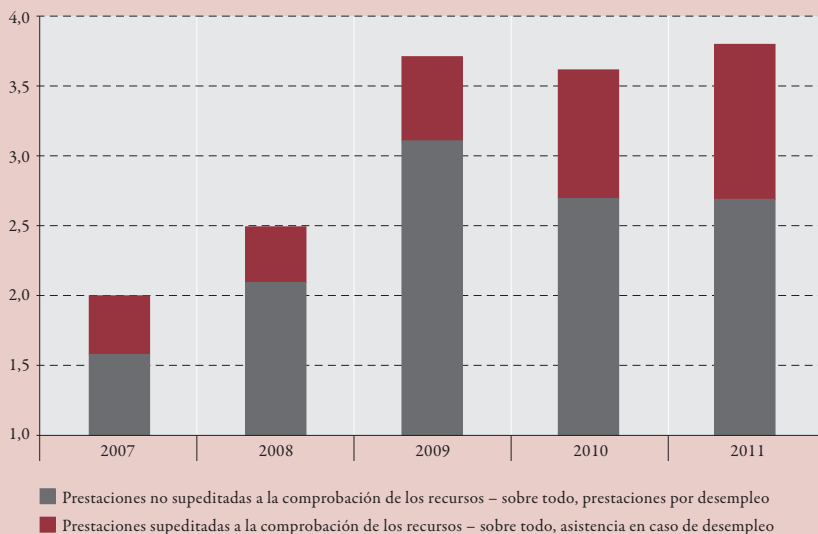
protección social no supeditada a la comprobación de recursos entre los países de UE. Sin embargo, España todavía ocupa el decimocuarto lugar en la escala de países con menor proporción de gasto sobre el PIB. Importa señalar que el aumento de esa clase de prestaciones representó más del 70 por ciento del incremento general de las prestaciones. Por su parte, el 28 por ciento del aumento de la protección social no condicionada a la comprobación de recursos se debió a las prestaciones de este tipo relacionadas con el desempleo.

Por otra parte, las prestaciones supeditadas a la comprobación de recursos (es decir, prestaciones condicionadas a que los ingresos del beneficiario estén por debajo de cierto umbral, como la asistencia en caso de desempleo) aumentaron del 2,7 por ciento al 4,2 por ciento del PIB entre 2007 y 2011. Cabe señalar que España ocupó el tercer lugar en cuanto a los gastos más altos en estas prestaciones como porcentaje del PIB registrados en la UE-27, colocándose inmediatamente después de los Países Bajos e Irlanda. El aumento de este tipo de prestaciones representó solo el 28,5 por ciento del incremento total de las prestaciones, pero hasta el 43 por ciento de tal aumento se debió al crecimiento de las prestaciones sujetas a la comprobación de recursos relacionadas con el desempleo.

Sería relevante destacar que el aumento del gasto total en seguridad social de España entre 2007 y 2011 fue el segundo más alto de todos los países de la UE-27<sup>73</sup> y puede atribuirse casi enteramente al incremento del gasto en prestaciones y servicios relacionados con la vejez y el desempleo. En particular, entre 2007 y 2011, el aumento del gasto en prestaciones relativas a la vejez y al desempleo – que en conjunto corresponden a más del 60 por ciento del gasto total en protección social – representó el 53,5 por ciento del total en prestaciones de seguridad social. Por otro lado, el aumento de los desembolsos relacionados con el desempleo representó el 32,4 por ciento del aumento total de la protección social durante el mismo periodo.

<sup>73</sup> Comisión Europea (2013a).

**Gráfico 3.2 Gasto en protección social en relación con el desempleo, como porcentaje del PIB**  
(porcentaje)



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos de Eurostat.

De este aumento, el 62 por ciento obedeció al incremento del gasto por desempleo no supeditado a la comprobación de recursos – básicamente, el gasto en prestaciones por desempleo – que pasó del 1,6 por ciento al 2,7 por ciento del PIB (Gráfico 3.2). En los cuatro años anteriores a 2011, el gasto no sujeto a la comprobación de recursos relacionado con el desempleo aumentó cerca de un 64 por ciento. Durante el mismo periodo, el gasto condicionado a la comprobación de recursos destinado principalmente a la asistencia al desempleo, creció del 0,4 por ciento al 1 por ciento del PIB. Esto supone un incremento del 141,5 por ciento durante el periodo, que representa el 38 por ciento del aumento total del gasto por desempleo.

Ahora bien, el gasto de España en protección social relacionada con el desempleo se mantuvo en niveles análogos a los de otros países de la UE, e incluso superiores. En 2011, el gasto total en protección por desempleo por beneficiario fue de 9.900 euros en España, lo que representó apenas

---

un cambio respecto de la cifra de 2007 – a pesar de que el número de beneficiarios aumento más del doble en esos cuatro años. En comparación, el gasto total por beneficiario en la zona del euro fue de 10.400 euros en 2011 en promedio, y el mismo año fue de 10.600 y 8.300 euros en Francia y Alemania, respectivamente. Sin embargo, hay una diferencia importante entre los tipos de prestaciones en España. Mientras que la cuantía por beneficiario en 2011 fue de 14.700 euros respecto de las prestaciones por desempleo, esta fue de 5.800 euros respecto de la asistencia al desempleo.

*... aunque no ha sido suficiente para atender a las demandas en la medida en que la crisis se ha prolongado y ha aumentado la duración del desempleo ...*

Debido a la agudización de la crisis financiera y económica, el número de ciudadanos españoles beneficiarios de transferencias sociales ha aumentado considerablemente. En particular, el crecimiento del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo pasó de una tasa de crecimiento media anual del 3,3 por ciento en el periodo 2003–2007, al 28,8 por ciento en 2008, el 48 por ciento en 2009 y el 12,8 por ciento en 2010. Sin embargo, debido en parte a la débil recuperación económica a fines de 2010 y principios de 2011 y al aumento del desempleo de larga duración (véase el Capítulo 1), el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo disminuyó, en un promedio anual del 3,5 por ciento de 2010 a 2013 (Cuadro 3.2, Panel A). La tendencia decreciente continuó durante los cuatro primeros meses de 2014 (última información disponible) – esto es, entre abril de 2013 y 2014, el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo descendió un 11,4 por ciento.

En realidad, el aumento rápido y prolongado del desempleo en el país ha provocado una reducción de las tasa de cobertura pese al incremento del gasto. Si bien la tasa de cobertura<sup>74</sup> había aumentado del 59,7 por ciento en 2002 al 78,4 por ciento en 2010, cayó al 62,3 por ciento en 2013 y al 59,2 en junio de 2014. Más importante aún, hubo un importante cambio en la composición de los beneficiarios de prestaciones por desempleo hacia la modalidad

<sup>74</sup> La tasa de cobertura se refiere a la calculada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social del siguiente modo: número total de beneficiarios de prestaciones por desempleo, dividido por el número de desempleados con experiencia laboral dados de alta en el SISPE (*Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo*), más los beneficiarios de los subsidios de los trabajadores eventuales agrarios.

no contributiva,<sup>75</sup> lo que indica un deterioro de las condiciones del mercado laboral en España. En efecto, en marcado contraste con la mejora lograda entre 2003 y 2009 – cuando la parte correspondiente a los beneficiarios de prestaciones por desempleo no contributivas disminuyó del 47 por ciento al 37 por ciento – en un año creció 13 puntos porcentuales, para llegar al 50 por ciento en 2010, cifra en que se mantuvo hasta 2013. Importa señalar que en abril de 2014, la proporción aumentó aún más aproximándose a un 53 por ciento. La reducción de la tasa de cobertura se explica principalmente por el número de desempleados cuyo derecho a prestaciones por desempleo expiraba al cabo de dos años de estar desempleados o porque algunas personas que no tenían derecho a percibir esas prestaciones en primer lugar (por ejemplo, por no alcanzar la cotizaciones mínimas) pasaron a la condición de desempleados. En efecto, como se indica en el Capítulo 1, entre el tercer trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2013, la proporción de personas desempleadas durante 25 a 47 meses aumentó en 12 puntos porcentuales, llegando al 25 por ciento del total de desempleados.

Por otra parte, el número de hogares que no perciben ingresos en concepto de salario o sueldo de ningún tipo de empleo ni tampoco ningún tipo de prestación (por ejemplo, jubilaciones, prestaciones por desempleo contributivas o no contributivas) ha aumentado considerablemente en los dos últimos años. La parte correspondiente a estos hogares sobre el total pasó del 2,7 por ciento en el cuarto trimestre de 2008 al 4,2 por ciento en el mismo trimestre de 2013 (Cuadro 3.2, Panel B). Y a pesar de que esta proporción ha disminuido durante los dos primeros trimestres de 2014, todavía se sitúa bastante por encima de los niveles anteriores a la crisis. Esto significa que, cuando estalló la crisis, 0,7 millones de personas vivían en hogares sin ingresos, mientras que su número superaba los 1,8 millones en el segundo trimestre de 2014. Resulta interesante observar que el número de beneficiarios alcanzó su cota máxima en 2010, exactamente cuando el número de hogares que no percibían ingresos o indemnizaciones laborales comenzó a aumentar rápidamente. Esto significaría que el aumento del número de personas que no reciben ningún tipo de ingreso o indemnización laboral se debe probablemente, en parte, al hecho de que algunos de los beneficiarios de prestaciones o asistencia por desempleo han agotado su derecho a recibirlas.

<sup>75</sup> Se trata del *Subsidio de desempleo*, una prestación por desempleo no contributiva destinada a trabajadores que ya no pueden aspirar a prestaciones contributivas, porque han estado desempleados durante demasiado tiempo, o porque han agotado la duración máxima de las prestaciones por desempleo, o debido a la falta de cotizaciones.

## Cuadro 3.2 Beneficiarios de protección social

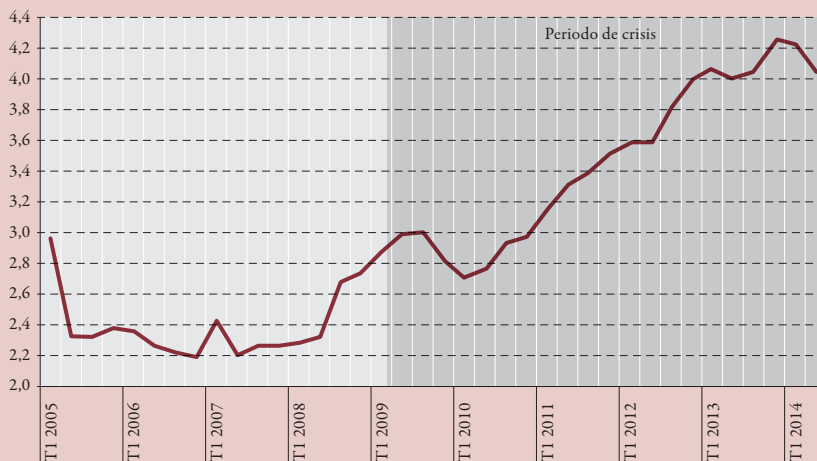
### Panel A. Beneficiarios de prestaciones por desempleo

	Contributivas	No contributivas	Total*
2003	630.443	559.918	1.190.361
2004	663.154	559.984	1.223.138
2005	687.033	558.501	1.245.534
2006	720.384	558.702	1.279.086
2007	780.205	575.675	1.355.880
2008	1.100.879	646.186	1.747.065
2009	1.624.792	960.888	2.585.680
2010	1.471.825	1.445.228	2.917.053
2011	1.328.020	1.331.315	2.659.335
2012	1.381.261	1.327.027	2.708.288
2013	1.310.915	1.313.986	2.624.901

\* En el total no se incluyen los beneficiarios del programa Renta Activa de Inserción.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

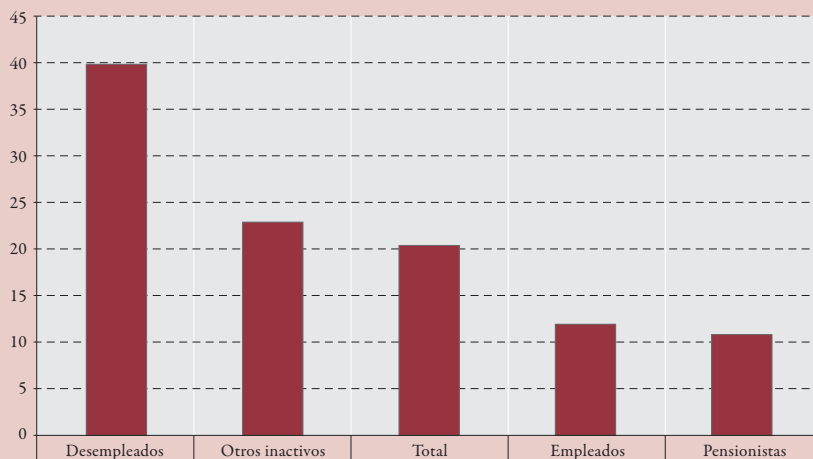
### Panel B. Proporción de hogares que no perciben ningún tipo de ingreso o compensación del mercado de trabajo (como porcentaje del total de hogares)



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del INE.

Gráfico 3.3 Tasa de riesgo de pobreza, por categoría, en 2013

(porcentaje)



Nota: La tasa de riesgo de pobreza considerada incluye el alquiler imputado. El umbral de pobreza se establece en el 60 por ciento de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas.

Fuente: Departamento de investigaciones de la OIT, a partir de datos del INE (2013).

*... acarreado mayores riesgos de pobreza, especialmente entre los desempleados.*

A raíz de estas tendencias, la proporción de la población en riesgo de pobreza aumentó del 17,3 por ciento en 2009 al 18,7 por ciento en 2013 (Gráfico 3.3), afectando particularmente a los desempleados. Mientras que el riesgo de pobreza entre las personas empleadas era del 11,7 por ciento en 2013, llegaba casi al 40 por ciento entre los desempleados. La tasa de riesgo de pobreza para las personas inactivas también era alta, alrededor de un 23,4 por ciento en 2013, mientras que resultaba comparativamente baja entre los jubilados: un 10,7 por ciento el mismo año.

Además, se observa que el riesgo de pobreza aumenta con el número de hijos a cargo. El riesgo de pobreza de los hogares sin hijos a cargo era del 14,8 por ciento en 2013, mientras que era superior al 23 por ciento para los hogares con uno o más hijos a cargo. Así pues, la tasa de riesgo de pobreza para la población de menos de 16 años era del 26,7 por ciento en 2013.

---

## **B FUNCIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN EL FOMENTO DE LA RECUPERACIÓN**

### *El gasto en PAMT como porcentaje del PIB en España aumentó entre 2004 y 2011 ...*

El gasto total en políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) en España fue de 8.500 millones de euros o el 0,9 por ciento del PIB en 2011.<sup>76</sup> Esto representó un crecimiento sustancial del gasto desde 2004 (Gráfico 3.4, Panel A). De hecho, entre 2004 y 2010, el gasto en PAMT creció a una tasa media anual del 5,2 por ciento (es decir, el 36 por ciento a lo largo del periodo). En 2011, no obstante, la tendencia se invirtió de manera pronunciada, cayendo el gasto en PAMT cerca de un 5 por ciento en solo un año.

En comparación con otros países a lo largo del periodo 2004–2011, el aumento del gasto en PAMT en España fue el séptimo en importancia (como porcentaje del PIB) entre 27 países de la OCDE sobre los que se dispone de información. Esto es notable, particularmente teniendo en cuenta el descenso considerable ocurrido en 2011. Este crecimiento sostenido permitió a España exceder el nivel medio de gasto de los países de la OCDE (el 0,6 por ciento del PIB en 2011) y de sus contrapartes periféricas europeas, alcanzando tasas similares a las de Alemania y Francia (Gráfico 3.4, Panel B). Sin embargo, el gasto en PAMT sigue estando muy por debajo de las tasas de Dinamarca y Suecia, ejemplos típicos de países en los que las PAMT han estado en el centro de las políticas del mercado de trabajo.<sup>77</sup>

Por lo que respecta a la evolución de las políticas activas durante la crisis, todos los países aumentaron su gasto en PAMT durante los años de crisis, aunque con diferencias en cuanto a su magnitud y a los periodos de tiempo. La reacción de España ante la crisis a través de PAMT parece haber sido más moderada que la de otros países. Por ejemplo, el gasto de España en políticas activas aumentó 0,06 puntos porcentuales entre 2004 y 2008, y luego otros 0,07 puntos porcentuales entre 2008 y 2011. En muchos países, en cambio, el gasto en PAMT fue disminuyendo antes de que golpeará la crisis, pero

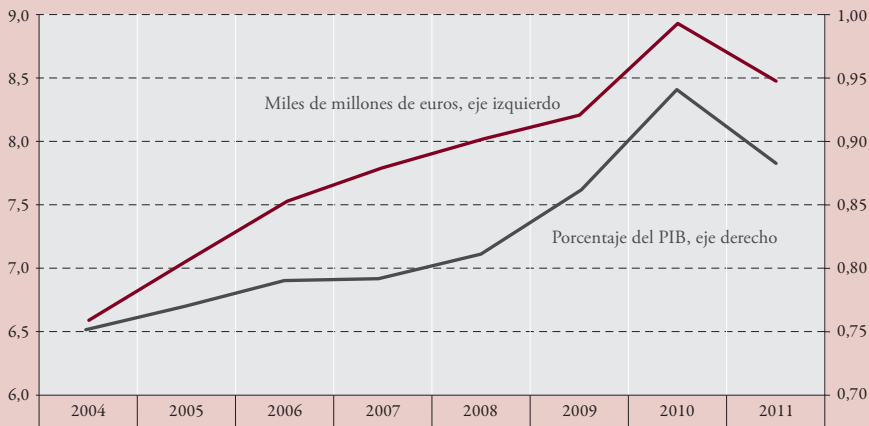
<sup>76</sup> Año más reciente sobre el que se dispone de información sobre el gasto en PAMT.

<sup>77</sup> Malo (2012).

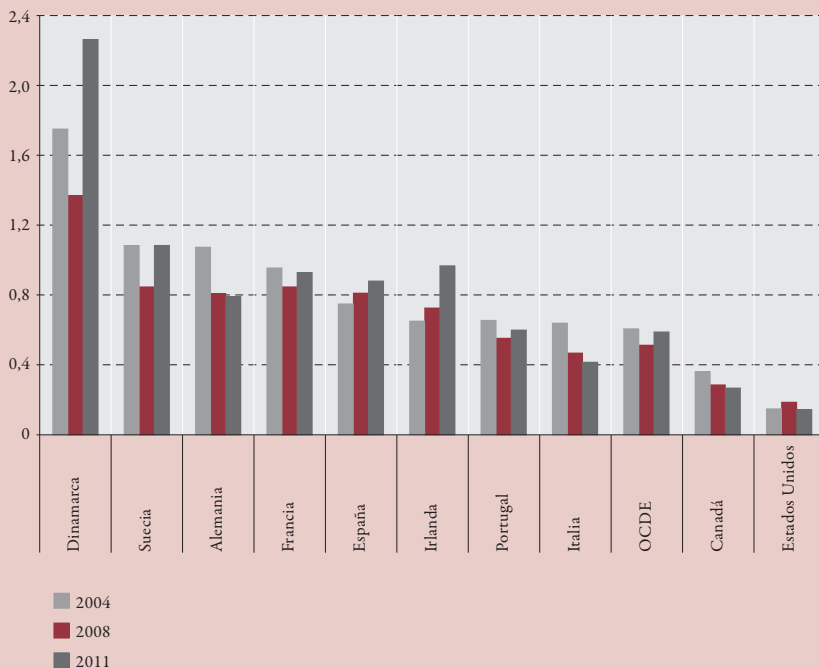


Gráfico 3.4 Gasto en PAMT en España y países seleccionados, 2004–2011

Panel A. España (en términos reales y como porcentaje del PIB)



Panel B. España y países seleccionados (como porcentaje del PIB)



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de estadísticas de la OCDE.

---

entonces, con la crisis, estos países incrementaron sensiblemente su gasto a este respecto. Tal es el caso de Dinamarca, Irlanda y Suecia,<sup>78</sup> por ejemplo, y en menor medida del gasto medio de los países de la OCDE.

*... impulsado por un mayor gasto en incentivos a la creación de empresas y a la formación ...*

El crecimiento global del gasto en medidas activas durante el periodo 2004–2010 obedeció al impulso dado a los incentivos para la creación de empresas, que representaron cerca de una tercera parte del aumento total del gasto en PAMT durante el periodo (Gráfico 3.5). Las políticas en materia de formación, servicios públicos de empleo (SPE)<sup>79</sup> y apoyo al empleo y la rehabilitación también experimentaron un aumento significativo de la financiación durante el periodo, que representó alrededor de un 25 por ciento, un 24 por ciento y un 22 por ciento, respectivamente, del crecimiento total del gasto en PAMT. En cambio, el gasto en incentivos para el empleo y la creación directa de puestos de trabajo disminuyó un 3,8 por ciento y un 0,7 por ciento, respectivamente, en los seis años anteriores a 2010.

En cuanto a la distribución del gasto por tipo de política, el grueso del desembolso en PAMT en 2010 siguió concentrado en los incentivos para el empleo, que representaron cerca del 28 por ciento del total. Sin embargo, en relación con 2004, el apoyo oficial a los incentivos para el empleo había disminuido y la contribución de este tipo de política activa había caído más de 11 puntos porcentuales. En comparación, en la OCDE los incentivos para el empleo representaban el 18,5 por ciento del gasto total en PAMT. La prevalencia de los incentivos para el empleo en España puede entenderse como un intento a largo plazo de corregir la dualidad omnipresente que persistía desde mediados del decenio de 1980.<sup>80</sup> Ahora bien, estas medidas no estuvieron bien orientadas. En 2009, solo un grupo restringido de tra-

<sup>78</sup> En Irlanda, los cambios corresponden a los años 2004 a 2007 del periodo anterior a la crisis, y a los años 2007 a 2010, en el periodo de crisis.

<sup>79</sup> Cabe señalar que en 2011, el 20 por ciento del gasto en servicios públicos de empleo declarado en España correspondió a la administración de prestaciones, y cerca del 60 por ciento, a otros servicios y actividades, los cuales comprenden el presupuesto de las agencias de colocación y el de servicios afines y PAMT, así como el presupuesto de instituciones que administran las prestaciones por desempleo y por jubilación anticipada (una única institución, el SEPE, se encarga de ambas).

<sup>80</sup> En el decenio de los noventa, en particular en el curso de la reforma laboral de 1997, se aprobó una reglamentación específica (esto es, deducciones significativas y de larga duración sobre las cotizaciones a la seguridad social por contratos indefinidos, además de incentivos fiscales), para aumentar la contratación indefinida y reducir el empleo temporal y la rotación laboral (Toharia, 2008; Cueto, 2006).

bajadores desempleados de entre 30 y 45 años de edad no tenían derecho a estos incentivos. En consecuencia, el impacto de este tipo de medida en la creación de empleo ha sido mínimo en España – debido a los efectos de desplazamiento y a las pérdidas de eficiencia.<sup>81</sup>

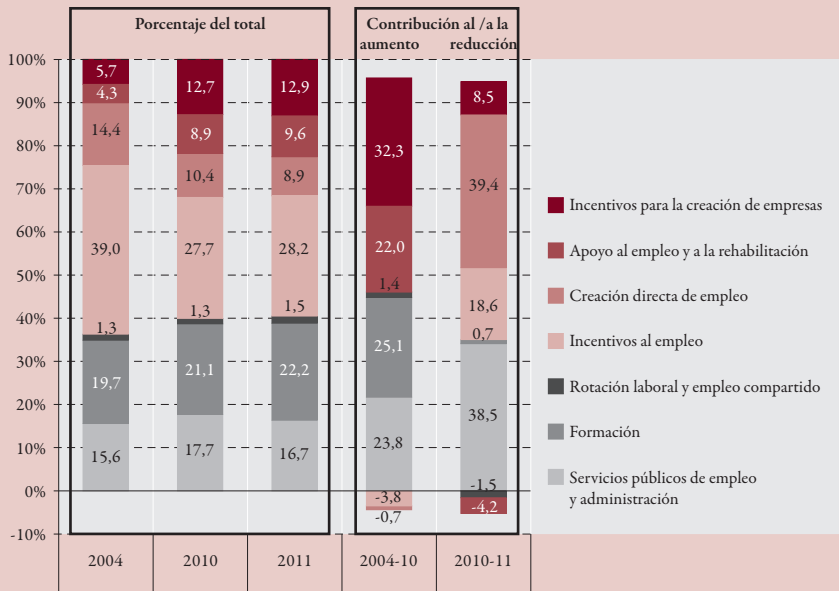
Las políticas de formación y los servicios públicos de empleo y administración (SPE) también representan partes importantes del gasto total en PAMT, el 21 por ciento y el 18 por ciento, respectivamente, en 2010. El gasto en medidas de formación y SPE ha aumentado ligeramente en España, pero sigue siendo considerablemente inferior al correspondiente a otras políticas activas, pues se le ha otorgado una prioridad más baja que a los incentivos para el empleo. La parte de la formación y los SPE en el gasto total también es baja para los estándares internacionales. En la OCDE, la formación y los SPE representaban el 26,2 por ciento y el 24,6 por ciento, respectivamente, del gasto total en PAMT en 2011. Por último, el gasto en incentivos para la creación de empresas se mantuvo bajo, en el 13 por ciento del gasto total, pese al gran impulso que recibieron.

*... pero los gastos descendieron considerablemente en 2011 y 2012.*

En 2011, sin embargo, la tendencia al alza se interrumpió y el gasto en PAMT se redujo un 5 por ciento en solo un año, viéndose afectadas la mayoría de las categorías de gasto. En particular, el gasto en políticas de creación directa de puestos de trabajo disminuyó cerca del 19 por ciento y en servicios públicos de empleo y administración en casi un 11 por ciento – en conjunto, estas reducciones representaron la mayor parte de la disminución del gasto (Gráfico 3.5). Es probable que haya incidido en ello una serie de medidas de consolidación fiscal que comenzaron a aplicarse a principios de 2010, especialmente las destinadas a limitar la contratación pública (tales como el Plan de Acción Inmediata, de 2010) así como la supresión progresiva de algunas deducciones a las cotizaciones a la seguridad social (incentivos para el empleo).

<sup>81</sup> Cebrián et al. (2011) y García Pérez y Rebollo (2009).

**Gráfico 3.5 Distribución del gasto por tipo de PAMT, en el total de gasto en PAMT en 2004, 2010 y 2011, y en el cambio entre 2004 y 2010 y entre 2010 y 2011 (porcentaje)**



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de estadísticas de la OCDE.

Además, hay indicios de que el gasto siguió disminuyendo en 2012. De hecho, según el presupuesto del SEPE, el gasto en PAMT, que era de 7.700 millones de euros en 2011, se redujo un 30,1 por ciento (mientras que el gasto en prestaciones por desempleo solo descendió levemente, un 1,6 por ciento a partir de los 32.700 millones de euros que se le asignaban en 2011).<sup>82</sup> Como parte del gasto en PAMT, el gasto en programas de formación profesional sufrió un recorte del 3,4 por ciento, y el referente a programas de fomento del empleo se recortó cerca de un 14 por ciento (en comparación con 2011). Más drástico fue el recorte del gasto en PAMT relativo a “otras” categorías<sup>83</sup> – en particular los talleres de empleo, las casas de oficios y las escuelas taller. En este caso, la caída fue de 2.300 millones

<sup>82</sup> La única información disponible sobre el gasto en políticas del mercado de trabajo en 2012 corresponde a las cifras facilitadas por el SEPE en relación con su presupuesto de gastos (CES, 2012). Estas cifras difieren de las analizadas en el resto de esta sección (por ejemplo, las cifras de la OCDE), pues estas últimas combinan el gasto del SEPE y de las comunidades autónomas, y el presupuesto del Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, conviene considerar las cuantías del SEPE, pues el gasto de este Sistema representa “la porción más grande del pastel”, por lo que probablemente sería indicativa de la tendencia que se observará en el gasto total en PAMT.

<sup>83</sup> La administración de estos programas corría por cuenta de las comunidades autónomas y, hasta el recorte de 2012, se financiaban con cargo a transferencias del SEPE central.

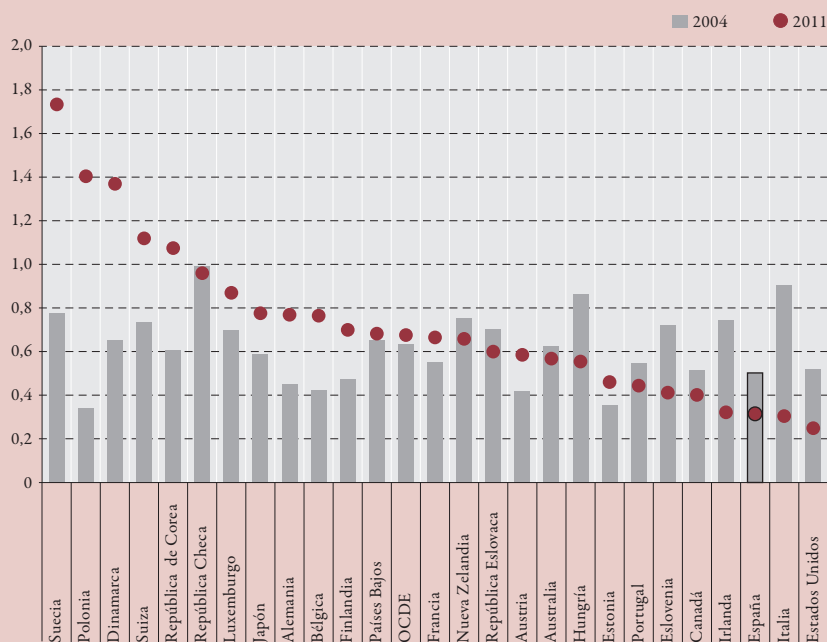
de euros (o del 58,1 por ciento) y explica en gran medida la reducción total del gasto en PAMT ocurrida entre 2011 y 2012, según el SEPE.

*Es preciso encontrar un delicado equilibrio entre políticas activas y pasivas del mercado de trabajo en España.*

España se enfrenta con el difícil desafío de encontrar el correcto equilibrio entre políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, con un presupuesto público limitado y altos niveles de desempleo. Hace falta en efecto, como se sostiene en la sección A, una acción de envergadura para proteger a los trabajadores desempleados y sus ingresos (apoyo pasivo) y, al mismo tiempo, – como se demuestra en esta sección – prestarles la asistencia necesaria para que adquieran nuevas competencias, encuentren nuevos puestos de trabajo y permanezcan activos en el mercado laboral (apoyo activo). Esto queda claro cuando se compara la cuantía de los fondos que gasta el Gobierno en políticas activas y en políticas pasivas del mercado de trabajo. Entre 2004 y 2011, el gasto en políticas pasivas del mercado de trabajo (PPMT) como porcentaje del PIB (que ya era dos veces mayor que la parte gastada en políticas activas en 2004) aumentó 1,3 puntos porcentuales, frente a 0,13 puntos porcentuales en el caso de las políticas activas (PAMT). Así pues, aunque el gasto en políticas activas ha mostrado una tendencia al alza, el gasto en políticas pasivas ha venido creciendo más rápido. De hecho, incluso durante el periodo de crecimiento sostenido del gasto en PAMT (esto es, 0,19 puntos porcentuales entre 2004 y 2011), el gasto en PPMT creció más rápido (1,65 puntos porcentuales). Como tal, la proporción entre el gasto público en PAMT y en PPMT se redujo en España en 0,2 puntos porcentuales, pasando de 0,5 a 0,31, entre 2004 y 2011 (Gráfico 3.6).

Otros países parecen haber optado por modelos diferentes respecto de esta combinación de políticas. La proporción entre el gasto en PAMT y en PPMT entre 2004 y 2011 aumentó en 14 de los 26 países analizados y en la OCDE en su conjunto, mientras que disminuyó en los 12 países restantes, incluida España. No obstante, cabe señalar que la proporción en España en 2011 era una de las más bajas de los países de la OCDE sobre los que se dispone de información. De hecho, solo en los Estados Unidos e Italia la proporción fue más baja que en España.

**Gráfico 3.6 Proporción entre el gasto en políticas activas y políticas pasivas del mercado de trabajo en países seleccionados, 2004 y 2011\***



\*El porcentaje de 2011 correspondiente a Irlanda se basa en datos de 2010.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de estadísticas de la OCDE.

Aunque la brecha entre políticas activas y pasivas se había ido ensanchando antes de la crisis, el crecimiento más rápido de estas últimas puede explicarse en parte por el rápido incremento del número de desempleados tras el inicio de la crisis en 2008. Mientras que el gasto por persona desempleada aumentó en el caso de las políticas pasivas, disminuyó en el caso de las activas. Esto indica que hubo una transferencia de fondos de las políticas activas a las pasivas, que podría explicarse por un efecto de composición – los trabajadores con mayor antigüedad entraron en el sistema de prestaciones por desempleo, aumentando así el gasto (pasivo) por desempleado.

En efecto, entre 2004 y 2011, el gasto por cada desempleado aumentó en promedio el 1,4 por ciento anual en el caso de las políticas pasivas, mientras que disminuyó el 5,3 por ciento anual en el caso de las activas. Es interesante observar que durante el periodo de crisis, el gasto por desempleado descendió respecto de las políticas tanto activas como pasivas;

pero la reducción del gasto en PAMT por desempleado (cerca del 20 por ciento anual en promedio) superó ampliamente la disminución del gasto en políticas pasivas (cerca del 8 por ciento anual en promedio). En comparación, en 2004, solo los Estados Unidos y el Canadá gastaron menos que España en políticas activas por desempleado. En los años previos a la crisis, España lo hizo comparativamente mejor que otros países, llegando a más de 6.200 dólares estadounidenses (en términos de PPA) por desempleado en 2007. Y sin embargo, España fue también uno de los países más afectados durante la crisis. En general, España experimentó la segunda reducción en importancia del gasto en PAMT por desempleado durante el periodo de crisis (2007–2011) –solamente superada por Irlanda– y la tercera reducción en importancia si se considera la totalidad del periodo que se analiza (2004–2011) –superada por Irlanda y Portugal.

Siendo limitados los recursos y altos los niveles de desempleo, es de suma importancia lograr ese correcto equilibrio entre las políticas pasivas y activas del mercado de trabajo. Ello implica: primero, determinar el momento oportuno para iniciar la transición de la protección a la activación; segundo, potenciar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo; y por último, mejorar las complementariedades entre las políticas activas y pasivas, para que ambos tipos de medidas oficiales operen para obtener los mejores resultados. En el resto de este capítulo se examinarán distintos medios de lograr ese delicado equilibrio entre las diferentes políticas.

---

## C CONSIDERACIONES DE POLÍTICA

España se enfrenta con varios obstáculos que dificultan una recuperación sostenible. Como se examinó en el Capítulo 2, es urgente la necesidad de establecer nuevos fundamentos para el crecimiento a fin de evitar los patrones desequilibrados de crecimiento que caracterizaron el periodo anterior a la crisis. Además, las restricciones crediticias, el descenso del nivel de las inversiones productivas y la debilidad del entorno empresarial devienen obstáculos a la productividad y la competitividad, lo que a su vez afecta a la creación de puestos de trabajo. Encarar estos obstáculos, pues, es primordial para sentar las bases de un crecimiento sostenible que permita la recuperación del mercado laboral. Es relevante tener en cuenta que otros tipos de medidas, en particular las relacionadas con políticas eficaces de mercado de trabajo, como la formación, son complementos necesarios de esta estrategia.

### *Se necesitan condiciones institucionales apropiadas para potenciar la calidad del empleo ...*

Es evidente que potenciar la calidad del empleo permite no solo mejorar el nivel de vida de los trabajadores sino también impulsar el crecimiento económico, especialmente gracias a una mayor productividad de la mano de obra. En efecto, las relaciones de empleo estables han dado prueba de que aumentan la permanencia en el empleo y la buena disposición de los trabajadores a invertir en competencias específicas de la empresa, lo que según diferentes estudios se vincula positivamente con la productividad laboral.<sup>84</sup> A este respecto, potenciar la calidad del empleo y mejorar las relaciones laborales podría proporcionar ventajas adicionales en tiempos de crisis. En el caso de España, hay una gran incidencia del empleo temporal y a tiempo parcial involuntario. Esto indica la necesidad de velar por que las condiciones laborales estén en consonancia con lo que la mayoría de los trabajadores quieren pero actualmente no pueden conseguir. En este sentido, contar con el conjunto apropiado de instituciones del mercado de trabajo

<sup>84</sup> Davoine et al. (2008); Auer et al. (2005); y Fakhfakh et al. (2011).



podría facilitar el ajuste y propiciar la creación de empleo. En particular, es preciso abordar los siguientes ámbitos de preocupación:

*Reducción de la polarización del mercado de trabajo:* Si bien ha habido algunas mejoras en los últimos años, el Gobierno ha tenido que realizar esfuerzos adicionales para encarar la cuestión de la polarización, que persiste en España. Por ejemplo, en febrero de 2014, el Gobierno introdujo una cuantía fija de 100 euros por mes en las cotizaciones a la seguridad social durante los 24 primeros meses por cada nuevo trabajador contratado con un contrato permanente.<sup>85</sup> Esta es una iniciativa encomiable, que podría reforzarse – aprovechando los esfuerzos ya en curso – sin erosionar la protección concedida en virtud de las normas internacionales de trabajo pertinentes, aplicando medidas adoptadas en otros países para hacer frente a este problema. Por ejemplo:

- En 2003, como parte del propósito más amplio de reformar el mercado de trabajo a través del diálogo social, Austria modificó varios aspectos de su sistema de pagos por cese en el servicio. El nuevo sistema ofrece un modelo en el cual los gastos por despido no previsibles que deben asumir los empleadores se reemplazan por un sistema de cuentas de ahorro individuales.<sup>86</sup> Conforme a este nuevo sistema, los empleadores tienen que aportar cada mes el 1,54 por ciento del sueldo de cada empleado a un fondo de capitalización de la indemnización por despido, a partir del segundo mes de empleo y hasta la terminación del contrato. Mediante este sistema, los empleados acumulan pagos por cese a lo largo de su vida laboral sin perder sus derechos cuando cambian de trabajo. La reforma de 2003 hizo extensivo a todos los empleados el derecho a la indemnización por fin de servicios, reduciendo así efectivamente la dualidad del mercado de trabajo.<sup>87</sup> En virtud de las reformas recientes del mercado laboral en España, ya se ha comenzado a adoptar algunas de las características del sistema austríaco de pagos por cese en el servicio;<sup>88</sup> sin embargo, la dis-

<sup>85</sup> La Moncloa (2014).

<sup>86</sup> OCDE (2010a).

<sup>87</sup> IIEL (2011a).

<sup>88</sup> Por ejemplo, la reforma de 2010 introdujo un componente de fondo de capitalización, y redujo el coste único por despido (OCDE, 2010b).

---

paridad de los costes de despido entre contratos temporales e indefinidos (salario de 24 días frente a salario de 40 días) sigue siendo alta.<sup>89</sup>

*Apoyo a los trabajadores con contrato a tiempo parcial o temporal involuntario:*

En España se han presentado varias iniciativas para promover el empleo a tiempo parcial entre los grupos vulnerables, especialmente los jóvenes. Las instancias normativas reconocen las posibles ventajas de poder ajustar los horarios de manera cíclica, en vez de ajustar el empleo, lo cual ya está arrojando algunos resultados positivos (véase el Capítulo 4). Sin embargo, a largo plazo, estas ayudas a la contratación corren el riesgo de incentivar el trabajo a tiempo parcial en lugar del empleo a tiempo completo. En efecto, en virtud de la actual estructura de incentivos que rige el empleo a tiempo parcial, los empleadores también podrían escoger contratar trabajadores a tiempo parcial y hacerlos trabajar horas extraordinarias en vez de contratar empleados permanentes a tiempo completo. A este respecto, las nuevas medidas que se adopten para favorecer el empleo a tiempo parcial deberían centrarse en disminuir las diferencias en materia de prestaciones entre trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial, como lo han hecho con éxito otros países de la Unión Europea (p. ej. los Países Bajos), antes que en proporcionar incentivos financieros que no se concentran en la contratación a tiempo parcial. Por ejemplo:

- En Noruega se aprobaron nuevas medidas legislativas en junio de 2013, que entraron en vigor en enero de 2014, con objeto de mejorar los derechos de los trabajadores a tiempo parcial. La legislación incluye normas que facilitan a quienes trabajan a tiempo parcial de manera involuntaria la posibilidad de aumentar sus horas de trabajo. Más concretamente, a los trabajadores en esta situación se les ha otorgado el derecho legal de exigir más horas contractuales si con frecuencia trabajan más horas de las acordadas en su contrato de empleo. Ahora bien, esa exigencia puede ser rechazada si el empleador puede probar que el aumento de las horas de

<sup>89</sup> OCDE (2013).

trabajo se debió a circunstancias específicas que no se repetirán sistemáticamente.<sup>90</sup>

*Tratamiento del trabajo autónomo económicamente dependiente:* España ha procurado de alguna manera calibrar la dimensión del problema del trabajo autónomo económicamente dependiente, p.ej. añadiendo preguntas a la encuesta de la fuerza de trabajo de 2009. Sin embargo, por el momento está información no está ampliamente disponible para el público. Ponerla a disposición de todos los interesados permitiría a los encargados de la elaboración de políticas examinar más de cerca la evolución y magnitud de la cuestión a fin de encontrar soluciones apropiadas. Más aún, dada la tendencia al alza de esta forma de empleo en toda Europa, valdría la pena recoger información adicional basada en la definición dada en el Estatuto del Trabajador Autónomo para obtener una estimación más exacta del número de TRADE. Además, se debería examinar detenidamente la manera de mejorar la protección social de estos trabajadores y velar por que sean respetados los derechos legales que ya les han sido otorgados. Por ejemplo:

- En 2009, Portugal introdujo el concepto de “presunción de contrato de trabajo”, en virtud del cual los trabajadores autónomos son considerados asalariados y por ende tienen derecho a un contrato si presentan al menos una de las características de los empleados dependientes, según se consignan en el Código del Trabajo revisado.<sup>91</sup> A raíz del Decreto-ley 65/2012, las personas identificadas como trabajadores autónomos dependientes también tienen derecho a recibir protección del sistema de seguridad social, que se ha hecho extensiva a esta clase de trabajadores. Además, en agosto de 2013, Portugal sancionó la Ley 63/2013, en la que se detalla el procedimiento que ha seguirse en caso de que un inspector del trabajo verifique la existencia de un trabajador autónomo cuyas condiciones se asemejan más a un contrato de empleo. Se concede primero al empleador diez días para subsanar la situación, tras lo cual el caso se remite automáticamente a la Autoridad para las Condiciones del Trabajo (ACT) a efectos de juicio y reconocimiento de la existencia de un contrato de trabajo.

<sup>90</sup> European Industrial Relation Observatory en línea (EIRO), disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/08/articles/no1308029i.htm>

<sup>91</sup> Las características de los trabajadores autónomos dependientes pueden consultarse en el Artículo 12.1 del Código del Trabajo de 2009 (Gobierno de Portugal, 2009).

---

*Resolución del problema del aumento del número de trabajadores pobres, especialmente trabajadores con contratos temporales y trabajadores a tiempo parcial:*

En 2012, el riesgo de pobreza entre los trabajadores con contratos temporales o a tiempo parcial era desproporcionadamente alto: tres veces más alto para los temporales en relación con los indefinidos, y casi dos veces más alto en el caso de los trabajadores a tiempo parcial respecto de aquellos a tiempo completo.<sup>92</sup> Mejorar la orientación del actual sistema de seguridad social podría ayudar a limitar los efectos de la polarización del mercado laboral en la pobreza de los trabajadores, recompensando al mismo tiempo el esfuerzo en el trabajo. Esto podría realizarse a través del sistema fiscal. Por ejemplo:

- Desde 2001, Francia ha establecido un plan de crédito fiscal (*prime pour l'emploi*, PPE) que se aplica a las personas empleadas con ingresos bajos. Esta categoría comprende a quienes ganan entre 1,3 y 1,4 veces el salario mínimo mensual. Es interesante observar que después de 2006 la PPE aumentó considerablemente para quienes trabajan solo parte del año y para los trabajadores a tiempo parcial. Al tiempo que refuerza el ingreso de los hogares, este tipo de medidas han fortalecido los incentivos de las personas para volver al trabajo y aumentado la intensidad de su trabajo.<sup>93</sup> Políticas análogas existen en Bélgica (*bonus crédit d'emploi*), el Reino Unido (crédito fiscal a los trabajadores) y los Estados Unidos (crédito fiscal por ingresos percibidos).

*... apoyadas por un replanteamiento de la función y el enfoque de las políticas de mercado de trabajo, guiadas por una serie de principios.*

España está modificando el *contrato de formación y aprendizaje* para mejorar la respuesta de la formación profesional a las necesidades de competencias de los trabajadores. Sin embargo, sigue habiendo gran preocupación en cuanto a la suficiencia de estos y otros cambios propuestos en relación con las políticas activas y a su posibilidad de equilibrar la necesidad de una mayor flexibilidad de los empleadores que permita a las empresas crecer y prosperar y, llegado el caso, ajustarse al cambio de las circunstancias. Las

<sup>92</sup> Eurostat, EU-SILC.

<sup>93</sup> Legros (2010).

### Recuadro 3.3 Reorientar los programas de mercado de trabajo en España: principios rectores a considerar

*Mejorar la orientación de los programas.* En España, las políticas de mercado de trabajo han sido tradicionalmente de naturaleza demasiado amplia; por ejemplo, a menudo simplemente apuntan a un grupo de edad determinado. Las políticas y los programas son más eficaces cuando procuran encarar un problema específico, como un determinado obstáculo al empleo – p.ej. una deficiencia de competencias. Como tales, los programas de España han tenido limitado efecto en la creación de empleo debido a los efectos de desplazamiento y pérdida de eficiencia. Así ha ocurrido en particular con las ayudas a la contratación, que han sido un sello distintivo de las PAMT de España desde el decenio de 1980.

*Hacer más hincapié en la formación, junto con los interlocutores sociales.* El gasto en medidas de formación ha sido habitualmente débil en España; representó solo el 22,2 por ciento de todo el gasto en PAMT en 2011, frente al 26 por ciento en la OCDE, el 33 por ciento en Alemania, el 39 por ciento en Francia y hasta el 60 por ciento en Austria. En cambio, pese a modestas mejoras en los últimos años, han sido predominantes los incentivos para el empleo o las ayudas a la contratación (28,2 por ciento en 2011 frente al promedio del 20,7 por ciento de la OCDE). No obstante, es importante sacar provecho de las enseñanzas aprendidas de anteriores medidas de formación, cuyos resultados positivos a menudo se limitaban a ciertos grupos y tipos de cursos.<sup>94</sup> Una de las razones de ello podría ser la naturaleza no específica de los cursos ofrecidos, que no apuntan convenientemente a las necesidades particulares de los trabajadores o los mercados. La estructura de implementación de la formación, impartida a través de centros de formación, también tendría que tomarse en consideración.

*Fortalecer el vínculo entre los programas de apoyo a los ingresos y los programas de empleo.* Las PAMT tienen la posibilidad de apoyar adecuadamente a los solicitantes de empleo durante un periodo de transformación estructural, siempre que la interacción entre las políticas pasivas y activas cree complementariedades entre ellas. En efecto, está ampliamente demostrado que una mayor coordinación entre las políticas activas y pasivas es necesaria para fomentar el regreso efectivo de los trabajadores desempleados al mercado laboral, evitando al mismo tiempo la erosión de las competencias y la dependencia de las prestaciones asociadas a los largos periodos de alejamiento del mercado de trabajo.

*Mejorar las prácticas de evaluación.* La ejecución de los programas debe basarse en lo que funciona, lo cual requiere establecer sólidos mecanismos de evaluación a fin de medir la eficacia y la eficiencia de los programas de mercado de trabajo. Como mínimo, los programas deberían tener indicadores idóneos y mensurables que se evaluaran en relación con valores de referencia predeterminados. En el marco de la reforma de las políticas activas de empleo que se inició con la reforma laboral de 2012, se ha conferido una función primordial a la vigilancia y evaluación de las políticas que se aplican. Se está poniendo en marcha gradualmente un sistema mediante el cual los programas regionales serán evaluados sobre la base de indicadores acordados entre los distintos servicios públicos de empleo y el SEPE y cuya financiación estará condicionada al desempeño.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> Arranz et al. (2013); Cueto (2006).

<sup>95</sup> Gobierno de España (2013c).

---

políticas activas del mercado de trabajo también deben prestar apoyo a los solicitantes de empleo para que no se alejen del mercado laboral y vayan mejorando sus capacidades a fin de reducir los efectos perjudiciales del desempleo a largo plazo y la inactividad. Ahora bien, la eficacia de estas políticas podría mejorarse aún más en provecho tanto de los empleadores como de los solicitantes de empleo y prestar una ayuda decisiva durante los periodos de transformación estructural. En consecuencia, España podría considerar la posibilidad de reorientar su estrategia con respecto a su programación del mercado laboral conforme a las líneas siguientes: i) velar por que los programas estén mejor dirigidos, ii) hacer mayor hincapié en medidas de formación en que participen los interlocutores sociales, iii) establecer un vínculo más estrecho entre el sostenimiento de las rentas y los programas de empleo, y iv) mejorar las prácticas de evaluación (véase el Recuadro 3.3).

*Para avanzar, son importantes los esfuerzos por seguir reduciendo el énfasis en los incentivos a la contratación y mejorar la focalización de toda nueva iniciativa ...*

Las medidas centrales de la reforma de 2012 renovaron los incentivos para el empleo destinados a ciertos grupos (p.ej. jóvenes, trabajadores mayores, mujeres y desempleados de larga duración), pero el impacto de estas medidas en la creación de empleo ha sido limitado. Es necesario hacer un esfuerzo para mejorar la focalización de las ayudas a la contratación, por ejemplo restringiéndolas a personas que se enfrentan con especiales obstáculos al empleo. Esto ayudaría a mejorar su eficacia en general y contribuiría a reducir los costes generales y las pérdidas irrecuperables de eficiencia. Algunos países han aplicado con éxito medidas de esta clase.

- *Asignar las ayudas a la contratación en función de las necesidades de competencias:* En Bélgica, por ejemplo, los empleadores que contratan trabajadores inscritos como desempleados desde al menos un año previo a la contratación, se benefician de deducciones en las cotizaciones a la seguridad social. La medida comprende a trabajadores desempleados de diferentes grupos de edad. Por ejemplo, por contratar a un joven desempleado de 27 años o menos que no tiene un diploma de segundo ciclo de enseñanza secundaria, un empleador puede beneficiarse de hasta 1.500

euros en deducciones de la cotización a la seguridad social por trimestre. Más aún, si el joven recibía alguna prestación por desempleo, el servicio público de empleo sufraga una parte del salario del trabajador.

- *Asignar las ayudas a la contratación en función de la duración del desempleo:* Una política similar existe en Turquía, donde los empleadores elegibles que contratan mujeres o jóvenes desempleados de 18 a 29 años de edad que han estado sin empleo durante cierto periodo de tiempo, tienen derecho a deducciones de las cotizaciones a la seguridad social durante los cinco primeros años de empleo.

*... lo cual liberará recursos para desarrollar más medidas de formación en colaboración con los interlocutores sociales ...*

Las medidas en materia de formación tienen un enorme potencial en España, y algunas mejoras, guiadas por experiencias internacionales, podrían potenciar su eficacia en un momento en que los programas de este tipo son esenciales para el proceso de recuperación. En particular, es de suma importancia mejorar la eficacia de las medidas de formación para atender a las necesidades específicas de los trabajadores no cualificados y desempleados de larga duración – por ejemplo, los trabajadores de la construcción que hubieran sido despedidos. Como tales, los programas de formación deben acompañarse de una adecuada prestación de servicios, que compagine las necesidades de las empresas con las posibilidades del desempleado. El reciente anuncio de un amplio plan de reforma de las prácticas de formación profesional es una iniciativa encomiable en la medida en que permitiría una efectiva preparación de los trabajadores para su reintegración al mercado laboral.<sup>96</sup> Sin embargo, puede hacerse aún más para involucrar a los interlocutores sociales, particularmente los empleadores, en el diseño y la ejecución de los programas de formación para lograr que las medidas respondan a las exigencias de la economía, como se ha hecho en otros países:

- Suecia, por ejemplo, elaboró un programa de formación en tecnologías de la información en el que tuvieron activa participación los empleadores, que seleccionaron programas de capacitación pertinentes y brindaron también oportunidades de prácticas a los participantes en el programa.

<sup>96</sup> La Moncloa (2014).

---

La tasa de empleo de los participantes en este programa especialmente confeccionado fue un 20 por ciento más alta que la de los participantes en los programas de formación ordinarios. Este índice de éxito comparativamente alto indica que la formación adaptada a las necesidades de los empleadores redundará en mayores posibilidades para los desempleados de encontrar trabajo, especialmente dada la mayor certeza de que sus competencias serán adecuadas.

- Asimismo, en 2013, el Gobierno del Canadá anunció la creación del subsidio canadiense para el empleo, que permitirá a los beneficiarios recibir la formación profesional necesaria para acceder a los puestos de trabajo disponibles, dejando las decisiones en materia de capacitación en manos de los empleadores. El Gobierno aportará hasta 10.000 dólares canadienses, mientras que los empleadores deberán hacerse cargo del último tercio del coste total. Los subsidios se asignarán para una formación breve impartida por terceros habilitados, como colegios comunitarios o formadores privados. El programa también comprende disposiciones más flexibles, como la posibilidad de que, para las pequeñas empresas, una porción de los salarios cuente como contribución del empleador, facilitando así la participación de empresas de todo tamaño.
- Otro modelo de este tipo de medidas de formación existe en Alemania, donde una gran parte del gasto en PAMT se asigna a la formación profesional dentro y fuera del lugar de trabajo. Este sistema integrado posibilita que los trabajadores adquieran las competencias que se necesitan en el mercado laboral.

*... y prestar asistencia suplementaria a los trabajadores autónomos para sostener sus actividades y hacerlas progresar.*

Las reformas recientes encaminadas a fomentar el autoempleo son un paso valioso. Sin embargo, para que esas políticas tengan un máximo impacto, es importante que las empresas reciban el apoyo necesario para crecer y crear nuevos puestos de trabajo (véase el Capítulo 2). En tal sentido, proporcionar asesoramiento para el desarrollo empresarial y servicios para la creación de empresas – así como apoyo continuo – sería un medio de mejorar los resultados de los trabajadores autónomos.



- Un ejemplo de ello existe en Hungría, donde los trabajadores autónomos pueden obtener beneficios fiscales sobre la cuantía de los impuestos pagados. Además, las pequeñas y medianas empresas (PYME) están exentas del pago de cotizaciones a la seguridad social cuando contratan a personas desempleadas pertenecientes a ciertas categorías.<sup>97</sup> Asimismo, los trabajadores autónomos tienen derecho a deducir de sus impuestos ciertos tipos de gastos de inversión.<sup>98</sup> En la Argentina, el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario, puesto en marcha en 2010, otorga préstamos subsidiados a las empresas. Los préstamos pueden usarse para adquirir tierras, integrar el capital de operaciones o refinanciar una deuda. Se conceden principalmente a empresas que generan empleo y redundan en provecho de la producción interna. Se prevé que estas medidas alienten a más personas a crear sus propias oportunidades de autoempleo.<sup>99</sup>
- En 2008, la República de Corea puso en marcha varias nuevas iniciativas encaminadas a fomentar el espíritu emprendedor y superar una aversión cultural a la asunción de riesgos, a través del Instituto coreano de creación de empresas y desarrollo empresarial (KISED). Este organismo público encabeza la acción tendente a implementar programas a través de los cuales los posibles emprendedores pueden participar los fines de semana en actividades de orientación y recibir asesoramiento sobre asuntos de gestión y tecnología. Además, en febrero de 2010 el KISED puso en marcha un sistema en línea de creación de empresas que simplifica el procedimiento para iniciar un negocio al integrar todos los pasos exigidos, como la presentación de estados de cuenta bancarios, las solicitudes de seguro y la verificación del registro de pago de los impuestos locales e impuestos a las empresas. A raíz de las medidas de la República de Corea para fomentar el crecimiento de la PYMES, el número de empresas comerciales confirmadas ha aumentado progresivamente desde 2008, pese a la recesión económica, pasando de 15.401 en 2008 a 26.251 en 2012.<sup>100</sup>

<sup>97</sup> Personas inscritas como solicitantes de empleo al menos durante seis meses, personas que han estado desempleadas al menos durante un año, y personas afectadas por despidos colectivos (OCDE, 2010b).

<sup>98</sup> Gasto en activos fijos, activos inmateriales, renovación de inmuebles, etc. (Comisión Europea, 2013b).

<sup>99</sup> Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: [http://contenidos.mecon.gov.ar/?page\\_id=2735](http://contenidos.mecon.gov.ar/?page_id=2735)

<sup>100</sup> SMBA (2013).

---

*Al mismo tiempo, se necesita un apoyo a los ingresos orientado hacia los desempleados de larga duración y las familias de ingresos bajos ...*

En España, hay actualmente dos programas nacionales de asistencia social a los trabajadores de ingresos bajos y los desempleados: el Plan PREPARA y Renta Activa de Inserción. En fecha reciente, el Gobierno prorrogó indefinidamente el Plan PREPARA, tras haberlo presentado en febrero de 2011 como una medida de carácter temporal. Este plan, destinado concretamente a los desempleados de larga duración y las familias de ingresos bajos, proporciona un ingreso garantizado durante seis meses a condición de que los beneficiarios participen en programas de activación y busquen trabajo.<sup>101</sup> El otro programa, Renta Activa de Inserción, proporciona un ingreso mínimo a los desempleados de larga duración mayores de 45 años que han agotado sus prestaciones de desempleo o las posibilidades de asistencia por desempleo. A pesar de estas iniciativas, crece el número de trabajadores desempleados que no reciben ningún tipo de ayuda al ingreso. Esto se debe a la falta de un sistema de información eficaz y de un énfasis notorio de los programas en los trabajadores con larga vinculación al mercado laboral. Extendiendo la elegibilidad de las prestaciones – y tal vez aumentando los niveles de ayuda – de manera selectiva, se podrían mejorar las iniciativas encaminadas a prestar apoyo a los grupos de ingresos bajos:

*Aumentar las transferencias mínimas de los programas de asistencia al desempleo:* En España, la eficacia de las transferencias públicas para aliviar la pobreza ha resultado ser relativamente escasa. En efecto, según la OCDE (2014), el nivel de ingreso neto proporcionado en virtud de las prestaciones en efectivo por ingresos mínimos en España fue del 24,2 por ciento de la mediana de los ingresos en 2011 para una familia con dos hijos. Esto equivale a algo por encima de un tercio del umbral de pobreza, calculado en el 60 por ciento de la mediana de los ingresos. Si se comparan las tasas de pobreza antes y después de impuestos con las transferencias, es posible

<sup>101</sup> Gobierno de España (2013c).

observar que, en 2010, las transferencias sociales en España redujeron la tasa de pobreza en un 56 por ciento, mientras que contribuyeron a una reducción del 70 por ciento de esa tasa en los Países Bajos y Noruega, del 72 por ciento en Alemania y Austria, del 75 por ciento en Dinamarca y del 77 por ciento en Francia y Finlandia. Por consiguiente, incrementar las transferencias mínimas sería también de enorme importancia para que la asistencia social ayudara efectivamente a los grupos más vulnerables:

- La Ley de Recuperación e Inversión de los Estados Unidos (American Recovery and Reinvestment Act – ARRA), promulgada en 2009, asignó unos 48.000 millones de dólares estadounidenses al Programa de Asistencia de Nutrición Suplementaria (SNAP), que presta ayuda a las familias de ingresos bajos o sin ingresos en forma de bonos alimentarios a condición de que se inscriban para buscar trabajo, acepten los empleos disponibles y participen en los programas de formación propuestos.

*Extender la elegibilidad al tiempo que los programas de asistencia social se focalizan específicamente en los hogares pobres:* Además, es necesario brindar asistencia social a las familias que no tienen derecho a participar en los programas de ayuda al desempleo o no pueden encontrar un trabajo antes de agotar las prestaciones por desempleo. Actualmente, los requisitos de los programas de prestaciones por desempleo y los de asistencia son muy similares, de modo que se tiende a prolongar la duración de las prestaciones a los grupos que ya tenían derecho a ellas – esto es, la ayuda por desempleo abarca en general a los beneficiarios de prestaciones de desempleo que han agotado su derecho. Indudablemente, esto es un primer paso importante. No obstante, para que la ayuda por desempleo incida efectivamente en la pobreza creciente, es preciso ampliar las condiciones de elegibilidad para estos programas a fin de que abarquen un grupo demográfico mayor, sin dejar de focalizarlos específicamente en quienes se encuentran en mayor riesgo de pobreza. España podría considerar la posibilidad de ajustar los criterios de elegibilidad y/o el nivel de prestaciones de la Renta Activa de Inserción. Actualmente, solo tienen derecho a ellas las personas de 45 años o más y quienes han tenido antes acceso a prestaciones o asistencia por desempleo. A este respecto, las experiencias normativas internacionales podrían proporcionar algunos ejemplos exitosos:

- 
- Varios países de Europa otorgan prestaciones de ayuda al desempleo que no dependen del historial de cotizaciones o de la trayectoria anterior de empleo. En realidad, estos planes suelen estar supeditados a la comprobación de recursos y por ende vinculados a aquellos desempleados más necesitados. Por ejemplo, en Irlanda, las personas que no reúnen las condiciones para recibir prestaciones por desempleo o cuyo derecho ha expirado, podrían ser elegibles para el subsidio para solicitantes de empleo (*Jobseeker's Allowance*) sin límite de tiempo mientras cumplan los requisitos de elegibilidad.<sup>102</sup> Para recibir este subsidio no se exige haber tenido previamente empleo y por consiguiente es muy apropiado para hacer frente al desempleo juvenil. Para poder percibir esta prestación, supeditada a la comprobación de recursos, los interesados deben tener entre 18 y 66 años de edad, estar desempleados y buscar trabajo de forma activa.

*... que, sin embargo, debe complementarse con medidas para sostener la vinculación con el mercado laboral y la participación en él.*

Una mejor interacción entre los programas de protección y asistencia social y las PAMT podría también potenciar la eficacia de la acción del Gobierno. En efecto, en un momento en que la recuperación es incipiente, es crucial lograr que los trabajadores permanezcan vinculados al mercado laboral y conserven (y cuando sea necesario mejoren) sus competencias. Desde luego, condicionar las prestaciones y las transferencias de la asistencia social a la participación en programas de formación y actividades laborales – si están bien orientados – podría ser especialmente provechoso en España habida cuenta de que la tasa de desempleo de larga duración y el riesgo de desvinculación del mercado de trabajo son extremadamente altos. En consonancia con ello, muchos países han puesto en práctica una serie de programas que han demostrado ser satisfactorios para mejorar las condiciones de vida y facilitar la reintegración de los trabajadores en el mercado laboral.

<sup>102</sup> Departamento de Protección Social de Irlanda.

- En Dinamarca, el sistema de PAMT está vinculado a la duración del desempleo, de modo que los recursos destinados a los participantes aumentan en consonancia con el riesgo de desempleo de larga duración. Además, la participación en las medidas de activación que se ofrecen (orientación profesional y recualificación, formación profesional, etc.) es necesaria para mantener el derecho tanto a las prestaciones por desempleo como a la asistencia social, y las medidas se adaptan a las necesidades de empleo específicas de cada uno. El sistema danés de PAMT ha resultado especialmente eficaz para acortar los periodos individuales de desempleo.<sup>103</sup>
- En 2009, Francia introdujo el *Revenu de Solidarité Active* (RSA) destinado a los desempleados y los trabajadores pobres. Este plan garantiza un ingreso mínimo para todos, al tiempo que aumenta los incentivos para reincorporarse al mercado de trabajo. La cuantía básica de la ayuda al ingreso depende de la composición del hogar y el número de hijos a cargo. Además, los beneficiarios deben estar buscando empleo de forma activa, estar dando los pasos necesarios para constituirse como autónomos o estar participando en las actividades de integración estipuladas, para poder percibir esa renta básica. El RSA ha demostrado ser eficaz para aliviar la pobreza gracias a la adecuada orientación de las transferencias de ingreso.
- Desde 2001, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina ofrece asistencia a los hogares de desocupados condicionada a la participación en actividades relacionadas con el mercado de trabajo. Para poder ser elegibles, los interesados deben intervenir en actividades como programas de formación, trabajos comunitarios de hasta 20 horas semanales o trabajos en una empresa privada. A cambio, el Gobierno hace a cada beneficiario una transferencia de ingreso de 45 dólares estadounidenses cada mes – 150 pesos argentinos, tres cuartas partes del salario mínimo – englobando a más de 1,5 millones de hogares.<sup>104</sup> El programa, que existe desde hace más de una década, ha resultado ser eficaz para proporcionar a los trabajadores desempleados incentivos para volver al mercado laboral o participar en las actividades condicionantes.<sup>105</sup> Las evaluaciones también revelan que ha permitido mejorar la empleabilidad de los participantes,

<sup>103</sup> Andersen (2011).

<sup>104</sup> Esto corresponde a aproximadamente el 5 por ciento del presupuesto nacional total, del cual un 80 por ciento se destina a medidas para el empleo, tales como programas de capacitación laboral y de fuerza de trabajo (Cetrángolo y Jiménez, 2003).

<sup>105</sup> Barrientos et al. (2010).

---

particularmente entre las mujeres. Por último, el programa también ha contribuido con éxito a la reducción de la pobreza y el mantenimiento de los niveles de vida, habiendo descendido la tasa de pobreza un 3 por ciento durante los dos primeros años de ejecución.<sup>106</sup>

*En cada etapa del proceso de reforma se deben tener en cuenta los serios desafíos con que se enfrentan los jóvenes españoles.*

Como se señaló en el Capítulo 1, los jóvenes se han visto afectados de manera desproporcionada por la crisis en España. Hay abundantes datos en la literatura económica que muestran que las condiciones del primer empleo de un joven inciden en sus posibilidades de encontrar un puesto de trabajo estable y de buena calidad durante un largo periodo.<sup>107</sup> En España, prestar especial atención a los jóvenes, para los cuales la erosión de las competencias es un particular desafío, será fundamental para salir adelante. De hecho, conscientes de la importancia de brindar a los jóvenes mejores oportunidades en el mercado laboral, varios gobiernos de la Unión Europea han puesto en práctica políticas dirigidas especialmente a los jóvenes, como el programa de garantía juvenil. España también ha procurado sumarse a esta acción. En efecto, en diciembre de 2013, España presentó la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016, en virtud de la cual se asigna un presupuesto de 3.485 millones de euros a 100 medidas para favorecer la inserción de los jóvenes en el ámbito laboral.<sup>108</sup> Al aplicar las medidas propuestas en esta estrategia, España podría tener presentes las lecciones aprendidas de otros programas de garantía juvenil. En este sentido, los ejemplos más exitosos incluyen: i) un buen equilibrio entre políticas activas y pasivas combinadas con servicios públicos de empleo personalizados, y ii) la coherencia lograda entre los programas gracias a una efectiva colaboración con los interlocutores sociales:

- Un particular ejemplo a este respecto lo ofrece Finlandia, que introdujo un plan de garantía juvenil (*Nuorten yhteiskuntatakuu*) en 2005, dirigido por el servicio público de empleo, que fue revisado en 2010 y 2013. La forma actual del plan, diseñado para los jóvenes desempleados menores

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> Véase, por ejemplo, Liu et al. (2012).

<sup>108</sup> Gobierno de España (2013d).

de 25 años, apunta a reducir la duración del desempleo garantizando un puesto de trabajo, oportunidades de estudio, formación u otra medida de activación, dentro de los tres meses siguientes a la inscripción como desempleado en el SPE. Durante ese periodo, los asesores hacen una evaluación del joven desempleado, trabajan con el interesado para elaborar un plan de carrera laboral y colaboran activamente en el proceso de búsqueda de empleo. En 2011, el 83,5 por ciento de los jóvenes participantes en este plan obtuvieron buenos resultados dentro de los tres meses siguientes a su inscripción en el SPE. Durante la última crisis mundial, cuando la relación asesor-usuario alcanzó niveles altos (alrededor de 1 por 700), se reforzó el personal y el presupuesto del SPE en 2010, con lo que se aligeró la carga del servicio e hizo posible que siguiera en condiciones de cumplir sus cometidos.<sup>109</sup>

- Por otro lado, en los Países Bajos, en 2009 se adoptó un plan de acción sobre el empleo juvenil tras un acuerdo entre el Gobierno y los interlocutores sociales. El plan comprende una amplia serie de medidas encaminadas a prestar apoyo a los jóvenes que afrontan difíciles condiciones en el mercado de trabajo. Entre ellas, iniciativas para que los jóvenes prosigan los estudios, la creación de programas de empleo regionales (antes que nacionales) para combatir el desempleo, servicios de intermediación laboral, creación de pasantías e iniciativas para prevenir la exclusión del mercado de trabajo. En el marco de este plan, las organizaciones de empleadores se comprometieron a crear 25.000 puestos de trabajo temporales específicamente destinados a los jóvenes, en los que se combina el trabajo y la formación. Los resultados del plan han sido particularmente positivos: 10.000 estudiantes permanecieron más tiempo en las aulas tanto en 2009 como en 2010, mientras que 30 acuerdos regionales resultaron en la colocación de 29.000 y 38.000 jóvenes en actividades de formación o en un empleo en 2009 y 2010, respectivamente.<sup>110</sup>
- Además, la Comisión Europea ha puesto en marcha recientemente una iniciativa con objeto de fomentar los programas de garantía juvenil entre los Estados Miembros de la UE, con financiación parcial de la Unión

<sup>109</sup> Mascherini (2012).

<sup>110</sup> European Industrial Relation Observatory en línea (EIRO), disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1101019s/nl1101019q.htm>

---

Europea. El presupuesto de la iniciativa se estima en unos 6.000 millones de euros para el periodo 2014–2015,<sup>111</sup> de los cuales aproximadamente 943.5 millones de euros han sido asignados a España, siempre que el país aporte al menos la misma cantidad con cargo a su asignación en el Fondo Social Europeo.<sup>112</sup> La iniciativa está dirigida a regiones que tienen tasas de desempleo juvenil superiores al 25 por ciento y jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación (los denominados NEET, por sus siglas en inglés).

Consciente de la envergadura de la iniciativa, el Gobierno de España diseñó el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en diciembre de 2013 para, así, satisfacer el requisito impuesto por la Comisión Europea para el acceso a los fondos. El plan fue implantado más tarde, en julio de 2014, mediante el Real Decreto-ley 8/2014. La Garantía Juvenil en España tiene como población objetivo a los jóvenes de entre 16 y 25 años, que no han trabajado durante los últimos 30 días y que no han participado en actividad educativa o formativa alguna en los últimos 90 o 30 días, respectivamente. Los jóvenes elegibles deben, para poder ser beneficiarios del programa, inscribirse en un registro en línea creado por el Gobierno expresamente para este fin. Los jóvenes beneficiarios pueden ser elegibles para prácticas en empresas, cursos y talleres de formación profesional o programas de transición de la escuela al trabajo. También podrán recibir orientación para la búsqueda de empleo o asistencia de cualquier otro tipo por parte de las agencias de empleo. Además, el plan potencia y mejora las ventajas fiscales en cuanto a reducciones en las cuotas a la seguridad social y exenciones fiscales, con el objeto de favorecer la participación de las empresas en el programa. Por ejemplo, los empleadores que contraten a jóvenes que se hayan registrado en el Sistema de Garantía Juvenil reciben un descuento de 300 euros en sus contribuciones mensuales a la seguridad social, por un máximo de 6 meses, en caso de que el nuevo contrato lo sea de duración indefinida, a jornada completa y permanezca vigente durante un mínimo de 6 meses.

<sup>111</sup> Inicialmente fue propuesto para un periodo de siete años, de 2014 a 2020, pero fue enmendado recientemente.

<sup>112</sup> Gobierno de España (2013h; 2014c).



La implantación de un sistema de Garantía Juvenil es una iniciativa encomiable. El sistema diseñado por el Gobierno ofrece una combinación de oportunidades educativas y formativas, siendo acorde de esta manera con uno de los factores clave que la OIT ha recomendado para el desarrollo exitoso de programas de este tipo (Recuadro 3.4). Sin embargo, el retraso en la implementación del programa en España es de lamentar. Las medidas de este tipo se recomienda que sean implantadas en los primeros meses de desempleo, dado que un tiempo prolongado en una situación fuera del mercado de trabajo debilitaría la eficacia de las garantías juveniles.<sup>113</sup> Además, a pesar del esfuerzo que se ha planteado hacer el Gobierno para complementar los fondos recibidos por parte de la Comisión Europea (1.887 millones de euros),<sup>114</sup> el presupuesto total proyectado para el programa está todavía muy lejos de los 7.000 millones de euros, o el 0,66 por ciento del PIB, que la OIT recomienda para una implantación eficaz de la garantía juvenil (Cuadro 3.3). Finalmente, el desarrollo de un marco institucional adecuado (p.ej. unos servicios públicos de empleo que cuenten con personal suficiente) y una definición más clara del papel que van a desempeñar las distintas agencias gubernamentales encargadas de la provisión de los servicios relacionados con la garantía juvenil, son requisitos previos para una implantación exitosa del programa. En el caso de España sigue sin estar claro el papel específico que desempeñan los distintos actores. El Real Decreto 8/2014, que establece que los sujetos que participan son la Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas, así como las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas, cada una en el ámbito de sus competencias, podría ser más preciso, ya que deja un margen de interpretación respecto de quién y cómo se prestarán los servicios.

<sup>113</sup> OIT (2013).

<sup>114</sup> Gobierno de España (2014c).

### Recuadro 3.4 Aplicación eficaz de los programas de garantía juvenil

Los programas de garantía juvenil comprenden una serie de medidas encaminadas a brindar a los jóvenes oportunidades de capacitación específica, educación o empleo. Presentan una gran variedad de diseños y modalidades de aplicación según los países. Sin embargo, en su mayoría, encomiendan a los SPE que proporcionen un puesto de trabajo o una oportunidad de educación a los candidatos que cumplen los criterios de elegibilidad. Estos programas tienen un historial consolidado en los países nórdicos, como Dinamarca, Noruega y Suecia, donde comenzaron a aplicarse en los decenios de 1980 y 1990. A causa del éxito logrado, con el tiempo otros países empezaron a adoptarlos como medio de dotar a los jóvenes de competencias útiles en el mercado laboral.

Es importante destacar ciertos factores que han de tenerse debidamente en cuenta en su diseño y aplicación para que las garantías permitan alcanzar el objetivo deseado de reducir el desempleo y dotar a los jóvenes de competencias valiosas (OIT, 2013):

- Primero, las intervenciones deben confeccionarse para un grupo destinatario concreto en el momento oportuno. Las medidas tienen que dirigirse a un grupo claramente definido y aplicarse dentro de los primeros meses de desempleo. Los periodos de desempleo prolongados debilitan la eficacia de las garantías juveniles. Asimismo, las políticas diseñadas para grupos amplios suelen ser menos eficaces.
- Segundo, la elaboración de marcos institucionales apropiados es un requisito previo para la ejecución exitosa de los programas. A este respecto, los SPE deberán contar con personal adecuado (en cuanto al número y las competencias) y financiación suficiente y basarse en fórmulas de asociación con los empleadores.
- Tercero, se requiere una educación y una capacitación sólidas para que los jóvenes puedan participar plenamente en el mercado laboral. Se deberían adquirir competencias básicas juntamente con competencias específicas pertinentes para las necesidades del mercado de trabajo.

Los datos de países como Suecia muestran que los planes de garantías para los jóvenes son un medio eficaz de hacer frente al desempleo juvenil y facilitar la adquisición de competencias si se diseñan y aplican correctamente. Tienen la posibilidad de producir cambios importantes a un coste modesto. En Suecia, en 2010, el coste estimado por participante en su plan de garantías laborales para los jóvenes fue inferior a 6.000 euros más los gastos administrativos (alrededor de 600 euros por participante), una inversión que tuvo un índice de éxito del 46 por ciento entre los participantes. Sobre la base del ejemplo sueco, la OIT (IIEL, 2012) calculó cuánto podrían costar en otros países los componentes de un plan de garantía juvenil similar al programa de Suecia. Para España, se estimó que implementar un programa de garantía juvenil costaría alrededor de 7.000 millones de euros (Cuadro 3.3).

## Recuadro 3.4 Aplicación eficaz de los programas de garantía juvenil

Cuadro 3.3 Costes estimados de la ejecución de los programas de garantía juvenil en Europa  
(en millones de euros)

	Costes del programa de garantía juvenil	Costes administrativos	Coste total
Zona del euro	16.821,9	4.264,2	21.086,11
Alemania	1.395,0	353,6	1.748,63
Austria	71,9	18,2	90,08
Bélgica	372,1	94,3	466,47
Chipre	49,6	12,6	62,14
Eslovenia	841,7	213,4	1.055,12
Eslovaquia	83,4	21,1	104,56
España	5.617,5	1.424,0	7.041,49
Estonia	104,6	26,5	131,11
Finlandia	491,0	124,5	615,41
Francia	2.860,0	725,0	3.585,01
Grecia	926,4	234,8	1.161,28
Irlanda	347,6	88,1	435,71
Italia	3.081,2	781,1	3.862,28
Luxemburgo	11,7	3,0	14,71
Países Bajos	24,6	6,2	30,84
Portugal	184,2	46,7	230,90

Fuente: IIEL (2012).

Parte del Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil del Gobierno de España incluye un énfasis acerca del rol de los programas de aprendizaje de oficios. Se trata de una iniciativa digna de valorar, pero es importante tener en cuenta que –tal y como señala el Capítulo 2- para que el aprendizaje de un oficio rinda los máximos beneficios, son necesarios ciertos elementos clave: i) el aprendizaje debe basarse en una sólida asociación con los empleadores del sector privado que facilitarán a los participantes una formación pertinente y bien supervisada; ii) el aprendizaje se debe retribuir con una protección social adecuada a fin de crear oportunidades decentes; y iii) se deben establecer también sólidos vínculos entre el aprendizaje en el aula y la capacitación para el oficio a fin de garantizar la pertinencia al atender a las necesidades del mercado laboral.

Fuente: OIT (2013); IIEL (2012).

---

*Todo lo anterior requerirá el apoyo de unos SPE reforzados y más personalizados.*

La reforma de 2012 comprendía estrategias para mejorar la búsqueda de empleo mediante la creación de una base de datos de los SPE nacionales y asignar fondos públicos a partir de los resultados de los programas de activación de los SPE regionales. Se han sumado a ello las medidas de los últimos años encaminadas a aumentar el número de funcionarios a cargo. Son pasos adecuados, pero los esfuerzos para renovar y orientar mejor las medidas de formación y reforzar la prestación de asesoramiento personalizado a los grupos más vulnerables – como se señaló anteriormente – siguen siendo limitados o están aún pendientes de su total realización.

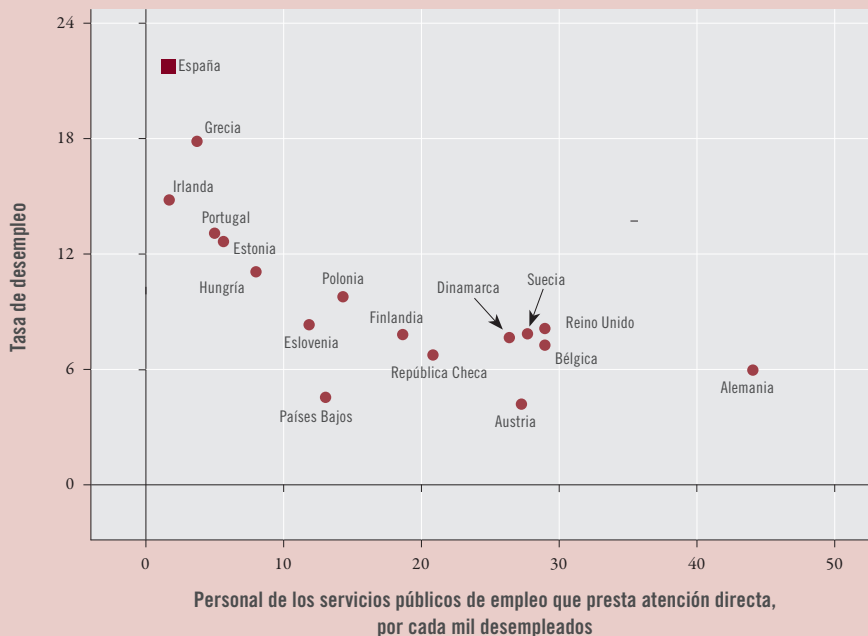
Y sin embargo, el país gasta considerablemente menos que otros países en la prestación de servicios. En 2011, el 17 por ciento del gasto total en PAMT se asignó a los SPE, frente a la media del 24,1 por ciento de la OCDE.<sup>115</sup> Es también sensiblemente inferior al gasto de otros grandes países europeos, como Alemania (43 por ciento), Dinamarca (29,6 por ciento), Francia (27 por ciento), Suecia (26,6 por ciento) y Austria (24 por ciento). Además, pese al nivel más alto de desempleo en España, la asignación de recursos a los SPE es comparable con los niveles de países que tienen tasas de desempleo significativamente más bajas (Gráfico 3.7). También hay dudas en cuanto a la eficiencia de los SPE españoles, al menos medida en relación con el número de vacantes registradas y el número de correspondencias exitosas conseguidas entre la oferta y la demanda.<sup>116,117</sup>

<sup>115</sup> Conviene tener cuidado al examinar la evolución del gasto en esta categoría, pues una gran parte (en aumento) de los gastos declarados en España corresponde a las subcategorías de administración de prestaciones y gastos en otros servicios y actividades, los cuales podrían representar una combinación de políticas pasivas y políticas activas. La misma preocupación también es válida por lo que respecta a la mayoría de los países (por ejemplo, Francia, Irlanda, Portugal y, en menor medida, Italia). Es menos preocupante en países con una fuerte tradición en servicios públicos de empleo, como Alemania, Dinamarca y Suecia (la categoría combinada representó un 20 por ciento en 2011).

<sup>116</sup> Suárez-Cano et al. (2012); Alujas Ruiz (2008).

<sup>117</sup> Por ejemplo, desde 1995, los servicios públicos de empleo de España han ido descentralizándose y transfiriéndose a las comunidades autónomas, pero siguen integrados en el Sistema Nacional de Empleo. Además, el Programa Nacional de Reformas de 2005 incluyó el plan de modernización, destinado a coordinar políticas activas y políticas pasivas del mercado de trabajo y a propiciar un mejor intercambio de información entre los servicios públicos de empleo central y los de las autonomías (Rodríguez Climent y Navarro Abal, 2012). Además, en la reforma de 2010 se declaró la intención de introducir mejoras en materia de tecnología, recursos humanos y organización, para reforzar los servicios públicos de empleo, además de reducir restricciones a los intermediarios privados que pudieran aligerar la carga de las oficinas de los servicios públicos de empleo.

**Gráfico 3.7 Relación entre el personal de los servicios públicos de empleo que presta atención directa al usuario y la tasa de desempleo, 2011**



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del European Job Mobility Laboratory (2012) y de la OCDE.

Para avanzar, las medidas tendentes a reforzar las oficinas de los SPE y modernizar los métodos utilizados a fin de potenciar la eficacia – si se combinan con la reorientación de las PAMT examinada más arriba – ayudarán a facilitar el tránsito de los trabajadores del desempleo al empleo.

*Reforzar los SPE para orientar mejor los servicios hacia los solicitantes de empleo:* A fin de prestar apoyo a los más vulnerables (desempleados de larga duración, jóvenes y trabajadores de la construcción), el personal de los SPE tiene que dar asesoramiento individual mediante sistemas de segmentación y creación de perfiles de los usuarios y servir de coordinador de planes de carrera profesional personalizados. Los desafíos que enfrenta España en el mercado laboral hacen necesario que los funcionarios de los SPE asuman un

---

papel más proactivo. Para ello, es preciso dotar a los SPE de recursos suficientes para mejorar la proporción de funcionarios por usuario. Alemania ofrece un ejemplo de un SPE bien provisto de recursos, capaz de prestar servicios con eficacia. En 2011, Alemania aprobó medidas para permitir a los SPE que contrataran más funcionarios a cargo. A raíz de ello, se sancionó una ley que estipulaba una proporción de 1 funcionario por cada 75 usuarios tratándose de desempleados de larga duración menores de 25 años, y de 1 funcionario por cada 150 usuarios mayores de 25 años.<sup>118</sup>

*Modernizar los métodos de los SPE:* Para mejorar el desempeño y el alcance de los SPE, los países de la región de la UE han modernizado los métodos utilizados en las oficinas de los SPE. Han automatizado los trámites e implementado redes de tecnologías de la información (TI) para hacer los servicios más accesibles a través de los medios sociales. Esto permite crear enlaces entre los SPE y otras organizaciones, y también entre las oficinas nacionales y regionales de los SPE, mejorando así la coordinación. Aumenta asimismo las posibilidades de acceso a zonas a las que es difícil llegar. Suecia, por ejemplo, ha utilizado con mucho éxito las TIC para proveer a los puestos de información con videoenlaces a los centros de los SPE que permiten un asesoramiento directo en las zonas rurales.<sup>119</sup>

*Mejorar la cooperación de los SPE entre las comunidades autónomas:* Un problema mayor concerniente al sistema de SPE en España ha sido la falta de coordinación entre las oficinas regionales y nacionales. El Gobierno ha procurado resolverlo mediante la creación del portal único de empleo en febrero de 2013,<sup>120</sup> que reúne las listas de vacantes de las diferentes regiones en una sola base de datos nacional. Sin embargo, el portal no está aún plenamente operativo. Otro problema que plantea el carácter descentralizado del sistema de SPE español es la existencia de obstáculos a la creación de servicios más personalizados. Las oficinas regionales carecen de incentivos para dinamizar la aplicación de métodos de activación, lo que requeriría un gasto más alto con cargo al presupuesto de las comunidades. Algunos países de Europa han encarado el problema recurriendo a métodos que

<sup>118</sup> IIEL (2011b).

<sup>119</sup> Comisión Europea (2013c).

<sup>120</sup> Real Decreto-ley 3/2013.

permiten aumentar la transparencia en relación con las diferentes acciones (o su omisión) por parte de las distintas oficinas, lo que encierra la posibilidad de incrementar la rendición de cuentas por parte de las regiones. Por ejemplo, en Dinamarca, mediante un sistema informático nacional se hace un seguimiento de los progresos de los SPE respecto de la consecución de objetivos anuales y el cumplimiento de requisitos mínimos de activación. Los resultados se publican luego en el sitio web de los SPE, ofreciendo un incentivo a los políticos y los gestores locales para que se interesen en el desempeño de sus oficinas de SPE.<sup>121</sup>

<sup>121</sup> Comisión Europea (2011b).

---

## **APÉNDICE 1:** **RESUMEN DE LAS PRINCIPALES REFORMAS PUESTAS EN MARCHA EN ESPAÑA<sup>122</sup>**

### **PROTECCIÓN DEL EMPLEO**

#### *Paquete de reformas del mercado laboral (2010)*

- Redacción más clara y precisa de las causas que justifican el despido por causas objetivas, a saber, las razones económicas, técnicas (introducción de nuevos modos de producción), organizativas y de producción (caída temporal de la demanda), en cuyo caso, el empleador indemnizará al trabajador despedido con 20 días de salario por año de servicio, en lugar de 45. También se contempla la reducción de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción.
- Reducción del plazo de preaviso de la extinción del contrato de trabajo, que pasa a ser de 15 días, frente a los 30 días aplicables hasta la entrada en vigor de la reforma.
- Fortalecimiento de la legislación sobre protección del empleo para los trabajadores con contrato temporal, con un incremento gradual de 1 día al año en el número de días por año de servicio considerados para la indemnización por finalización de contrato, pasando de los 8 días de 2008 a 12 días en 2015.
- Constitución de un fondo individual de capitalización para los trabajadores mantenido a lo largo de la vida laboral. Los trabajadores podrán recurrir a dicho fondo en los supuestos de despido, de movilidad geográfica o en el momento de su jubilación.

<sup>122</sup> Basado en información de Corral y Villarejo (2009); Gobierno de España (2007, 2010a, 2010b, 2010c, 2011a, 2011b, 2011c, 2011d, 2011e, 2011f, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2013a, 2013b, 2013d, 2013e, 2013f, 2013g, 2014a, 2014b ) y la OIT, base de datos EPLex.



*Paquete de reformas del mercado laboral (2012)*

- Generalización de la reducción de la indemnización para los trabajadores con contrato indefinido en caso de despido improcedente, de 45 días por año de servicio con un máximo de 42 mensualidades a 33 días por año de servicio con un máximo de 24 mensualidades.
- Reducción de la antelación mínima con que el empleador debe comunicar al empleado toda decisión de modificación sustancial de las condiciones de trabajo de carácter individual, que pasa de 30 a 15 días respecto de la fecha de su efectividad.
- Reducción de la indemnización por despido improcedente de los nuevos contratos indefinidos a 33 días por año de servicio, y mantenimiento de los 45 días para los contratos formalizados con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma.
- Delimitación de las causas que justifican el despido individual y colectivo (a saber, económicas, técnicas, organizativas y de producción). Supresión de la necesidad de presentar un documento legal para justificar la procedencia y razonabilidad del despido colectivo por parte de una empresa.
- Supresión del requisito de autorización administrativa previa en los casos de despido colectivo.
- Obligación para las empresas que lleven a cabo un despido colectivo que afecte a más de 50 trabajadores de ofrecer a los trabajadores afectados un plan de recolocación, que deberá incluir medidas de formación y orientación profesional.
- Supresión del pago de los salarios de tramitación devengados en el periodo de duración del proceso judicial en los casos de los despidos improcedentes en los que el empresario opte por la indemnización.
- Supresión de categorías profesionales. Establecimiento de un sistema de clasificación profesional de los trabajadores por medio de grupos profesionales que agrupan unitariamente las aptitudes profesionales, titulaciones y contenido general de la prestación.

---

## NEGOCIACIÓN COLECTIVA / FIJACIÓN DE LOS SALARIOS

### 2010

- Reducción de los salarios del sector público en una media de un 5 por ciento. Reducción de los salarios de los funcionarios de escalas superiores entre un 8 y un 15 por ciento. Reducción de los salarios de los funcionarios con ingresos más bajos entre un 0,5 y un 7 por ciento.
- Adopción de disposiciones para permitir la modificación, por medio de la negociación colectiva a nivel de empresa, de las condiciones establecidas en acuerdos multipatronales. Las condiciones que pueden modificarse son los niveles de salarios, las jornadas de trabajo y la distribución de las horas de trabajo. La decisión de modificación deberá ser negociada previamente en un periodo de consultas no superior a 15 días improrrogables.

### 2011

- Concesión de prioridad a los convenios a nivel de empresa sobre los convenios de nivel superior en lo que respecta a una serie de cuestiones relacionadas con los salarios, los horarios de la jornada laboral y la organización del trabajo.
- Ampliación de la posibilidad de negociar los convenios colectivos sectoriales para las asociaciones empresariales que en el ámbito geográfico y funcional del convenio cuenten con el 10 por ciento de los empresarios y siempre que estas den ocupación a igual porcentaje de los trabajadores afectados, así como aquellas asociaciones empresariales que en dicho ámbito den ocupación al 15 por ciento de los trabajadores afectados.

### 2012

- Concesión de prioridad absoluta a las disposiciones clave de los convenios de ámbito empresarial sobre los convenios de nivel superior.
- Limitación temporal de la ultraactividad de los convenios colectivos a un año, a partir de los cuales el convenio pierde su vigencia.

- Flexibilización de las causas que permiten el descuelgue respecto de las cláusulas contenidas en los convenios colectivos en vigor y ampliación de las posibilidades para el empleador de modificar unilateralmente las condiciones de trabajo.
- Reducción del importe en concepto de salarios pendientes cubierto por el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) de tres a dos veces el salario mínimo interprofesional (SMI). Reducción del período máximo de cobertura de 150 a 120 días.
- Posibilidad de recurrir al despido colectivo en el sector público.

### **2013**

- Obligación, para las empresas con plantillas de 100 empleados o más que apliquen procedimientos de despido colectivo que afecten a trabajadores de 50 o más años y hayan obtenido beneficios durante los dos ejercicios económicos anteriores, de efectuar una aportación económica al Tesoro Público calculada en función del importe de las prestaciones y subsidios por desempleo y cotizaciones de los trabajadores de 50 o más años afectados. Desde el 1º de abril de 2013, las empresas solo están obligadas a efectuar dicha aportación económica al Gobierno si el porcentaje de trabajadores de 50 o más años de edad afectados por el despido colectivo es mayor que el porcentaje de trabajadores de menos de 50 años de edad que trabaja en la empresa.

---

## PROMOCIÓN DEL EMPLEO

### 2011

- Introducción de un contrato para la formación y el aprendizaje dirigido a trabajadores de entre 16 y 25 años de edad que carezcan de cualificaciones profesionales. La duración se fija entre 1 y 2 años con la posibilidad de un tercer año bajo determinadas circunstancias. Las empresas que, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 10/2011, del 26 de agosto, y hasta el 31 de diciembre de 2013, celebren contratos para la formación y el aprendizaje con trabajadores desempleados mayores de 20 años, tienen derecho a ventajas fiscales del 100 por ciento si el contrato se realiza por empresas cuya plantilla sea inferior a 250 personas, o del 75 por ciento, si la empresa tiene una plantilla igual o superior a esa cifra. Para tener derecho a estas reducciones, el contrato para la formación y el aprendizaje debe suponer un incremento en la plantilla de la empresa. Además, las empresas que, a la finalización de los contratos para la formación y el aprendizaje los transformen en contratos indefinidos, tienen derecho a una reducción en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 1.500 euros/año, durante tres años. En el caso de mujeres, dicha reducción es de 1.800 euros/año.

### *Paquete de reformas del mercado laboral (2012)*

- Introducción de un nuevo tipo de contrato, el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, exclusivamente para empresas que tengan menos de 50 trabajadores y que en los seis meses anteriores a la celebración del contrato no hubieran realizado despidos improcedentes. El contrato establece un período de prueba de un año. Con el objetivo de favorecer la contratación indefinida y fomentar el uso de este tipo de contratos, se conceden una serie de beneficios fiscales mencionados a continuación.

- Incentivos financieros para favorecer la creación de empleo destinados a las empresas con menos de 50 empleados. En el supuesto de que el primer contrato de trabajo indefinido concertado por la empresa se formalice con un menor de 30 años, la empresa tiene derecho a una deducción fiscal de 3.000 euros. Además, en caso de contratar desempleados beneficiarios de una prestación contributiva por desempleo, la reducción fiscal equivale al 50 por ciento de la prestación por desempleo que el trabajador tuviera pendiente de percibir en el momento de la contratación.
- Otros incentivos financieros incluyen bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social por contratar a trabajadores desempleados de entre 16 y 30 años o de más de 45 años con un contrato indefinido. Las bonificaciones se incrementan cuando estos contratos se concierten con mujeres en sectores en los que este colectivo esté menos representado.

### 2013

- Promoción del trabajo por cuenta propia o autónomo entre los jóvenes a través de: i) una disminución de las cuotas a la Seguridad Social durante un período de 30 meses a partir de la fecha de inscripción a la misma; ii) continuación en el pago de la prestación por desempleo durante la actividad por cuenta propia durante un período máximo de 270 días; iii) acceso inmediato a la totalidad de la prestación por desempleo para poder invertirla en la actividad emprendedora; y iv) la posibilidad de suspender la percepción de la prestación por desempleo durante un período de 60 meses mientras se emprende la actividad por cuenta propia.

### 2014

- Reducción de las cuotas a la Seguridad Social (por contingencias comunes) a una nueva “tarifa plana” de cotización de 100 euros para las empresas y empleadores independientes que contraten a un nuevo trabajador de forma indefinida a tiempo completo. Esta medida se mantendrá en vigor durante 24 meses (desde la firma del contrato para todos los contratos celebrados entre el 25 de febrero de 2014 y el 31 de diciembre de 2014) y se aplicará a todas las empresas y a todos los trabajadores.

---

## CALIDAD DEL EMPLEO

### 2007

- Introducción en el marco jurídico del concepto de trabajador autónomo económicamente dependiente. Un trabajador autónomo económicamente dependiente es aquel que realiza su actividad económica o profesional para una empresa o cliente del que percibe al menos el 75 por ciento de sus ingresos. Además, el trabajador autónomo económicamente dependiente tiene derecho a una interrupción de su actividad anual de 18 días hábiles, así como a cobertura de la Seguridad Social en caso de incapacidad temporal y de accidente de trabajo o enfermedad profesional.

### 2011

- Medidas adoptadas para hacer frente a la mano de obra no declarada: los empleadores que regularizasen a sus trabajadores en situación irregular antes del 31 de julio de 2011 no estarían sujetos a sanciones. Una vez realizado el trámite de regularización, podría formalizarse cualquier tipo de contrato entre empleadores y trabajadores. Tras el 31 de julio de 2011, los empleadores que no hubiesen regularizado a sus empleados estarían sujetos a sanciones de distintos tipos.

### *Paquete de reformas del mercado laboral (2012)*

- Las empresas podrán, unilateralmente, en defecto de pacto, distribuir de manera irregular a lo largo del año el 5 por ciento de la jornada de trabajo.

### 2013

- Comunicado oficial de que en el marco del Plan de Garantía Juvenil se promovería la contratación de 1.000 jóvenes licenciados o con grado superior de formación profesional para realizar tareas de investigación y desarrollo.

- El número de horas complementarias autorizadas se aumenta a un máximo del 30 por ciento de las horas ordinarias – respecto del anterior 15 por ciento – y el período de preaviso para trabajar horas extraordinarias se reduce de siete a tres días.

## SEGURIDAD SOCIAL

### 2012

- Reducción de la prestación por desempleo transcurridos 180 días del 60 al 50 por ciento de la base reguladora.
- Supresión del subsidio por desempleo para los trabajadores de más de 45 años que se han beneficiado de prestaciones contributivas por desempleo durante 720 días.
- Aumento de la edad mínima para la percepción del subsidio (asistencial) por desempleo para personas mayores de 52 a 55 años, y disminución de la edad máxima de 65 a 61 años. La base de cotización a la Seguridad Social para estos trabajadores ha pasado del 125 al 100 por ciento del tope mínimo de cotización.

---

## POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO

### 2011

- Desarrollo de un modelo de atención personalizada a las personas en situación de desempleo, entre el desempleado y el servicio público de empleo, basado en un itinerario individual y personalizado de empleo. Prioridad en la aplicación de las políticas activas de empleo a los colectivos que más las requieren (por ejemplo, los mayores de 45 años).
- Fortalecimiento de los recursos humanos de los servicios públicos de empleo y de la cooperación entre los servicios privados y los servicios públicos de empleo. Definición de los objetivos de los servicios públicos de empleo y de las condiciones de acceso a estos para los empleadores y los desempleados.
- Desarrollo de prácticas no laborales por parte de personas jóvenes (entre 18 y 25 años de edad) que no tengan experiencia laboral previa. Los participantes deben poseer al menos educación secundaria superior y recibirán una beca de apoyo cuya cuantía será, como mínimo, del 80 por ciento del IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) mensual vigente en cada momento. Las prácticas no laborales en las empresas no supondrán, en ningún caso, la existencia de relación laboral entre la empresa y la persona joven. Las prácticas no laborales tendrán una duración inferior a 9 meses.

### 2014

- Introducción de un nuevo modelo de formación profesional que se rige por los principios de transparencia y libre competencia y está sujeto a una evaluación permanente de los resultados para garantizar que cumple con sus objetivos.
- Aprobación de una iniciativa de dos años de duración, la Estrategia de Activación para el Empleo, que incluye, entre otras cosas, nuevos instrumentos, como el Acuerdo Marco de colaboración con agencias privadas de colocación o el Portal Único de Empleo.



## PENSIONES

### 2011

- Aumento de la edad de jubilación de los 65 a los 67 años de edad. Este cambio se aplicará progresivamente entre 2013 y 2027.
- Aumenta también el número de años de cotización a la Seguridad Social que son tomados en cuenta para el cálculo de la base reguladora de las pensiones, de 15 a 25 años.
- Aumento de la edad mínima de jubilación anticipada voluntaria de los 61 a los 63 años de edad.
- Se ha introducido el concepto de jubilación anticipada forzosa (por causa no imputable al trabajador) debida a un proceso de reestructuración empresarial, que se aplica a aquellos trabajadores: i) que tienen 61 años de edad; ii) que lleven inscritos, como demandantes de empleo en las oficinas del servicio público de empleo, como mínimo, 6 meses, y iii) que acrediten un período mínimo de cotización efectiva de 33 años.

### 2013

- Eliminación del vínculo automático entre inflación y revalorización de las pensiones a partir de 2014.
- Criterios más estrictos para poder acceder a prestaciones por desempleo no contributivas para los mayores de 55 años de edad. Se elimina el acceso al subsidio por desempleo para los trabajadores mayores de 55 años cuya prestación contributiva por desempleo se haya agotado y cuyos ingresos sean nulos si tienen cónyuge y/o hijos menores de 26 años y la media de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar supera el 75 por ciento del salario mínimo interprofesional.

---

## BIBLIOGRAFÍA

Alujas Ruiz, J.A. 2008. “La eficacia del Servicio Público de Empleo en España. Análisis de la intermediación laboral a nivel autonómico”, en *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, núm. 841, págs. 167–180.

Andersen, T. 2011. *A flexicurity labour market in the great recession: The case of Denmark*, Documento de debate IZA núm. 5710 (Bonn, Instituto para el Estudio del Trabajo).

Arranz, J.M.; García Serrano, C.; Hernanz, V. 2013. “Evaluación macroeconómica de las políticas activas del mercado de trabajo en España: ¿mucho ruido y pocas nueces?: Los mercados de trabajo europeos y la crisis económica”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 132, núm. 2, págs. 327–348.

Auer, P.; Berg, J.; Coulibaly, I. 2005. “¿El trabajo estable mejora la productividad?”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 124, núm. 3, págs. 319–343.

Barrientos, A.; Niño-Zarazúa, M.; Maitrot, M. 2010. *Social assistance in developing countries database Version 5.0*, Brooks World Poverty Institute Working Paper (Universidad de Manchester).

Cebrián, I.; Moreno, G.; Toharia, L. 2011. “La Estabilidad Laboral y los Programas de Fomento de la Contratación Indefinida”, en *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, vol. 198, págs. 103–127.

Cetrángolo, O.; Jiménez, J.P. 2003. *El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desempleados*, Serie Documentos de Trabajo, núm. 4. (Buenos Aires, OIT).

Comisión Europea. 2011a. “Opinion of the European Economic and Social Committee on ‘New trends in self-employed work: the specific case of economically dependent self-employed work’”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, vol. 54, Noticia núm. 2011/C 018/08, págs. 44–52 (Bruselas).

—. 2011b. *PES to PES dialogue: Decentralisation of public employment services*, Documento analítico del Programa de Aprendizaje Mutuo para los Servicios Públicos de Empleo (Bruselas).

—. 2013a. *Employment and social developments in Europe 2012*, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión (Bruselas).

—. 2013b. “Tax break on SME investments”, en *Small Business Act: Database of Good Practices* (Ley de la Pequeña Empresa: base de datos de buenas prácticas; no disponible en español) (Bruselas).

—. 2013c. *PES Efficiency Working Group: Final report*, HoPES Working Group (Bruselas).

—. 2014. *Employment: 17 Member States have submitted Youth Guarantee Implementation Plans*, Memo/14/13, 15 de enero (Bruselas).

Consejo Económico y Social España (CES). 2012. “Capítulo II: Mercado de Trabajo, Políticas de Empleo y Relaciones Laborales”, en *Memoria CES 2012* (Madrid).

Corral, A.; Villarejo, E. 2009. “Spain: Self-employed workers”, en *Self-employed workers: industrial relations and working conditions*, publicación electrónica de Eurofound, 25 de febrero de 2009.

Cueto, B. 2006. “Las ayudas a la contratación indefinida en España”, en *Revista de Economía Laboral*, vol. 3, núm. 1, págs. 87–119.

Davoine, L.; Erhel, C.; Guergoat-Lariviere, M. 2008. “La calidad del trabajo según los indicadores europeos y otros más”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, núm. 2–3, págs. 165–198.

European Job Mobility Laboratory. 2012. *Small-Scale Study: PES business models – Final Report* (Bruselas, Comisión Europea).

Eurostat. 2010. “LMP Qualitative Report PT 2010”, *Labour Market Policies*.

Fakhfakh, F.; Pérotin, V.; Robinson, A. 2011. “Workplace change and productivity: Does employee voice make a difference?”, en S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Cheltenham y Ginebra, Edward Elgar y OIT), págs. 107–135.

García Pérez, J.I.; Rebollo, Y. 2009. “La utilización de la contratación indefinida a través de las regiones españolas: ¿Funcionan los subsidios salariales regionales?”, en *Investigaciones Económicas*, vol. 33, págs. 97–130.

Gobierno de España. 2007. *Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

—. 2010a. *Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

- 
- . 2010b. *Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).
- . 2010c. *Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).
- . 2011a. *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).
- . 2011b. *Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).
- . 2011c. *Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).
- . 2011d. *Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).
- . 2011e. *Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).
- . 2011f. *Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).
- . 2012a. *Ley 3/2012, de 6 de julio (BOE-8-VII-12), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).
- . 2012b. *Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).
- . 2012c. *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).
- . 2012d. *Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual* (Madrid, Ministerio de la Presidencia).

—. 2013a. *Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

—. 2013b. *Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

—. 2013c. *Informe de evaluación del impacto de la reforma laboral* (Madrid, Gobierno de España).

—. 2013d. *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

—. 2013e. *Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

—. 2013f. *Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

—. 2013g. *Real Decreto-ley 11/2013 de 2 de agosto. Protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

—. 2013h. *Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

—. 2014a. *Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida* (Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

—. 2014b. *The Kingdom of Spain's Economic Policy Strategy and Funding Programme* (Madrid, Ministerio de Economía y Competitividad).

—. 2014c. *Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia* (Madrid, Jefatura del Estado).

Gobierno de Portugal. 2009. *Código do Trabalho Lei 7/2009, Art 12.2: forma aparentemente autónoma* (Lisboa, Ministerio de Economía y empleo).

---

Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL). 2011a. *España: Empleos de calidad para una nueva economía*, Estudios sobre el crecimiento con equidad (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

—. 2011b. *Germany: A job-centered approach*, Estudios sobre el crecimiento con equidad (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

—. 2012. *Eurozone job crisis: Trends and policy responses*, Estudios sobre el crecimiento con equidad (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2013. *Encuesta de Condiciones de Vida* (Madrid, Instituto Nacional de Estadística).

La Moncloa. 2014. “Mariano Rajoy anuncia una 'tarifa plana' de 100 euros para nuevos contratos indefinidos”, 25 de febrero.

Legros, M. 2010. “In-work poverty and labour market segmentation. France”, en *Protección Social e Inclusión Social, y Evaluación en Integración Social* (Bruselas, Comisión Europea).

Liu, K.; Salvanes, K.G.; Sørensen, E. 2012. *Good skills in bad times: Cyclical skill mismatch and the long-term effects of graduating in a recession*, Documento de debate IZA núm. 6820 (Bonn, Instituto para el Estudio del Trabajo).

Malo, M. 2012. “Las políticas activas de mercado de trabajo en España en medio de la Gran Recesión”, en J.I. Pérez Infante; S.M. Ruesga Benito; F. Valdés Dal-Ré (eds.): *Relaciones laborales en la crisis: España 2011* (Madrid, Ediciones Cinca), págs. 103–112.

Mascherini, M. 2012. *Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden* (Dublín, Eurofound).

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2012. *Descripción general de los sistemas de aprendizaje y sus problemas* (no disponible en español), Contribución de la OIT al Grupo de Trabajo sobre Empleo del G20 (noviembre de 2012) (Ginebra).

—. 2013. *Garantías juveniles: ¿una respuesta a la crisis del empleo juvenil?* Reseña sobre Políticas de Empleo (Ginebra, Departamento de Política de Empleo).

—. *EPLex. Base de datos sobre la legislación de protección del empleo* (Ginebra, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo).

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

—. 2010b. *Supporting labour demand*, Documento de posición de la OCDE (París, publicaciones de la OCDE).

—. 2013. *Estudio de la OCDE sobre la reforma laboral 2012 en España: una evaluación preliminar* (no disponible en español) (París, publicaciones de la OCDE).

—. 2014. *Society at a Glance 2014 Highlights: Spain, the crisis and its aftermath* (París, publicaciones de la OCDE).

Rodríguez Climent, J.A.; Navarro Abal, Y. 2012. “Oficinas virtuales de Empleo, el Reto de Universalizar los Servicios Públicos de Empleo (SPE)”, en *Trabajo*, vol. 24, págs. 77–89.

Small and Medium Business Administration of Korea (SMBA). 2013. *2012 Modularization of Korea's development experience: Korean support system for venture business creation* (Hannam University).

Suárez-Cano, P.; Mayor Fernández, M.; Cueto Iglesias, B. 2012. “La eficiencia de los servicios públicos de empleo en España en un escenario descentralizado: Un análisis desde la perspectiva de la oferta”, en *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 30, núm. 2, págs. 1–22.

Toharia, L. 2008. *El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional*, Proyecto de investigación FIPROS (Madrid, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social).

---

## **CAPÍTULO 4**

# **CONSTRUIR LA RECUPERACIÓN A TRAVÉS DEL DIÁLOGO SOCIAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

### **INTRODUCCIÓN**

El presente capítulo se centra en el papel decisivo que desempeñan el diálogo social y la negociación colectiva en el proceso de elaborar un nuevo modelo de crecimiento económico sostenible para España. En efecto, las cuestiones macroeconómicas y del mercado de trabajo expuestas en capítulos anteriores se resuelven más eficazmente con planteamientos de política acordados conjuntamente. En el marco de estos planteamientos, el diálogo social aporta el medio institucional para enfrentar los problemas ocasionados por la crisis, y facilitar el consenso sobre los programas y las medidas de reforma destinadas a frenar su coste social. A su vez, ello contribuye a evitar la inestabilidad social que, de otro modo, retrasaría el proceso de ajuste necesario.<sup>123</sup> Además, un diálogo social fluido puede ser la base de cambios necesarios para fortalecer la recuperación, mientras que las divisiones que surjan en ese diálogo ponen en peligro la consecución de los objetivos económicos y sociales.

Teniendo en cuenta este aspecto, en el capítulo se examina en primer lugar el papel importante que desempeña el diálogo social en España, y se documenta lo sucedido recientemente en el ámbito de las relaciones tripartitas (sección A). En segundo lugar, se analizan los cambios incorporados en la negociación colectiva en los últimos años, en particular, en lo que concierne a la Reforma del Mercado Laboral de 2012 (sección B).<sup>124</sup> Por último, en este capítulo se exponen varios factores relacionados con las políticas y posibles esferas de acción para impulsar un avance más eficaz del diálogo social y de la negociación colectiva (sección C).

<sup>123</sup> North (1990); Rodrik (1999); Lee (1998).

<sup>124</sup> El análisis de la reforma de la negociación colectiva de 2012 que figura en el presente informe se basó en el documento de referencia encomendado en 2013 por el Departamento de Investigaciones de la OIT a Marleen Rueda. En este documento de referencia se recopiló información cuantitativa procedente de fuentes estadísticas públicas, e información cualitativa recogida en entrevistas con el Gobierno y los interlocutores sociales de distintos niveles en España (Rueda, 2013).



## A REACTIVAR EL DIÁLOGO SOCIAL PARA PROPICIAR LA RECUPERACIÓN

### *España tiene una larga tradición de diálogo social tripartito ...*

Por tradición, el diálogo social constituye una práctica arraigada en España; desde el decenio de 1970 hasta mediados de los años 80 tuvo un carácter claramente tripartito (Cuadro 4.1). Además, todo parece indicar que, a lo largo del tiempo, la efectividad del diálogo social a menudo ha dependido de las circunstancias socioeconómicas y de la voluntad política.<sup>125</sup> Desde comienzos del decenio de 1990, este modelo evolucionó hacia la negociación bipartita entre los principales sindicatos y las organizaciones de empleadores, en la que el Gobierno desempeñaba una función de coordinación fundamental y refrendaba los resultados de las negociaciones celebradas entre los interlocutores sociales cuando se llegaba a un acuerdo. Cuando no había acuerdo, en ocasiones, el Gobierno aprobaba nuevas normas que podían recoger aspectos de los debates bipartitos.<sup>126</sup> Ahora bien, es necesario replantear este modelo teniendo en cuenta los problemas que han surgido de forma reiterada para suscribir convenios, en particular durante la crisis actual.

### *... sin embargo, en los últimos años, el proceso en España ha sido fragmentado.*

En los últimos años, el diálogo social ha enfrentado varias dificultades en España.<sup>127</sup> Durante la primera etapa de la crisis financiera y económica – caracterizada por la adopción de planes de incentivos en 2008 y 2009 – hubo una participación significativa de los interlocutores sociales, pero pocos resultados en materia de acuerdos suscritos. Al comienzo de la crisis de la deuda soberana en 2010, el fuerte protagonismo del diálogo social tripartito como parte del proceso de elaboración de políticas declinó de forma considerable.<sup>128</sup> Así sucedió, en particular, en 2010, cuando se adoptaron medidas de consolidación fiscal sin celebrar consultas, o tras la celebración de escasas consultas con los interlocutores sociales.<sup>129</sup> Si bien en algunos casos

<sup>125</sup> Molina y Miguélez (2013).

<sup>126</sup> Cazes et al. (2012); Hyman (2010).

<sup>127</sup> Acontecimientos similares han tenido lugar en otros países afectados por la crisis. Véase Cazes et al. (2012) e Hyman (2010).

<sup>128</sup> Molina y Miguélez (2013).

<sup>129</sup> El primer plan de consolidación fiscal se denominó Plan de Acción Inmediata 2010.

**Cuadro 4.1 Logros en materia de diálogo social tripartito en España. Reseña histórica**

Año	Acuerdo o ley	Logros
Años 80	Acuerdo Nacional sobre Empleo (1982)  Acuerdos Económicos y Sociales (1984; 1985; 1986)	El Acuerdo Marco Interconfederal de negociación colectiva de 1980-1981 permitió, a partir de 1981, vincular los incrementos salariales a la mejora de la productividad de las empresas. En los Acuerdos Tripartitos nacionales participaron el Gobierno, la CEOE, la CEPYME, UGT y CCOO, en composiciones diversas.
Años 90	Acuerdo Nacional sobre Formación Continua I y II (1992; 1996)	El acuerdo tripartito modificó el marco institucional, jurídico y financiero en materia de formación continua, y supuso la participación del Gobierno, de la CEOE, la CEPYME, CCOO, UGT y CIG.
2000-2004	Acuerdo Nacional sobre Formación Continua III (2000)  Pacto de Pensiones (2001)	El Acuerdo sobre Formación volvió a captar la participación de la CEOE, la CEPYME, CCOO, UGT y la CIG.  En los principales pactos en materia de pensiones participaron el Gobierno, la CEOE, la CEPYME y CCOO; UGT se mantuvo al margen del pacto.
2004	Declaración para el Diálogo Social 2004: competitividad, empleo estable y cohesión social	El pacto proporcionó la orientación general del diálogo social –en contenido y en forma– a partir de 2004. Además de centrarse en la competitividad, el empleo estable y la cohesión social, el diálogo social giraría en torno a la política del mercado laboral, la capacitación, el salario mínimo, la participación de los empleados y la reforma de la negociación colectiva. El pacto contó con la participación del Gobierno, la CEOE, la CEPYME, CCOO y UGT.
2004-2008	Se suscribieron más de 20 acuerdos tripartitos, entre ellos, los siguientes: Acuerdo sobre la reforma del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (2007); Acuerdo sobre la Responsabilidad Social de las Empresas (2007)	En estos acuerdos intervinieron el Gobierno, la CEOE, la CEPYME, CCOO y UGT.
2008	Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social	Este acuerdo amplió el programa de 2004 para las negociaciones, con objeto de impulsar el empleo. En el programa se incluyeron cuestiones tales como la política industrial y la política en materia de energía. Participaron el Gobierno, la CEOE, la CEPYME, CCOO y UGT.
2011	Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones	El acuerdo giró en torno a los temas siguientes: pensiones de vejez, desempleo juvenil, PAMT, negociación colectiva, inversión y desarrollo, política industrial y energética.

Nota: Las dos confederaciones sindicales más importantes de España son Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT). La organización de empleadores más importante de España es la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), en la que se encuentra la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME). La Confederación Intersindical Galega (CIG) es la confederación sindical de Galicia.

se puso mucho empeño en alcanzar el consenso tripartito, las prolongadas negociaciones tripartitas no tuvieron éxito, o los pactos bipartitos suscritos por los dos sindicatos principales (CCOO y UGT) y las organizaciones de empleadores (la CEOE, incluida la CEPYME) no fueron apoyados por el Gobierno (Recuadro 4.1). A raíz de ello, el Gobierno promulgó dos reformas del mercado laboral: una en 2010 y la otra en 2012.<sup>130</sup>

#### Recuadro 4.1 La negociación colectiva durante la crisis

Pese a los desacuerdos a nivel tripartito, las organizaciones de empleadores y de trabajadores mantuvieron su empeño en las negociaciones bipartitas durante la crisis, aunque no siempre lograron resultados globales en todas las esferas fundamentales. Con el apoyo del Gobierno, en 2010 se suscribió un Acuerdo bipartito interconfederal para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC I), con la mira puesta en mejorar la flexibilidad interna y propiciar medidas de adaptación y reestructuración negociadas, mediante convenios de negociación colectiva.<sup>131</sup> Sobre la base del AENC I, se celebraron negociaciones tripartitas con vistas a reformar la negociación colectiva; sin embargo, estas no fueron concluyentes. En 2010 el Gobierno adoptó la reforma de modo unilateral.

Además, en enero de 2012, en medio de la agudización de la crisis, los interlocutores bipartitos sellaron un nuevo Acuerdo interconfederal para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012–2014 (AENC II). Este documento tenía por objeto mostrar al Gobierno el fundamento común entre empleadores y trabajadores en relación con una gama de cuestiones de interés para el mercado de trabajo. Se incluyó el reclamo de una descentralización organizada de la negociación colectiva; es decir, en el marco proporcionado por los acuerdos sectoriales. No obstante, dadas las circunstancias excepcionales, el Gobierno introdujo la Reforma Laboral de 2012, pues estimó que el acuerdo bipartito no era suficiente para resolver los problemas del mercado de trabajo español. Esta medida fue objetada tanto por las organizaciones de empleadores como por las organizaciones de trabajadores.<sup>132</sup>

<sup>130</sup> Durante el periodo de crisis se realizaron dos esfuerzos importantes para reformar el mercado laboral, a saber la Reforma del Mercado Laboral de 2010 (Real Decreto-ley 35/2010 de 17 de septiembre de 2010); y la Reforma del Mercado Laboral de 2012 (Real Decreto-ley 3/2012 de 10 de febrero de 2012). Los dos Gobiernos consecutivos, con distinta configuración política, llevaron a cabo las dos reformas, que se centraron prácticamente en las mismas cuestiones (la indemnización por despido injustificado, los procedimientos de despidos y la negociación colectiva), si bien la atención especial prestada a cada cuestión y los matices fueron distintos (Malo, 2012).

<sup>131</sup> Resolución del 11 de febrero de 2010; Banco de España, núm. 46, 22 de febrero de 2010.

<sup>132</sup> Molina y Miguélez (2013).

---

El Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones fue el único ejemplo de pacto tripartito suscrito en 2011 durante el periodo de crisis (véase el Cuadro 4.1). En términos generales, resulta difícil evaluar la incidencia específica de este acuerdo en circunstancias en rápida evolución y debido al corto periodo de implementación.

Estos acontecimientos acarrearón importantes problemas para el diálogo tripartito, y agudizaron los conflictos políticos y sectoriales durante la crisis. En el periodo 2010–2012 tuvieron lugar cuatro huelgas generales. Entre 2009 y 2012, los días perdidos debido a las huelgas generales aumentaron desde 8.500 días hasta 60.220 días en 2012.<sup>133</sup> Además, también se organizaron huelgas en sectores específicos. A raíz de ello, en 2012, España estuvo muy por delante de los otros 16 países de la Unión Europea (con información disponible), en relación a la cantidad de días perdidos debido a huelgas (1.290.114), y ocupó el segundo lugar, después de Francia, en el periodo 2009–2012.<sup>134</sup> España encabeza también las estadísticas sobre el porcentaje de población que ha participado en una manifestación ciudadana autorizada en 2012.<sup>135</sup>

Asimismo, en marzo de 2014, el Comité de Libertad Sindical de la OIT analizó un caso presentado por los sindicatos españoles contra el Gobierno en lo que concierne al Real Decreto-Ley 3/2012 relativo a medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (posteriormente Ley 3/2012) y al Real Decreto-ley 20/2012 de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (posteriormente Ley 20/2012). En lo

<sup>133</sup> ILOSTAT. La huelga general de septiembre de 2010 afectó a toda la economía y fue organizada por todos los sindicatos, en protesta por la reforma del mercado laboral de 2010 y las políticas de consolidación fiscal. La huelga general de enero de 2011, que también afectó a la economía en su conjunto, fue convocada a raíz del Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, por todos los sindicatos, excepto CCOO y UGT, las dos confederaciones más importantes, y firmantes de ese acuerdo. La huelga general de marzo de 2012 influyó en toda la economía, y fue organizada por todos los sindicatos, en protesta por la reforma del mercado laboral de 2012. La huelga general de noviembre de 2012 se convocó en protesta contra dicha reforma y contra las políticas de consolidación fiscal (Molina y Miguélez, 2013).

<sup>134</sup> ILOSTAT. Los países de la UE a los que se hace referencia son: Alemania, Austria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Francia, Irlanda, Letonia, Malta, los Países Bajos, Polonia, la República Checa, Suecia y Suiza.

<sup>135</sup> Encuesta Social Europea, 2012. <http://www.europeansocialsurvey.org/>. La encuesta se realizó entre el 23 de enero y el 14 de mayo de 2013, tomando el número de encuestados que había participado en una manifestación autorizada “en los últimos 12 meses”, lo que reflejó la participación en manifestaciones autorizadas en 2012.

que respecta a la Ley 3/2012, una de las preocupaciones fundamentales de los querellantes era que algunas partes sustanciales de la legislación aprobada diferían del II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC II) suscrito por los interlocutores sociales, en particular en relación con las normas sobre negociación colectiva. Del mismo modo, la Ley 20/2012 suscitó la inquietud específica de que la legislación introducía modificaciones a ámbitos previamente acordados en los convenios colectivos que cubrían a los empleados del sector público.

El Comité de Libertad Sindical tomó nota de la situación económica sumamente difícil que había obligado al Gobierno a promulgar esa ley, pero también hizo hincapié en que era necesario consultar con suficiente antelación a las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas sobre los proyectos de ley y de Real Decreto-ley antes de aprobarlos. Además, subrayó la importancia de que las reglas esenciales del sistema de relaciones laborales y de negociación colectiva fueran compartidas en la mayor medida posible por las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas.<sup>136</sup>

Si bien es cierto que la negociación tripartita en España se ha visto debilitada durante la actual crisis económica, es importante señalar que recientemente se ha llevado a cabo un proceso de recuperación del diálogo social. En julio de 2014, el Gobierno, la CEOE, la CEPYME, CCOO y UGT acordaron un pacto de propuestas para la negociación tripartita con el fin de fortalecer el crecimiento económico y el empleo. Esto incluyó un compromiso por parte de los agentes sociales para construir un nuevo modelo de crecimiento económico, favorecer el empleo y ampliar la protección social, especialmente a aquellos colectivos en mayor riesgo de exclusión.<sup>137</sup>

<sup>136</sup> OIT (2014a).

<sup>137</sup> “Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo” <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2277>.

---

## **B NEGOCIACIÓN COLECTIVA: PROCESO DE REFORMA RECIENTE Y REPERCUSIONES INICIALES**

### **1 PROCESO DE REFORMA RECIENTE**

*Las últimas reformas de la negociación colectiva se han centrado en aumentar la flexibilidad para la empresa y estimular las negociaciones colectivas ...*

El objetivo de las reformas del mercado laboral realizadas durante la crisis en España era proporcionar a las empresas más herramientas y flexibilidad en la relación de empleo. En concreto, después de la reforma de 2010 fue posible, entre otras cosas, no aplicar cláusulas referentes a las escalas salariales, las horas de trabajo y los horarios presentes en acuerdos multipatronales mediante convenios de empresa. Además, introdujo regulación sobre los mecanismos para la representación de los trabajadores en las empresas que carecen de representación sindical legal.<sup>138</sup> Ulteriormente, en junio de 2011, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva.<sup>139</sup> Mediante esta reforma se introdujeron modificaciones a la estructura de la negociación colectiva: se atribuyó prioridad a los convenios de empresa en relación con diversas materias. Se modificaron también los procedimientos y los plazos de actuación para rechazar y renegociar los convenios colectivos.<sup>140</sup>

Desde siempre, se considera que España tiene un nivel elevado de centralización y coordinación de la negociación.<sup>141</sup> Los convenios sectoriales de ámbito nacional, regional y provincial amparan a la mayoría de los trabajadores, y los restantes están cubiertos por numerosos convenios de

<sup>138</sup> EIRO (2010).

<sup>139</sup> Real Decreto-ley 7/2011 de 10 de junio de 2011, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva.

<sup>140</sup> Molina y Miguélez (2013).

<sup>141</sup> EIRO (2014).

empresa.<sup>142</sup> Ahora bien, mediante las reformas antes mencionadas se descentralizó más el sistema de negociación colectiva, y los convenios colectivos de ámbito superior establecen las condiciones que regulan los convenios de ámbito inferior. De hecho, las organizaciones de empleadores y de trabajadores estaban de acuerdo con esta estrategia de adoptar un sistema en el marco del cual los convenios colectivos sectoriales orientaran el proceso de descentralización.<sup>143</sup> Con la Reforma del Mercado Laboral de 2012, se aplicaron medidas de mayor alcance, con el acento puesto en los niveles de descentralización de la negociación. Entre las modificaciones más importantes cabe citar las siguientes: i) dar prioridad a los convenios de empresa en una amplia gama de cuestiones; ii) limitar la prórroga automática de las condiciones de trabajo (denominada ultraactividad) en caso de no concertarse un nuevo convenio; y iii) ampliar las posibilidades de inaplicación de cláusulas de los convenios colectivos y modificar las condiciones de trabajo a iniciativa del empleador.<sup>144</sup>

El objetivo de las modificaciones de la negociación colectiva realizadas a partir de 2010 era que las empresas se pudieran adaptar al rápido cambio de la demanda mediante el ajuste de las condiciones de trabajo para no tener que recurrir a despidos. Otro objetivo era aumentar el dinamismo en las negociaciones: puesto que ya no se aplicaría la prórroga automática de las condiciones de trabajo, las partes se verían obligadas a negociar uno nuevo en el plazo de un año a partir de la terminación de la vigencia del convenio.

<sup>142</sup> EIRO (2013).

<sup>143</sup> EIRO (2014).

<sup>144</sup> Más allá de la negociación colectiva, la reforma incorporó más motivos para el despido procedente, la reducción de la indemnización por despido improcedente en contratos de duración indefinida, nuevas formas de medir y controlar el absentismo, incentivos para aumentar el trabajo a distancia, y un nuevo contrato de duración indefinida con un periodo de prueba de un año dirigido a las PYME. En el Capítulo 3 del presente informe se brinda más información al respecto.

---

*... dar prioridad a las disposiciones esenciales de los convenios de empresa en caso de divergencia con los convenios de ámbito superior ...*

Sobre la base del Real Decreto-ley de junio de 2011, la reforma de 2012 estableció la prioridad absoluta de las condiciones esenciales de los convenios de empresa en caso de divergencia con los convenios de ámbito superior.<sup>145</sup> Esta prioridad se aplica a varias cuestiones centrales, como las cláusulas salariales; la compensación de las horas extraordinarias; el tiempo de trabajo y los horarios de trabajo, incluidas la planificación de las vacaciones y la adaptación al sistema de categorías profesionales; y las medidas encaminadas a propiciar la conciliación de la vida laboral y familiar.

La prioridad reglamentaria otorgada a los convenios de empresa no se puede modificar con acuerdos interprofesionales o sectoriales que, hasta el momento de la reforma, establecían la estructura de negociación y las normas para determinar el orden de prioridad en caso de divergencia entre convenios. Este enfoque es diferente a lo que habían solicitado los interlocutores sociales en el AENC II, que estipulaba que los convenios colectivos de ámbito estatal o, en su defecto, de Comunidad Autónoma, debían determinar las reglas de articulación y vertebración que habían de regir la estructura de la negociación colectiva, apostando por la descentralización.<sup>146</sup> Asimismo, es posible negociar un convenio colectivo de empresa en todo momento durante la validez de los convenios de ámbito superior.<sup>147</sup>

<sup>145</sup> Real Decreto-ley 3/2012 de 10 de febrero de 2012, promulgado como Ley 3/2012 de 6 de julio de 2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que modifica el artículo 84 del Estatuto de Trabajadores.

<sup>146</sup> II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC II); Capítulo I: "Estructura de la negociación colectiva". En el AENC II se prevé que los convenios sectoriales deberán propiciar la negociación en la empresa, a iniciativa de las partes afectadas, sobre jornada de trabajo, funciones y salarios por ser el ámbito más adecuado para acordar estas materias. Se estipula además que el ámbito superior de negociación debe respetar el equilibrio contractual de las partes a nivel de empresa, y que es necesario preservar el ámbito provincial de negociación y favorecer que tales convenios, por su proximidad a la empresa, potencien la flexibilidad que la misma necesita para adaptarse a un mercado cambiante y competitivo, además de no olvidar que es el ámbito de negociación que más cobertura facilita a empresas y trabajadores.

<sup>147</sup> Otros países muy afectados por la crisis han adoptado normas similares encaminadas a promover la negociación a nivel de empresa. En Portugal, por ejemplo, la Ley 23/2012 fomenta la descentralización, principalmente porque permite a los consejos de trabajadores negociar en el ámbito de la fábrica cuando haya una cantidad mínima de 150 empleados, tras la delegación de esa función por parte del sindicato. En Grecia, el cometido de varias resoluciones legislativas aprobadas a partir de 2010 fue promover la descentralización. En la Ley 4024/2011 se estipuló que los convenios colectivos debían suscribirse en el ámbito de la empresa con las denominadas "asociaciones de personas". Temporalmente, se da prioridad a los convenios de empresa sobre los convenios colectivos de ámbito superior, incluso cuando supongan condiciones menos favorables para los trabajadores (se suprimió el tradicional "principio del más favorable" de la legislación de trabajo griega).



*... limitar la prórroga automática de las condiciones de trabajo estipuladas en los convenios cuya vigencia ha terminado (ultraactividad) ...*

La reforma de 2012 limitó la prórroga automática de las condiciones estipuladas en los convenios colectivos en caso de no suscribirse un nuevo convenio; es decir, limitó la denominada “ultraactividad”, o aplicación ilimitada de un convenio colectivo.<sup>148</sup> Esto significa que, en la actualidad, el plazo máximo establecido para seguir aplicando las mismas condiciones salariales y laborales de un convenio tras su vencimiento, a falta de uno nuevo, es de un año, mientras que anteriormente era relativamente ilimitado. Si no se puede llegar a un acuerdo en ese plazo, o si no se emite un laudo arbitral, los trabajadores interesados quedarán al amparo de un convenio colectivo de ámbito superior (si lo hubiese).<sup>149</sup>

Esta modificación apuntaba a estimular el dinamismo de la negociación colectiva, ya que permitir que las condiciones de trabajo previamente convenidas siguiesen vigentes de forma casi indefinida mediante la aplicación de la ultraactividad generaba una especie de inercia temporal. Las partes que no deseaban suscribir un convenio que modificaba las condiciones laborales (para cualquiera de las partes) solo tenían que oponerse a la negociación para mantener las condiciones previamente acordadas, siendo el contexto económico distinto. A raíz de la limitación de la ultraactividad, las partes habrán de negociar un convenio colectivo en el plazo de un año una vez ha terminado la vigencia del convenio en curso. Esto podría promover una renovación más rápida de los convenios, pero también crea vacíos de regulación de los convenios colectivos cuando no es posible lograr acuerdos y no hay un convenio de ámbito superior al que remitirse. Además, la modificación implica un cambio en el anterior equilibrio de poder entre los sindicatos y la patronal en la mesa de negociación.

En efecto, en la legislación no se establece de forma explícita lo que sucede en los casos en que no hay un convenio de ámbito superior aplicable que

<sup>148</sup> La expresión “ultraactividad” se refiere a la prórroga automática de las cláusulas relativas al salario y las condiciones de trabajo contempladas en los convenios colectivos, transcurrido el plazo de vigencia, cuando no se llegue a un acuerdo en la negociación para suscribir un nuevo convenio colectivo.

<sup>149</sup> Ley 3/2012 de 6 de julio de 2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que modifica el artículo 86 del Estatuto de los Trabajadores.

---

determine las condiciones de trabajo una vez ha terminado la vigencia del convenio colectivo.<sup>150</sup> Los expertos jurídicos no se ponen de acuerdo acerca de si en estos casos corresponde aplicar el Estatuto de los Trabajadores, o si deben seguir vigentes las condiciones estipuladas en el convenio colectivo ya vencido, a través de los contratos individuales.<sup>151</sup> Esto podría conllevar deterioros importantes en las condiciones de trabajo en circunstancias específicas, habida cuenta de que la legislación establece únicamente normas mínimas. La nueva situación hace recaer en los interlocutores sociales la apreciable responsabilidad de velar por que no surjan vacíos de cobertura en la negociación colectiva, y evitar así el riesgo de deterioro de las normas laborales. Si los interlocutores encuentran dificultades para suscribir un nuevo convenio, tienen la posibilidad de prorrogar la aplicabilidad del convenio vigente, o de cláusulas específicas de este, hasta que se suscriba un nuevo convenio. Además, pueden utilizar la mediación y el arbitraje para lograr resultados.

*... incluir más posibilidades  
de no aplicar cláusulas de convenios colectivos ...*

El punto de partida de la legislación laboral y de las relaciones laborales es el carácter vinculante que tiene un convenio colectivo para cada una de las partes durante el periodo de validez del convenio. No obstante, la Reforma del Mercado Laboral de 2012 brindó más oportunidades a las empresas para que pudieran decidir no aplicar cláusulas específicas de los convenios colectivos en determinadas circunstancias. La inaplicación en este sentido abarca una amplia lista de cuestiones enunciadas de forma explícita en la legislación laboral.<sup>152</sup> En la lista figuran cuestiones relacionadas con la jornada de tra-

<sup>150</sup> “Una vez transcurrido un año desde la denuncia del convenio colectivo sin haber llegado a un acuerdo sobre uno nuevo o sin laudo arbitral, este perderá, si no se decide lo contrario, su validez y se aplicará el convenio colectivo de ámbito superior aplicable, *si hubiere*.” Traducción no oficial, cursiva del autor.

<sup>151</sup> Se expusieron argumentos a favor de una solución de salvaguarda cuando la negociación colectiva no arrojará resultados: “el último paracaídas” se abriría para incorporar en los contratos de empleo de cada trabajador las condiciones de trabajo, incluidos los salarios, del convenio colectivo cuya vigencia ha terminado. Este argumento mantiene que en esos casos el contenido de los convenios colectivos automáticamente se incorpora con fuerza vinculante a los contratos de cada trabajador (Jesús Lahera Forteza, profesor titular de Derecho del Trabajo de la Universidad Complutense, en *El País*, 30 de junio de 2013). Sin embargo, cabe destacar que esta interpretación ha sido refutada por quienes sostienen que se contradice con el espíritu de la ley, que tiene por objeto el fomento de la negociación colectiva y, por tanto, no desea promover una situación similar a la que existía antes de la reforma. Además, se ha argumentado que está en contra de varios principios jurídicos (López Aniorte, 2012; Navarro Nieto, 2012; Mercader Uguina, 2012; Goerlich Peset, 2013). La jurisprudencia no es unánime en esta materia.

<sup>152</sup> Ley 3/2012 de 6 de julio de 2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; que modifica el artículo 82.3 del Estatuto de los Trabajadores.

bajo, el horario de trabajo, el régimen de trabajo por turnos, el sistema de remuneración y la cuantía salarial, el sistema de trabajo y las funciones, y las mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social.

Las empresas pueden recurrir a la inaplicación de las cláusulas del convenio colectivo de empresa o sectorial cuando concurren determinadas causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. Se establecen, en particular, motivos económicos, por ejemplo, pérdidas financieras reales o previstas, o disminución persistente del nivel de ingresos ordinario o de ventas (si durante dos trimestres consecutivos el nivel de ingresos ordinario o de ventas de cada trimestre es inferior al registrado en el mismo trimestre del año anterior). La ley dispone de forma explícita que la inaplicación no podrá dar lugar al incumplimiento de las obligaciones relativas a la igualdad de género; dicho de otro modo, no puede llevar a una situación en la que se comprometan los objetivos de igualdad de género, como el principio de igual remuneración por un trabajo de igual valor.

Cuando surja un motivo justificable debe suscribirse un acuerdo de inaplicación entre la empresa y los representantes de los trabajadores tras el periodo de consultas estipulado por ley. En caso de desacuerdo en las negociaciones, cualquier parte puede recurrir primero al mecanismo de solución de diferendos establecido en el acuerdo. Si ello no se traduce en un acuerdo, las diferencias se someterán a los procedimientos de mediación o arbitraje indicados, como esté previsto en el convenio colectivo de que se trate o, en última instancia, a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.

*... y brindar mayores posibilidades a las empresas de que modifiquen unilateralmente las condiciones de trabajo en determinadas circunstancias.*

Además, para promover la flexibilidad interna, se autoriza al empleador a modificar de forma unilateral las condiciones de trabajo en determinadas circunstancias (modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo).<sup>153</sup> Se pueden realizar modificaciones sustanciales de dichas condiciones cuando existan probadas razones económicas, técnicas, organizativas o de producción. A diferencia del caso de inaplicación de las cláusulas del

<sup>153</sup> Ley 3/2012 de 6 de julio de 2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; que modifica el artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores.

---

convenio colectivo, en el nuevo artículo 41 modificado del Estatuto de los Trabajadores no se especifica la naturaleza de las condiciones; solo se establece que las razones que la justifican son las que estén relacionadas con la competitividad, la productividad o la organización técnica del trabajo en la empresa. Se trata de una opción explícita contemplada en la legislación, que impone más requisitos a las variaciones a gran escala de los convenios colectivos. Sobre la base del mismo razonamiento, las condiciones para despidos colectivos son las más estrictas (artículo 51 del Estatuto de Trabajadores). La legislación proporciona una lista no exhaustiva de cuestiones que han de considerarse como “modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo”, incluidas la jornada laboral, el horario de trabajo, el régimen de trabajo por turnos, el sistema de remuneración y la cuantía salarial, el sistema de trabajo y las funciones. Por lo tanto, el empleador puede cambiar las condiciones de trabajo establecidas en un contrato de empleo, en un convenio colectivo o en decisiones unilaterales previas con efecto colectivo.

Cuando la decisión se aplica a un trabajador (y, por lo tanto, no cumple el criterio de carácter colectivo),<sup>154</sup> el empleador deberá notificar al empleado y a su representante legal con una antelación mínima de 15 días a la fecha de aplicación de las nuevas condiciones de trabajo. Si se probase que el trabajador ha resultado sustancialmente perjudicado por la modificación tendrá derecho a rescindir su contrato y percibir una indemnización. El empleado puede también decidir no optar por la rescisión de su contrato, e impugnar la modificación de las condiciones de empleo ante los tribunales.

Si la decisión prevista va a tener efecto colectivo, como se expone de forma más detallada en la ley, la aplicación de las nuevas condiciones de trabajo, incluido el procedimiento autónomo de mediación o arbitraje, si procede, debe ir precedida por un periodo de consultas obligatorio en el que las partes deberán negociar de buena fe.

Por último, cuando no se logra un acuerdo, el empleador puede decidir unilateralmente cambiar las condiciones de trabajo y, una vez más, esta modificación puede ser objeto de impugnación judicial por parte de los trabajadores.

<sup>154</sup> Se considera de carácter colectivo la modificación que, en un período de noventa días, afecte al menos a: a) 10 trabajadores en las empresas que ocupen menos de 100 trabajadores; b) el 10 por ciento del número de trabajadores de las empresas que ocupen entre 100 y 300 trabajadores; c) 30 trabajadores en las empresas que ocupen más de 300 trabajadores.

## 2 REPERCUSIONES INICIALES DE LA REFORMA

Aunque la descentralización de la negociación colectiva puede contribuir a aumentar la flexibilidad para la empresa, entraña algunos riesgos referentes a los resultados en el mercado de trabajo. Un riesgo potencial es la ulterior desaparición o reducción de la cobertura en el ámbito de la empresa, en especial, en empresas pequeñas cuyos recursos y conocimientos sobre negociación colectiva pueden ser muy limitados. Otras preocupaciones conciernen a la posible utilización más generalizada de cláusulas de inaplicación y al riesgo de fragmentación de la negociación colectiva, lo que conllevaría un grado elevado de variación en las condiciones de trabajo en el sector o, incluso, en una misma empresa. De hecho, los interlocutores sociales han hecho hincapié en esta última inquietud como un fenómeno que suscita más preocupación que los riesgos relacionados con la negociación colectiva en el ámbito de la empresa. La fragmentación de la negociación colectiva se podría traducir en menor transparencia en cuanto a las normas que se aplican en el lugar de trabajo y, de forma más generalizada, en el entorno empresarial. Si el sistema está fragmentado, será más difícil supervisar las condiciones de trabajo vigentes y adaptarlas, si procede, a los cambios en las condiciones económicas.<sup>155</sup>

Asimismo, a nivel general, se ha identificado que la estructuración de la descentralización está relacionada con índices de empleo más altos. Además, se ha observado que mayor desigualdad salarial está relacionada con la descentralización de la negociación colectiva. En el contexto social actual de España se debería analizar este riesgo con mucha atención, como se expone en el Capítulo 3.<sup>156,157</sup>

Pese a ello, es difícil calcular el total impacto real de la reforma de febrero de 2012 sobre la negociación colectiva en España debido, principalmente,

<sup>155</sup> Rueda (2013).

<sup>156</sup> Conforme a datos empíricos obtenidos a escala internacional, es posible vincular la descentralización de la negociación colectiva con una mayor desigualdad salarial (Hayter y Weinberg, 2011).

<sup>157</sup> Cazes *et al.* (2012).

---

al breve lapso transcurrido desde su aplicación. Sin embargo, es posible observar algunas tendencias preliminares que serán detalladas en esta sección.<sup>158</sup>

*Ha disminuido el número global de convenios colectivos registrados por año, aunque la cantidad de convenios colectivos suscritos recientemente ha aumentado ...*

Según datos estadísticos oficiales, la cantidad total de convenios colectivos con repercusiones económicas (relacionadas con el salario) suscritos anualmente ha pasado de 2.704 convenios registrados hasta diciembre de 2010 a 1.691 hasta diciembre de 2013. En el mismo periodo, la cantidad de convenios de empresa disminuyó, pasando de 1.937 convenios registrados hasta diciembre de 2010 a 1.181 hasta diciembre de 2013, y el número de convenios de ámbito superior se redujo, pasando de 767 convenios registrados hasta diciembre de 2010 a 510 hasta diciembre de 2013. A partir de 2007 esta tendencia decreciente ha sido evidente, aunque los datos no eran totalmente comparables con los correspondientes a 2010 y años siguientes.<sup>159</sup> Al interpretar los datos es importante señalar que existe la obligación, establecida por ley, de registrar los nuevos convenios, pero

<sup>158</sup> Antes de analizar las modificaciones de los convenios colectivos desde la reforma de 2012, cabe hacer una advertencia con respecto a los datos disponibles. En primer lugar, los datos sobre los convenios colectivos se recopilan durante los 18 meses posteriores al final del año de referencia, por lo tanto, las cuantías disponibles al final de cada año son solo provisionales y se confirmarán como definitivas al cabo de 18 meses. En este capítulo, hemos decidido comparar las cuantías correspondientes al mes de diciembre de cada año; así, dispone de cifras provisionales para cada año de referencia, puesto que aún no están disponibles los datos definitivos para 2013. En segundo lugar, existían varios vacíos en el registro apropiado de los convenios colectivos antes del 2010, año en que se estableció un nuevo registro centralizado (Real Decreto 713/2010 de 28 de mayo de 2010, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo (REGCON)). Ahora bien, en tercer lugar, también se plantearon dificultades con el nuevo registro, en particular en lo que respecta a la información recopilada a través de la presentación de informes de los interlocutores sociales, lo que se tradujo en un problema de falta de datos registrados, en especial la pérdida de información sobre la cantidad de convenios con repercusiones económicas en los últimos años. Además, información sobre niveles salariales acordados mediante convenios colectivos no contempla cambios debido a la no aplicación de cláusulas en los convenios que afectan directamente a las provisiones salariales. Debido a los problemas surgidos en relación con las estadísticas, los datos recogidos en cuanto a aumentos salariales y cobertura de los trabajadores en años recientes no son fidedignos: por ejemplo, en las estadísticas no se reflejan los despidos colectivos durante la aplicación de un convenio colectivo ni el cierre de empresas. En el sector de la construcción, por ejemplo, cubierto por un convenio colectivo sectorial y 52 convenios del ámbito provincial, la encuesta de población activa para el segundo trimestre de 2008 registró 2.021.800 empleados, mientras que en el mismo trimestre de 2013 se registraron solo 690.700 asalariados (una disminución del 66 por ciento) (Rueda, 2013). Los únicos datos fidedignos desde 2010 son la cantidad de convenios colectivos suscritos cada año, incluidas las modificaciones de estos, la renovación de convenios y los convenios suscritos por nuevas unidades de negociación. Así, las estadísticas demuestran el dinamismo de las negociaciones cada año, más que la cantidad efectiva de convenios en vigor (dado que los convenios que están en el segundo o tercer año de aplicación pueden no figurar en las estadísticas). Por último, cabe destacar que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha señalado la necesidad de complementar la información existente sobre los convenios colectivos con información sobre la cantidad de convenios colectivos en vigor cada año y el número de trabajadores cubiertos, y está trabajando en completar estos datos.

<sup>159</sup> Rueda (2013).

hay lagunas en la información sobre las repercusiones económicas de los convenios en el segundo año de aplicación y en años posteriores, a pesar de que existe una obligación de registro similar. Este factor puede contribuir a la disminución de la cantidad de convenios reflejados en las estadísticas, y es posible que el panorama ofrecido por estas cifras no se corresponda plenamente con la realidad en el terreno. Este problema se plantea en todo el periodo 2010–2013.

Cabe observar además que, sobre la base de las estadísticas, la cantidad de convenios colectivos suscritos recientemente (con repercusiones económicas) ha aumentado tras una ligera disminución en 2011 (de 605 en diciembre de 2010 a 1.025 a finales de 2013). Curiosamente, la cantidad de convenios suscritos recientemente, en particular, aumentó entre 2012 (644 convenios) y 2013 (1.025 convenios), incremento que puede estar relacionado con el acuerdo interconfederal de mayo de 2013 adoptado como respuesta a la limitación de la ultraactividad establecida en 2012 (véase el siguiente análisis).<sup>160</sup> En los últimos años también han aumentado los convenios suscritos por las nuevas unidades de negociación.<sup>161</sup> En 2011, un total de 260 convenios fueron negociados por dichas unidades, mientras que en 2013 el número alcanzó los 472.<sup>162</sup> Es evidente que la mayor parte de las nuevas unidades de negociación eran empresas, que en 2011 representaron casi el 92 por ciento del total, y en 2013, aproximadamente el 95 por ciento del total.

<sup>160</sup> <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/cct/welcome.htm>

<sup>161</sup> Se entiende por nuevas unidades de negociación aquellas que no han negociado anteriormente un convenio colectivo por su cuenta.

<sup>162</sup> Las cifras se refieren a los convenios colectivos suscritos por las nuevas unidades de negociación en el año de que se trata.

---

*... y hay indicios de que ha disminuido el grado de cobertura ...*

Como se expuso anteriormente, la cobertura de los trabajadores en España se establece en los convenios sectoriales de ámbito nacional, regional y provincial y en los convenios de empresa. En términos relativos, en España los convenios de ámbito superior al de la empresa siguen cubriendo a la mayoría de los trabajadores. Conscientes de la demora en la obtención de las cifras definitivas, las estimaciones iniciales para 2013 reflejan que solo al 7 por ciento de los trabajadores cubiertos por un convenio colectivo se les aplica un convenio de empresa, mientras que aproximadamente el 93 por ciento restante está cubierto por convenios de ámbito superior.

En España la cobertura de los trabajadores por convenios colectivos se rige por el principio de *erga omnes*, que se aplica a los convenios negociados conforme a los procedimientos estipulados en el Estatuto de los Trabajadores (convenios colectivos estatutarios). Por lo general, el ámbito de aplicación de estos convenios abarca a todos los empleados, con independencia de sindicatos y organizaciones de empleadores. Si bien existen también los convenios colectivos negociados fuera de este marco (convenios colectivos extraestatutarios), que son vinculantes únicamente para las partes contratantes, estos constituyen solo una minoría. Por lo tanto, en lo que respecta al principio *erga omnes*, en términos jurídicos, la cobertura debe ser elevada cuando hay un convenio aplicable vigente. No se ha evaluado la eficacia del principio *erga omnes*, es decir su aplicación real.



En los datos recopilados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, la información sobre el número de trabajadores cubiertos por convenios colectivos de ámbito superior a los de empresa se basa en estimaciones de los interlocutores sociales, mientras que los convenios de empresa proporcionan información más fidedigna sobre la cobertura real de cada convenio. Al observar los datos recogidos sobre todos los convenios colectivos registrados hasta diciembre de cada año, desde 2010 hasta 2013, se calcula que la disminución del número de trabajadores cubiertos por convenios colectivos es de aproximadamente 2 millones (pasando de 7,09 millones en diciembre de 2010 a unos 5,04 millones en diciembre de 2013). Las cifras presentadas por las empresas en cuanto a la cantidad de trabajadores cubiertos por convenios de empresa suscritos anualmente revelaron que la cobertura se redujo en 123.500 en el mismo periodo (pasando de unos 463.100 en diciembre de 2010 a unos 339.600 en diciembre de 2013).<sup>163</sup> En total, el porcentaje de trabajadores cubiertos por convenios colectivos disminuyó un 28,9 por ciento (en el caso de los convenios de empresa, un 26,7 por ciento), pero es importante señalar que durante el mismo periodo, según Eurostat, en España el empleo descendió un 10,7 por ciento (pasando de 15.275.000 empleados en 2010 a 13.645.100 en 2013). Dicho de otro modo, las cifras iniciales sugieren que la cobertura, como parte del empleo total, ha caído del 46 por ciento al 37 por ciento en ese periodo. Hay que tomar estas cifras con cautela, puesto que estos datos tienen un carácter preliminar y no contemplan plenamente todas las modificaciones de convenios y los convenios en el segundo año de aplicación y en años posteriores. Sin embargo, estos problemas afectan a todo el periodo de estudio.

<sup>163</sup> Durante la crisis, otros países europeos han experimentado la disminución del número de convenios colectivos suscritos y de la cobertura de los trabajadores. Tras las últimas reformas de la negociación colectiva, Portugal es hasta ahora el que ha tenido una reducción más importante de la cantidad y la cobertura de los convenios colectivos. Si bien en 2008 se registraron aproximadamente 300 convenios colectivos y en 2010 en torno a 230, el número de convenios descendió hasta 170 en 2011 y a solo 85 en 2012. Se registró una tendencia similar en relación con la cantidad de trabajadores cubiertos por convenios colectivos. En 2012, unos 300.000 trabajadores del sector privado estaban cubiertos por un convenio colectivo, frente a 1,2 millones el año anterior. Por lo tanto, todo parece indicar que existe una tendencia hacia el aumento de los convenios de empresa en términos relativos pero, al mismo tiempo, se registra un descenso en números absolutos. Aparentemente, si bien las medidas de la reforma fueron satisfactorias, ya que rebajaron la función de los acuerdos sectoriales o multipatronales, no han proporcionado, al menos hasta el momento, el impulso suficiente a los convenios de empresa (OIT, 2013b).

---

Pese a las lagunas de datos mencionadas, las estadísticas representan un umbral mínimo de cobertura y, por tanto, ofrecen algunos indicios *per se*. En efecto, las cifras parecen revelar una disminución real de la cobertura en algunos casos, en particular debido a la disminución en el número de convenios colectivos o cuando la aplicación del principio *erga omnes* es deficiente. En un análisis más exhaustivo de la evolución en la cobertura efectiva de los empleados por convenios colectivos se han de tener en cuenta estas cuestiones, y comparar el número de empleados cubiertos realmente por convenios colectivos individuales en un momento concreto.

*... aunque la intensidad de la negociación ha aumentado, se han producido vacíos de regulación de los convenios colectivos ...*

Si bien se suscribieron la mayoría de los convenios que debían volver a negociarse antes de que terminara el periodo de transición concedido por la reforma – tercer trimestre de 2013 – ello solo se hizo cuando estaba por finalizar el plazo. De hecho, la negociación colectiva fue muy difícil hasta que se concluyó el acuerdo interconfederal el 23 de mayo de 2013.<sup>164</sup> Otra solución provisional fue la vigencia de los convenios existentes, en muchos casos, hasta diciembre de 2013.<sup>165</sup> De hecho, en mayo de 2013, el número registrado de trabajadores cubiertos por convenios colectivos era de aproximadamente 1,7 millones, pero alcanzó casi los 5 millones en diciembre de 2013.<sup>166</sup> Todo parece indicar que el cese de la ultraactividad y la respuesta de los agentes sociales mediante el acuerdo interconfederal de mayo de 2013 podría, de hecho, haber aportado mayor dinamismo a la negociación colectiva puesto que, casi siempre, empleadores y trabajadores desean asegurarse de sustituir los convenios colectivos antes de que termine su vigencia.

<sup>164</sup> Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva sobre ultraactividad de los convenios colectivos, 23 de mayo de 2013.

<sup>165</sup> Rueda (2013).

<sup>166</sup> Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS), Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo; <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/cct/welcome.htm>.

Sin embargo, en determinados casos, la vigencia del convenio colectivo ha terminado y no existe un convenio de ámbito superior y, por consiguiente, el empleador ha aplicado las disposiciones de la legislación laboral. Esta actuación ha sido objeto de impugnación ante los tribunales, y en la jurisprudencia sobre la materia se encuentran conclusiones divergentes: o se reafirma la decisión del empleador como jurídicamente correcta, o se rechaza por ser contraria a la legislación.<sup>167</sup> Esta cuestión no ha sido todavía tratada por el Tribunal Supremo, cuyas decisiones tienen valor jurisprudencial y constituirán la base de la jurisprudencia en la materia en el futuro.<sup>168</sup>

En lo que respecta a la limitación de la ultraactividad se ha hecho, en efecto, más hincapié en los interlocutores sociales y en las negociaciones bipartitas. En ese marco, existe el peligro potencial de que una de las partes negociadoras adopte una posición de no negociación si el convenio colectivo no es su opción preferida. Como se analizó anteriormente, ocurrió un fenómeno similar durante el periodo de ultraactividad ilimitada, pero los postulados eran distintos y existían mecanismos de control que evitaban el deterioro de las condiciones de trabajo. El requisito de negociar bajo el principio de la buena fe<sup>169</sup> contrarresta la posible estrategia de no negociación; sin embargo, en la práctica tal vez resulte difícil demostrar si hubo o no buena fe en

<sup>167</sup> Véase por ejemplo el caso de Zeta Espacial S.A. en el sector de la fabricación de chocolates y caramelos, Sentencia 360/2013, 11 de octubre, Juzgado Social Nº 2 de Terrassa: La sentencia, si bien se consideró que no sentaba precedente judicial, mantuvo que, tras concluir el periodo de ultraactividad de un año, se aplica el Estatuto de los Trabajadores y, por tanto, rechaza el argumento opuesto relativo a la “contractualización” de las disposiciones del convenio colectivo previo en contratos de empleo individuales. Es importante tener en cuenta que, sin embargo, en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 20 febrero 2014, Proc. 66/2013 se adoptó un enfoque diferente: el tribunal dictaminó que, si bien el convenio colectivo previo ya no estaba en vigor y no se podía reinstaurar, el empleador no podía modificar de forma unilateral las condiciones de trabajo mediante una simple notificación a los trabajadores. En su lugar, para efectuar esa modificación unilateral el empleador debe seguir el procedimiento establecido en el Artículo 41 ET. Por lo tanto, los trabajadores pueden recurrir esta sentencia mediante la presentación del recurso estipulado en el Artículo 41 ET. (Gabinete de Estudios Jurídicos, 2014). En caso de existir convenio colectivo de ámbito superior, aunque no regule todas las condiciones de trabajo, se mantienen las condiciones de trabajo anteriores del convenio colectivo cuya vigencia ha terminado, a menos que el empleador las modifique mediante el procedimiento previsto en el Artículo 41 ET. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, 19/11/2013, Rec. 37/2013 y 26/11/2013, Rec. 43/2013.

<sup>168</sup> Otro debate de cuestiones jurídicas estuvo relacionado con las repercusiones de las cláusulas de ultraactividad en los convenios colectivos suscritos antes de la aprobación de la reforma. Conforme a la sentencia emitida en el caso Air Nostrum, se mantuvo la obligación de cumplir la cláusula relativa a la “prórroga automática” del convenio colectivo de que se trata, acordado antes de la reforma. Existe un proceso de apelación relacionado con este caso. Ahora bien, todo parece indicar que en otros casos ha prevalecido la norma de mantener vigentes todas las condiciones de los convenios suscritos antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2012 (Gabinete de Estudios Jurídicos, 2014).

<sup>169</sup> El artículo 89.1 del Estatuto de los Trabajadores dispone la obligación de negociar bajo el principio de la buena fe. Véase más información relativa a este requisito y al derecho fundamental de libertad sindical en Goerlich Peset (2013).

---

la negociación colectiva. De hecho, se informa que el proceso de reforma ha suscitado algunas opiniones distintas entre los interlocutores sociales en relación con el proceso de negociación colectiva (Recuadro 4.2).<sup>170</sup>

Al examinar un nuevo convenio colectivo, en muchas ocasiones, las partes han decidido incluir, por iniciativa propia, una cláusula sobre ultraactividad.<sup>171</sup> En un estudio llevado a cabo sobre los convenios registrados desde el inicio de la reforma hasta abril de 2014 se señala que en aproximadamente el 46 por ciento de los 4.294 convenios analizados se ha previsto la ultraactividad limitada a 1 año, es decir, en consonancia con el Estatuto de los Trabajadores (Gráfico 4.1). Por otro lado, en el 41 por ciento de los convenios se ha elegido el concepto tradicional de ultraactividad (es decir validez hasta la sustitución por un nuevo convenio). Otra opción bastante común fue fijar la ultraactividad limitada a entre 12 y 36 meses, algo que tuvo lugar en el 9 por ciento de los convenios estudiados.

*... y ha aumentado la inaplicación de cláusulas en convenios colectivos, afectando el papel que desempeñan los convenios sectoriales ...*

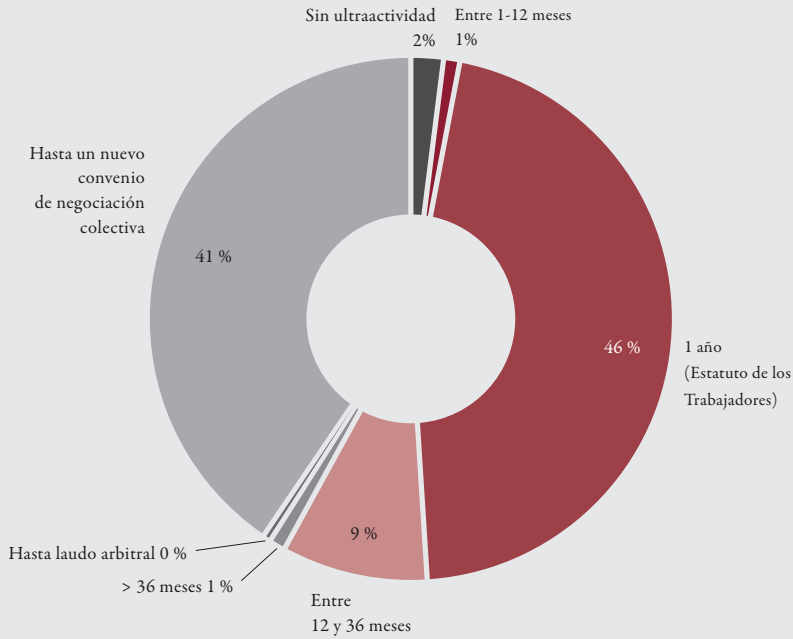
Las estadísticas disponibles indican de manera preocupante que, desde 2012, ha aumentado la inaplicación o exclusión de determinadas cláusulas de los convenios colectivos. De marzo a diciembre de 2012 (inmediatamente después de la reforma), se registraron 748 inaplicaciones que afectaron a 29.352 trabajadores. A finales de 2013, la cantidad se elevó hasta 2.512 inaplicaciones que afectaron a 159.550 trabajadores. En los primeros cuatro meses de 2014 ya se registraron 988 inaplicaciones de interés a 37.874 trabajadores, o sea que en solo cuatro meses se ha superado la cuantía de trabajadores afectados por la inaplicación de cláusulas de convenios colectivos en 2012.<sup>172</sup>

<sup>170</sup> Rueda (2013).

<sup>171</sup> El acuerdo interconfederal del 23 de mayo de 2013 confirmó que la ultraactividad permaneció como una opción de los interlocutores sociales.

<sup>172</sup> Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

**Gráfico 4.1 Distribución de los convenios colectivos, según duración de la “ultraactividad”, en el número total de convenios entre febrero de 2012 y abril de 2014 (porcentaje)**



Notas: En este análisis se contemplan 4.294 nuevos convenios de negociación colectiva publicados después de la entrada en vigor de la Reforma del Mercado Laboral de 2012 (10 de febrero de 2012), hasta abril de 2014, y los no denunciados al REGCON.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social; Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.

---

Cabe destacar que el 80 por ciento de los trabajadores afectados por la inaplicación de cláusulas de convenios colectivos en 2014 trabajaba en el sector de servicios.<sup>173</sup> Además, si bien la mayoría de las empresas que registró la inaplicación (el 83 por ciento en 2014) eran PYME que empleaban de 1 a 49 trabajadores, a las empresas de gran dimensión (250 o más trabajadores) correspondía la mayor parte de los trabajadores afectados, es decir el 53 por ciento. Aunque es probable que el cálculo de la incidencia de la inaplicación de cláusulas de convenios colectivos sea inferior al real, puesto que, según la CEPYME, es posible que las pequeñas empresas no siempre registren la inaplicación. La gran mayoría de los casos registrados de inaplicación (el 92 por ciento en 2014) tenía relación con los sistemas de remuneración y cuantía salarial establecidos en los convenios colectivos concernidos. Además, la mayor parte de las inaplicaciones fueron acordadas por las partes durante el periodo de consultas estipulado por ley (el 91,3 por ciento de los casos en 2014), lo que muestra la gran confianza en la adopción de decisiones bipartita que hay en las empresas. La inaplicación se registró principalmente en los convenios de ámbito superior a los convenios de empresa (el 96,5 por ciento de los casos en 2014). Sin embargo, la inaplicación de convenios de empresa parece afectar proporcionalmente a un mayor número de trabajadores.<sup>174</sup>

La posibilidad de recurrir a la inaplicación de convenios colectivos se considera una forma de evitar los convenios sectoriales de ámbito provincial, que han sido objeto de críticas por estar alejados de la realidad de las empresas y generar problemas en cuanto a la legitimidad de las partes negociadoras. Está claro que otra posibilidad consiste en negociar convenios de empresa que tengan prioridad absoluta sobre los convenios de ámbito superior. No obstante, últimamente la cantidad de decisiones de inaplicación ha aumentado mucho más rápido que el número de convenios de empresa suscritos por

<sup>173</sup> Las cifras de 2014 abarcan desde enero hasta abril, y siguen la tendencia de los dos años anteriores. Esto se aplica a todas las cifras relativas a la inaplicación notificadas para 2014.

<sup>174</sup> Al prestar atención a los convenios registrados en los primeros cuatro meses de 2014, se observa que mientras los convenios de empresa únicamente cubren al 4,3 por ciento de los trabajadores, el 11 por ciento de los trabajadores afectados por inaplicaciones estaban cubiertos por convenios de empresa.

nuevas unidades de negociación, y la inaplicación de convenios de empresa parece ser más pronunciada en términos relativos, tal y como se ha indicado anteriormente. Al mismo tiempo, ambos interlocutores sociales siguen preocupados por la utilización más amplia del recurso a la inaplicación y por sus repercusiones en la articulación de la negociación colectiva.<sup>175</sup>

*... y hay indicios de que las empresas utilizan cada vez más la opción de modificar las condiciones de trabajo.*

Sobre la base de la información disponible, las empresas utilizan de forma creciente la opción de modificar las condiciones de trabajo en el ámbito de la empresa. Por ejemplo, el Instituto para las Relaciones Laborales y el Empleo, de la Fundación Sagardoy, ha elaborado sus primeras observaciones sobre la Reforma del Mercado Laboral de 2012 basándose en las respuestas de 272 empresas participantes, y ha presentado algunos datos sobre la utilización por esta muestra de empresas de diversas formas de flexibilidad interna y externa. Las empresas representaban mayoritariamente el sector servicios (133) y el sector industrial (132), y se obtuvieron respuestas principalmente de empresas más grandes (234). Si bien la muestra no es representativa de la estructura empresarial española, los resultados de la encuesta brindan información sobre las prácticas empresariales tras la reforma. Conforme a la información reunida a partir de esa muestra, casi tres de cada cuatro empresas aplicaron alguna forma de flexibilidad interna o externa desde la reforma, y la mayoría de ellas utilizó una combinación de medidas. Únicamente un 27 por ciento de las empresas encuestadas no adoptó ninguna clase de medida de ajuste, o no pensaba hacerlo en el plazo de tres meses. Más del 43 por ciento de las empresas utilizó la opción de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, aproximadamente el 40 por ciento aplicó las medidas de movilidad funcional, y el 37 por ciento recurrió a los despidos por causas objetivas.<sup>176</sup>

<sup>175</sup> Rueda (2013).

<sup>176</sup> Fundación Sagardoy (2012).

#### Recuadro 4.2 Opiniones de los interlocutores sociales españoles sobre las reformas de la negociación colectiva

Si bien ambos interlocutores sociales coinciden en su postura crítica en cuanto a que la Reforma del Mercado Laboral de 2012 no se basara en el AENC II, sus opiniones sobre la esencia de dicha reforma difieren según el tema.

Algunos sindicatos interpretan la *prioridad atribuida a los acuerdos concertados a nivel de las empresas* como una forma de socavar la negociación colectiva, pues en España predominan las pequeñas empresas, en las que los trabajadores carecen de representación. La mayor parte de los representantes de los empleadores coincide en que un modelo de negociación colectiva centrado en el ámbito de la empresa no refleja la realidad del entorno empresarial del país. Al mismo tiempo, entre los sindicatos se admite de algún modo que urge dar un nuevo impulso a la negociación colectiva y permitir que tenga lugar a nivel de las empresas; sin embargo, el propio hecho de adherir a un convenio o desmarcarse de él no debiera servir de herramienta para ajustar los salarios a la baja. Se estimó que la ultraactividad tenía escasa incidencia, y se coincidió en que hay un desplazamiento del poder en favor de la patronal. Sin embargo, UGT considera que el fin de la ultraactividad desincentiva la negociación.

Las organizaciones de empleadores acogieron con beneplácito las facilidades para *no aplicar cláusulas* de los convenios de negociación colectiva. No obstante, reconocieron las consecuencias negativas de no aplicar los acuerdos sectoriales, y se mostraron preocupadas por las posibles consecuencias de la inaplicación de la coordinación de la negociación colectiva. Sin embargo, consideran que, si se tiene en cuenta que los acuerdos sectoriales provinciales vigentes no se corresponden con la realidad de las empresas, la posibilidad de no aplicar es preferible a los despidos. La UGT también mostró su preocupación por la práctica extendida de la inaplicación, e indicó que para el empleador suponía un esfuerzo menor renunciar a un convenio colectivo, que negociar uno nuevo en la empresa. De hecho, las dos partes coincidieron en que es probable que los convenios de negociación colectiva se vean socavados, y que ello se deberá a la inaplicación, y no a la negociación de nuevos convenios de empresa; estuvieron de acuerdo en que una situación de ese tipo sería “un desastre” en el contexto español. En general, la UGT considera que los principales componentes de la reforma sirvieron para alterar de manera substancial el equilibrio en las negociaciones a favor de la patronal, y afectaron negativamente a la autonomía de las partes.

Ambas partes ven con buenos ojos la posibilidad de modificar los convenios provinciales vigentes, adaptándolos a la realidad empresarial. Por lo tanto, reconocen las ventajas de los acuerdos a nivel sectorial, pero preferirían negociar a un nivel superior al provincial; así, achacan las deficiencias a la actual organización de la negociación, más que a la propia noción de convenios de ámbito superior. Con respecto a cuál sería el nivel más idóneo para la negociación, las opiniones de los interlocutores difieren. Los empleadores tienden a considerar dos ámbitos de negociación: el nivel de la empresa y el nivel central, mientras que los trabajadores también han tratado de organizar la negociación en el ámbito de las comunidades autónomas, que suele abarcar a un grupo de provincias.

Fuente: Las opiniones de los interlocutores sociales proceden de un informe encomendado en 2013 por el Departamento de Investigaciones de la OIT a Marleen Rueda (Rueda, 2013) y de consultas directas con los interlocutores sociales por parte de la OIT.



### 3 TENDENCIAS DE LOS SALARIOS NEGOCIADOS MEDIANTE CONVENIOS COLECTIVOS, Y DEL SALARIO MÍNIMO

*La reforma ha ido acompañada de una mayor moderación salarial; ello ha tenido gran incidencia en los nuevos convenios concertados, y en los convenios suscritos a nivel de la empresa ...*

Durante la crisis hay una clara tendencia a la moderación salarial: a partir de 2012, los salarios comienzan a caer en términos nominales,<sup>177</sup> pese a que en los primeros años de la recesión hubo cierta reticencia a ajustarlos a la baja (Recuadro 4.3). Esa rigidez provocó una descentralización de la negociación colectiva, que se concretaría con las ulteriores Reformas del Mercado Laboral. Excepto en 2012, durante la crisis, la moderación salarial más marcada vino determinada por la firma de nuevos convenios y de convenios concertados en las empresas. Ello indica que, la descentralización de la negociación colectiva de hecho puede haber intensificado la moderación salarial durante estos años.

Además, es probable que los salarios reales estén por debajo del nivel recogido en los datos, pues las estadísticas sobre los salarios no se revisan en casos de inaplicación de cláusulas de los convenios colectivos, y muchas pequeñas empresas no registran dichos datos.<sup>178</sup> Esta cuestión es crucial para poder avanzar, pues la información incompleta dificulta la adopción de medidas de política eficaces. En tal sentido, se ha propuesto combinar los datos de los convenios colectivos con los de la seguridad social y los de las bases de datos sobre viviendas, y tal vez también con datos de encuestas de población activa y de la administración tributaria;<sup>179</sup> habría así una recolección más exhaustiva de datos relacionados con los salarios.

<sup>177</sup> La reducción salarial tiene lugar en los principales sectores de la economía; el crecimiento salarial llegó a un punto máximo del 4 por ciento a finales de 2012 debido a una medida única en relación con la paga extraordinaria en la administración pública. En el Capítulo 2 puede consultarse un análisis pormenorizado del crecimiento salarial durante la crisis.

<sup>178</sup> Rueda (2013).

<sup>179</sup> Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), 10 de octubre de 2013. <http://www.fedea.net/>

### Recuadro 4.3 Tendencias de los salarios negociados mediante convenios colectivos

Si bien en los primeros años de la crisis hubo una tendencia a mantener los niveles salariales convenidos, a partir de 2008 el crecimiento del salario medio establecido en los convenios colectivos registró una tendencia a la baja. El crecimiento del salario medio ponderado, concertado mediante los convenios colectivos, fue del 1 por ciento en 2012, 2,6 puntos porcentuales por debajo del 3,6 por ciento logrado en 2008 (Cuadro 4.2). Un elemento importante es que el crecimiento salarial de 2012 se situó en más de 1 punto porcentual por debajo del índice de inflación de diciembre de 2011, índice que sirve de referencia habitual en los procesos de negociación colectiva.

En diciembre de 2013, el crecimiento salarial negociado mediante convenios colectivos había vuelto a caer, situándose en el 0,58 por ciento, pese al aumento de la inflación registrado a finales de 2012.<sup>180</sup> Además, los incrementos salariales determinados a nivel de las empresas, establecidos mediante convenios colectivos, se situaron por debajo de los establecidos en convenios de ámbito superior (0,42 por ciento y 0,59 por ciento en diciembre de 2013, respectivamente). Ello indica que la descentralización de la negociación colectiva en realidad puede haber incidido en la caída del salario real.

Cabe señalar que los convenios suscritos recientemente indican un aumento salarial incluso más modesto; es decir, del 0,4 por ciento. Aparentemente, la limitación de la ultraactividad podría haber contribuido al resultado de incrementos salariales derivados de nuevos acuerdos en el plano de la empresa (del 0,26 por ciento en octubre de 2013), inferiores a los renegociados (del 0,59 por ciento).<sup>181</sup> Según el Banco de España, estas cifras podrían indicar que la reforma de 2012 podría estar influyendo en la moderación salarial en los convenios colectivos.<sup>182</sup>

**Cuadro 4.2 Crecimiento del PIB, la inflación y los salarios medios concertados mediante convenios** (tasa de crecimiento anual, porcentaje)

	PIB	IPC (diciembre)	Salario medio concertado mediante convenios colectivos en:		
			General	Convenios concertados a nivel de la empresa	Convenios concertados en otros ámbitos
2008	0,9	4,1	3,6	3,1	3,7
2009	-3,8	-0,3	2,3	2,2	2,3
2010	-0,2	1,8	1,5	1,3	1,5
2011	0,1	3,2	1,9	1,6	2,0
2012	-1,6	2,4	1	1,2	0,9
2013	-1,2	1,4	0,6	0,4	0,6

Nota: Tasa de crecimiento anual a diciembre de 2013. Los datos no incluyen la no aplicación de disposiciones en los convenios colectivos que afectan a los salarios.

Fuente: MEYSS (2013) e INE.

<sup>180</sup> El aumento de la inflación de finales de 2012 se debió a incrementos de los precios regulados y a la tributación indirecta.

<sup>181</sup> Los cuadros estadísticos completos pueden consultarse en MEYSS (2013).

<sup>182</sup> Banco de España, (2013).

**Recuadro 4.3 Tendencias de los salarios negociados mediante convenios colectivos**

En el período 2009–2010 los incrementos salariales dejaron atrás al crecimiento del índice de precios al consumidor (IPC), algo que, según los interlocutores sociales puede atribuirse a tres factores: i) a acuerdos plurianuales suscritos antes de que el inicio de la crisis dificultara el ajuste rápido de los salarios (poca agilidad de los salarios); ii) a que los interlocutores sociales tardaron en reconocer el alcance de las consecuencias de la crisis; y iii) a que las organizaciones de empleadores fueran autónomas desde el punto de vista funcional y territorial a nivel provincial.<sup>183</sup>

*... el salario mínimo perdió poder adquisitivo ...*

Durante los primeros años de la recesión, el salario mínimo en España aumentó de modo insignificante: de 728 euros en 2009 a 748,3 euros en 2011, pero desde entonces se ha mantenido estable; en 2013 alcanzó los 752,85 euros (véase el Cuadro 4.3). En Portugal se registraron tendencias similares, mientras que en Francia siguió aumentándose el salario mínimo constantemente, para proteger la paridad del poder adquisitivo de los trabajadores durante la recesión. Asimismo, al considerar el salario mínimo como proporción del salario medio, España tiene una situación menos favorable: el salario mínimo de este país representa solo el 34,7 por ciento del salario medio, valor que sitúa al país en el segundo puesto entre los más bajos de los 17 países de la Unión Europea, por detrás de Estonia.

Además, la proporción de personas que trabajan a cambio de un salario inferior al salario mínimo, o que perciben el salario mínimo (en la categoría 0–1 *Salario Mínimo Interprofesional*, SMI) aumentó del 8,9 por ciento en 2008 al 11,3 por ciento en 2011, mientras que la proporción de personas que perciben un salario situado entre el salario mínimo y un máximo de dos veces esa cuantía (1–2 SMI) se redujo levemente: del 34,4 por ciento en 2008 al 33,2 por ciento en 2011. Hay más mujeres que hombres en las categorías 0–1 o 1–2 SMI: en 2011, el 16,4 por ciento de las trabajadoras percibían el salario mínimo o un salario inferior (un incremento de 2,3 puntos porcentuales desde 2008), en comparación con el 6,8 por ciento de trabajadores de sexo masculino. De manera análoga, en 2011, un 38,2 por ciento de trabajadoras percibían un salario de categoría 1–2 SMI, en comparación con un 28,7 por ciento de trabajadores de sexo masculino.<sup>184</sup>

<sup>183</sup> Rueda (2013).

<sup>184</sup> Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

**Cuadro 4.3 Evolución del salario mínimo en España, 2009–2014**<sup>185</sup>

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
España	Salario mínimo nominal	€ 728,00	€ 738,85	€ 748,30	€ 748,30	€ 752,85	..
	Salario mínimo, como proporción del salario medio	35,1	35,3	34,6	34,7	..	..
Francia	Salario mínimo nominal	€ 1.321,02	€ 1.343,77	€ 1.365,00	€ 1.398,37	€ 1.430,22	€ 1.445,38
	Salario mínimo, como proporción del salario medio	47,9	47,4	47	..	..	..
Grecia	Salario mínimo nominal	€ 817,83	€ 862,82	€ 862,82	€ 876,62*	€ 683,76	..
	Salario mínimo, como proporción del salario medio	50,7	40,4	50,1	..	..	..
Portugal	Salario mínimo nominal	€ 525,00	€ 554,17	€ 565,83	€ 565,83	€ 565,83	€ 565,83
	Salario mínimo, como proporción del salario medio	43,2	42,8	42,6	43,3	43,12	..

Notas: Los datos se refieren al primer semestre de cada año. \*Los salarios mínimos en Grecia se redujeron por ley en 2012, con efectos en el segundo semestre del año.

Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, a partir de datos de Eurostat.

*... y los salarios del sector público fueron reducidos debido a la situación económica excepcional.*

En virtud de los objetivos de la política económica, en 2010, los salarios del sector público sufrieron una reducción media del 5 por ciento. El Gobierno aplicó esta medida mediante el Real Decreto-ley 8/2010,<sup>186</sup> en el que además se estipuló que las remuneraciones del sector público permanecerían congeladas en 2011. El Real Decreto-ley cambió las cláusulas salariales del Convenio para el Sector Público, concertado entre el Gobierno y la Federación de Servicios a la Ciudadanía, de la Confederación General de Comisiones Obreras (FSC-CCOO) en septiembre de 2009. En dicho Convenio se preveía un incremento salarial del 0,3 por ciento en 2010, y una revisión salarial aplicable en 2012, destinada a mantener el poder adquisitivo del personal de la administración pública.

Ante este hecho, la FSC-CCOO interpuso quejas en España y ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT. El Tribunal Constitucional de España rechazó la cuestión de inconstitucionalidad, y se centró en el método de adopción de las denominadas medidas urgentes debidas a circunstancias económicas excepcionales. El Comité de Libertad Sindical de la OIT subrayó la situación de excepción y la complejidad del caso, pero señaló que la negociación colectiva es un derecho fundamental al que debe

<sup>185</sup> En 2009, el salario mínimo en España era de 624 euros mensuales, pagado en 14 veces. Las estadísticas dividen el 13o y 14o salarios mensuales en los 12 meses del año.

<sup>186</sup> Real Decreto-ley 8/2010 de 20 de mayo de 2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

atribuirse prioridad como forma de determinar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos en el contexto de estabilización económica. Señaló además que si, al aplicar medidas de estabilización, un gobierno considera que no es posible dejar que las tasas salariales se establezcan libremente mediante convenios colectivos, la restricción debe realizarse a título excepcional, solo en la medida necesaria, no ha de superar un plazo razonable, y debe ir acompañada de las salvaguardias adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores. Asimismo, subrayó la importancia de mantener el diálogo tripartito, y lamentó la ausencia de consultas genuinas en el proceso preliminar a la aprobación de la ley.<sup>187</sup>

Para un análisis más detallado sobre la evolución de los salarios y los costes laborales unitarios en el contexto de Europa, véase el Capítulo 2.

<sup>187</sup> Caso núm. 2918 (España) – Fecha de la queja: 17 de noviembre de 2011 – Cerrado. Informe definitivo núm. 368, junio de 2013. Comité de Libertad Sindical.

---

## C CONSIDERACIONES DE POLÍTICA

En el presente capítulo se ha analizado la función clave del diálogo social en el proceso de recuperación, tanto a nivel tripartito como bipartito. También se han analizado los cambios introducidos a la negociación colectiva mediante la Reforma del Mercado Laboral de 2012, y las repercusiones iniciales de dichos cambios. Sobre la base del análisis, pueden extraerse tres consideraciones de política sobre la mejora del diálogo social y de la negociación colectiva. En primer lugar, facilitar consultas periódicas y efectivas, y mejorar la coordinación entre los interlocutores sociales redundaría en beneficio del diálogo social. Este tipo de consultas y la mayor calidad de las aportaciones a los diversos procesos dependerán fundamentalmente de la disponibilidad de información crucial. En segundo lugar, para promover una descentralización de la negociación colectiva de mejor calidad y evitar consecuencias socioeconómicas negativas, convendría disponer de mecanismos que impidieran los posibles vacíos de regulación de los convenios de negociación colectiva y toda posible nivelación de las condiciones de trabajo a la baja. Ello podría acometerse, por ejemplo, mejorando los convenios sectoriales e ideando modalidades de negociación apropiadas. La tercera consideración política guarda relación con la función clave de la determinación de los salarios, tanto para el diálogo social bipartito como para el tripartito. Mejorar los datos disponibles sobre los salarios, y tal vez poner en marcha un sistema de seguimiento sistemático de los salarios permitiría vincular mejor los salarios con la productividad, sin que se produzca una devaluación salarial excesiva en tiempos de crisis. El mismo órgano o sistema podría realizar un seguimiento de otras condiciones de trabajo.

*Es oportuno impulsar el diálogo social para propiciar una adopción de decisiones equilibrada ...*

La adopción de decisiones en materia de política económica y social exige la participación de los actores principales del mercado de trabajo, para poder obtener soluciones sostenibles. Ello es preciso más que nunca en épocas de

crisis.<sup>188</sup> Los mecanismos de supervisión de la OIT han recalcado la importancia del diálogo social en tiempos de crisis, en España y en otros países, en relación con la aplicación de medidas de política acordes con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122),<sup>189</sup> y con los principios de libertad sindical y de negociación colectiva estipulados en los Convenios de la OIT.<sup>190</sup> Recientemente, el Comité tripartito encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de España del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) también instó al Gobierno a redoblar sus esfuerzos para fortalecer el diálogo social en la búsqueda de soluciones a los problemas económicos que sean consistentes con las Normas internacionales del Trabajo.<sup>191</sup>

Todas las partes involucradas en el mercado laboral de España parecen estar de acuerdo en que es importante equilibrar adecuadamente la necesidad de flexibilidad para las empresas y la seguridad de los trabajadores. Sin embargo, debido a las importantes diferencias de opinión y de planteamientos más por menorizados entre las partes, el proceso de reforma de España no ha aprovechado al máximo las posibilidades que brinda el diálogo social para adoptar decisiones comunes con mejores posibilidades de sostenibilidad. De hecho, el único acuerdo tripartito alcanzado durante la crisis fue el Acuerdo Tripartito Económico y Social de 2011 que tuvo un corto periodo de implementación.

Por definición, un proceso en el que se acometen cambios del modelo económico supone el compromiso de todas las partes. En este proceso será decisivo asegurar normas mínimas de protección, para evitar la agudización de la pobreza y una nivelación de las condiciones de trabajo a la baja, y para que las empresas puedan ajustar sus procesos a las exigencias del mercado, tal como se analiza en el Capítulo 2. Además, otros elementos clave de una recu-

<sup>188</sup> “El diálogo social es un mecanismo de incalculable valor para el diseño de políticas adaptadas a las prioridades nacionales. Asimismo, es una base sólida para suscitar la adhesión de los empleadores y de los trabajadores a una acción conjunta con los gobiernos, la cual es indispensable para superar la crisis y llevar adelante una recuperación sostenible. Un diálogo social fructífero inspira confianza en los resultados obtenidos.” (Pacto Mundial para el Empleo, CIT, 2010). La función del diálogo social y el tripartismo a la hora de ayudar a los países a superar graves dificultades económicas y del mercado de trabajo, y de acelerar la recuperación está bien documentada (véase Ghellab, 2009).

<sup>189</sup> Observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) – adoptada en 2012, publicada en la 102.ª reunión de la CIT (2013); Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

<sup>190</sup> OIT (2014a).

<sup>191</sup> OIT (2014b).

---

peración sostenible, incluidos los resultados de los programas de formación, y de los mecanismos de protección social, mejorarán si estos se obtienen y diseñan mediante el diálogo tripartito. En este sentido, los esfuerzos destinados a impulsar el diálogo social que se han llevado a cabo recientemente en España son una iniciativa en la dirección correcta.<sup>192</sup>

Algunos estudios precedentes han apuntado, en primer lugar, a la condición de que los interlocutores sociales mejoren su organización interna y la coordinación entre ellos, para que el diálogo social arroje los debidos resultados y se logre el consenso, un aspecto que cobra aún más importancia si se tiene en cuenta que el ámbito de adopción de decisiones de la Unión Europea exige aportaciones eficaces y coordinadas de los interlocutores sociales, a través de los procesos gubernamentales pertinentes. En segundo lugar, se ha propuesto una mayor institucionalización de las relaciones tripartitas, sobre la base de las estructuras ya existentes en los niveles nacional, regional y local.<sup>193</sup> En tal sentido, los correspondientes órganos tripartitos contarían con un mandato claramente definido, para contribuir a la formulación de las políticas económicas y sociales. En el Capítulo 5 del presente informe se analiza la creación de un grupo de trabajo para idear una estrategia global social y de empleo y controlar su evolución. Ahora bien, cabe señalar que, por sí sola, una mayor institucionalización no resolverá todos los problemas: de hecho, el compromiso específico con el diálogo social supone facilitar la labor concreta y cotidiana de las instituciones tripartitas, y la valoración de todo consenso que estas logren.

Las respuestas tripartitas a la crisis llevadas a cabo en otros países han incluido elementos derivados de la respuesta organizada y coordinada por parte de los interlocutores sociales, y del diálogo social institucionalizado. Por ejemplo:

<sup>192</sup> "Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo" <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2277>

<sup>193</sup> Molina y Miguélez (2013).



- En respuesta a la crisis financiera mundial, los Países Bajos recurrieron con rapidez a sus mecanismos nacionales ordinarios de diálogo social; y ya en marzo de 2008 se analizaron las consecuencias inminentes de la crisis. Al desencadenarse la crisis, en enero de 2009 el Gobierno organizó un equipo tripartito especial, para afrontar los problemas mediante la actuación conjunta. Después de un importante compromiso bipartito, los interlocutores sociales del país aceptaron, en marzo de 2009, un conjunto de medidas gubernamentales que daban máxima prioridad a la promoción del empleo mediante la formación, a equilibrar la necesidad de flexibilidad y seguridad, y a limitar los costes para las empresas. El Ministro de Trabajo de los Países Bajos atribuyó la idoneidad de la respuesta tripartita a la práctica arraigada de diálogo social en el país.<sup>194</sup>
- Al desencadenarse la crisis e inmediatamente después, Portugal aplicó un planteamiento tripartito para hacer frente a los principales problemas del país. En mayo de 2011, este país emprendió un programa de ajuste estructural para el periodo 2011–2014 a través de un memorando de entendimiento con la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, el cual contemplaba ayuda financiera por valor de 78.000 millones de euros. Dicha ayuda se prestaba a condición de que el Gobierno introdujera una serie de reformas en el mercado laboral. A nivel nacional, estos cambios se negociaron con los interlocutores sociales por conducto de la *Comissão Permanente da Concertação Social*; así, el 18 de enero de 2012 se concertó el *Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego*<sup>195</sup> con los interlocutores sociales (sin la participación de la Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP)). La concertación no estuvo exenta de problemas: un sindicato se desmarcó del acuerdo, y los interlocutores sociales lamentaron que no se tuviera en cuenta su opinión sobre una gama más amplia de reformas. No obstante, gracias a la solidez y raigambre de la Comisión Tripartita, anclada en la Constitución del país,<sup>196</sup> este órgano desempeñó una función crucial en las negociaciones.

<sup>194</sup> Ghellab (2009).

<sup>195</sup> [http://www.portugal.gov.pt/media/424132/compromisso\\_crescimento\\_competitividade\\_emprego.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/424132/compromisso_crescimento_competitividade_emprego.pdf)

<sup>196</sup> Constitución de Portugal, artículo 92.

---

*... y para evitar vacíos de regulación y de cobertura de los convenios de negociación colectiva, en particular, para abordar la situación de las PYME.*

En primer lugar, para obtener respuestas apropiadas, es preciso mejorar la recolección y la frecuencia de la recogida de datos sobre los convenios colectivos y sobre la cobertura de los trabajadores. Las fuentes de datos existentes, como las bases de datos de la seguridad social y aquellas sobre la negociación colectiva podrían combinarse para colmar los vacíos, tal como lo proponen los interlocutores sociales y las instituciones de investigación. Entre otras posibilidades, cabe la de ampliar la encuesta de empresas realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

En segundo lugar, es imprescindible atajar los posibles riesgos detectados que supone descentralizar la negociación colectiva. Al analizar las reformas más recientes de la negociación colectiva se observa un mayor hincapié en la función de los interlocutores sociales para evitar –mediante la negociación colectiva– que se produzcan esos vacíos. En esta nueva situación, los interlocutores tripartitos pueden tomar nota de la experiencia de otros países, con miras a establecer mecanismos específicos para el contexto de España.

- *Determinar niveles apropiados para la negociación colectiva, y definir directrices para la coordinación entre los mismos.* Un ejemplo interesante es el de Italia, que en los últimos años también ha introducido reformas para descentralizar y flexibilizar la negociación colectiva. En primer lugar, un estudio de caso sobre la industria química y cerámica en Lombardía, que se rige por la negociación colectiva en el segundo nivel, revela de qué modo se han obtenido buenos resultados, guardando uniformidad con la normativa nacional, respecto de las cuestiones generales, y adaptando la normativa al contexto local, respecto de cuestiones específicas.<sup>197</sup> En segundo lugar, más recientemente, en noviembre de 2012, en una reunión con el Gobierno se firmó un Pacto sobre Productividad.<sup>198</sup> Lo interesante es que en dicho pacto se acordó que los acuerdos sectoriales

---

<sup>197</sup> En este caso se examinó el Convenio Colectivo Regional (suscrito el 24 de octubre de 2012) para los empleados de empresas artesanales de la industria química y cerámica de Lombardía (FGB, 2013).

<sup>198</sup> Signatarios de este acuerdo: Confindustria, Rete Imprese Italia, Alleanza delle Cooperative Italiane, ABI y ANIA, por la parte patronal; y CISL, UIL y UGL, por la trabajadora. Una confederación de trabajadores, CGIL, no adhirió al pacto.

garantizarán condiciones económicas y normativas homogéneas a todos los trabajadores del sector, y que se introducirían normas claras respecto de la delegación hacia un segundo nivel de negociación, por lo que respectaba a temas que pueden mejorar la productividad (como contratos de empleo, horas de trabajo y organización del trabajo). También se decidió que los convenios sectoriales velarían por que la dinámica de las repercusiones económicas se correspondiera con las tendencias generales de la economía, el mercado laboral, la competencia internacional y la realidad sectorial.

- *Controlar la exclusión de elementos de los convenios de negociación colectiva, en aras de una mayor capacidad de reacción.* Otro ejemplo procede de Alemania, cuyo modelo de negociación colectiva se caracteriza por instituciones del mercado laboral sumamente autónomas y por la descentralización. Si bien su sistema es diferente al de España, la experiencia de Alemania en este terreno sigue siendo válida en un sentido más amplio. Por ejemplo, ante la descentralización de la negociación colectiva y la mayor frecuencia de la práctica de inaplicación de cláusulas de los convenios, en el sector alemán de la metalurgia, se adoptó una decisión interesante de alcance sectorial: en 2004, mediante el Acuerdo *Pforzheim*, se transfirió al ámbito sectorial el seguimiento de las inaplicaciones de elementos de los convenios.<sup>199</sup> Este acuerdo estableció directrices de coordinación interna, que dotaron de más profesionalidad a los procedimientos de negociación; propiciaron una mayor transparencia; moderaron los diferendos; y estimularon discusiones sustantivas.<sup>200</sup>

<sup>199</sup> El Acuerdo *Pforzheim* estipuló que dichas exclusiones debían acordarse entre las partes negociadoras del ámbito empresarial y del ámbito sectorial, y que las empresas debían facilitar información. También se decidió que las partes del ámbito sectorial podrían concertar convenios sobre las exclusiones.

<sup>200</sup> FGB (2013).

- 
- *Crear estructuras de representación en el ámbito de la empresa, como objetivo a largo plazo.* Todo proceso de descentralización de la negociación colectiva, para traspasarla al nivel de la empresa, debe ir acompañada del apoyo y la preservación de la representación de los trabajadores, en particular, para cerciorarse de que los empleados se beneficien al mejorar la situación económica.<sup>201</sup> En efecto, dicha descentralización hacia el ámbito de la empresa plantea la cuestión de la *representación efectiva*, tanto de los trabajadores como de los empleadores. En el caso de Alemania, tal como se ha visto antes, el proceso de descentralización también fortaleció la representación de los trabajadores a nivel local, mediante nuevos planteamientos e iniciativas para movilizar a los afiliados y hacerlos participar en las empresas, en particular, en las pequeñas y medianas empresas (PYME).<sup>202</sup> Además, los empleadores se benefician de una representación efectiva en la negociación colectiva; ello interesa en particular a las PYME, que constituyen la mayoría de las empresas de España. Aparte de la falta de solidez de las organizaciones de los interlocutores sociales en el plano local, otras posibles causas por las que las pequeñas empresas no obtienen los resultados deseados son: la ausencia de procedimientos de negociación, la sensación de inseguridad ante una tarea desconocida, y la falta de tiempo o de recursos.<sup>203</sup> Aún restan esfuerzos para crear – a más largo plazo – organizaciones más eficaces de interlocutores sociales en la esfera local; sin embargo, cabría plantearse la posibilidad de mejorar las estructuras de ámbito superior, y asegurar la representación efectiva de los trabajadores a través de los sindicatos. Esta cuestión se aborda en el Recuadro 4.4, en el contexto del marco jurídico internacional vigente.

<sup>201</sup> Dustmann et al. (2014).

<sup>202</sup> FGB (2013).

<sup>203</sup> Véase el caso de Francia, en FGB (2013).

## Recuadro 4.4 Mecanismos de supervisión de la OIT con respecto a la negociación colectiva

Los Convenios y las Recomendaciones de la OIT parten del principio de la negociación libre y voluntaria, lo cual supone que cabría la posibilidad de que la negociación colectiva tuviera lugar en cualquier nivel, en particular a nivel del establecimiento, de la empresa, de las ramas de actividad, de la industria, y a nivel regional o nacional.<sup>204</sup> La Comisión de Expertos ha indicado que las propias partes – los expertos en su situación concreta – debieran poder elegir el nivel de negociación, o poder adoptar, en caso de desearlo, un sistema mixto compuesto de acuerdos marco complementados por acuerdos locales y a nivel de empresa. El Comité de Libertad Sindical ha indicado que la mejor manera de asegurar la independencia de las partes es permitirles decidir de mutuo acuerdo el nivel en que se desarrollará la negociación.

Las intervenciones de las autoridades legislativas o administrativas que determinen la anulación o modificación del contenido de un convenio colectivo suscrito libremente, incluso de las cláusulas salariales, son contrarias al principio de negociación colectiva voluntaria.<sup>205</sup> Sin embargo, puede ser admisible que un Gobierno introduzca restricciones al contenido de los convenios colectivos ulteriores, como parte de las políticas de estabilización económica o de ajuste estructural, y por razones imperativas de interés económico, siempre y cuando: i) se introduzcan tras la celebración de consultas con los interlocutores sociales; ii) se apliquen a título excepcional; iii) se introduzcan solo en la medida de lo necesario; iv) no excedan un periodo razonable; y v) se acompañen de suficientes garantías para proteger el nivel de vida de los trabajadores.<sup>206</sup>

Los órganos de supervisión no han indicado ninguna preferencia ni condiciones en relación con la jerarquía o la interrelación de los convenios en los diferentes niveles: en la práctica, se acepta la organización de los temas tanto en los convenios de negociación colectiva como mediante la legislación, como, por ejemplo, la regulación que atribuye prioridad a determinado nivel de negociación. La Recomendación sobre la negociación colectiva estipula que, en los países en los que la negociación colectiva se desarrolla en varios niveles, las partes negociadoras deberían velar por que exista coordinación entre ellos.

Ahora bien, los órganos de supervisión de la OIT en varias ocasiones han manifestado su preocupación sobre la representación efectiva de los trabajadores en todos los niveles de negociación. Las partes en la negociación colectiva son los empleadores o sus organizaciones, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por la otra. En principio, cuando no haya una organización de trabajadores, los trabajadores o sus representantes pueden participar directamente en la negociación colectiva.<sup>207</sup> Recientemente, en el caso de Grecia, la Comisión de Expertos reiteró su preocupación referente a la representación de los trabajadores a través de sindicatos a nivel de empresa, a la luz de las recientes reformas en Grecia.<sup>208</sup>

<sup>204</sup> Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163).

<sup>205</sup> Estas intervenciones incluyen: la suspensión o la anulación de convenios colectivos por decreto, sin el acuerdo de las partes; la interrupción de acuerdos que ya han sido negociados; la exigencia de que los convenios colectivos negociados libremente sean renegociados; la anulación de convenios colectivos; y la renegociación forzosa de acuerdos vigentes.

<sup>206</sup> Gernigon *et al.* (2000).

<sup>207</sup> *Ibid.*

<sup>208</sup> Observación de la Comisión de Expertos de la OIT sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) – adoptada en 2013, publicada en la 103.ª reunión de la CIT (2014), Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), Grecia.

---

*Mejorar la calidad de los convenios de ámbito sectorial y considerar el desarrollo de modalidades de negociación para evitar brechas y fragmentación ...*

Adoptar un planteamiento estructurado de la descentralización podría servir para mejorar los procedimientos de negociación colectiva, atendiendo al contexto español, en el que predominan las microempresas, y las pequeñas y medianas empresas. La actual falta de recursos, de capacidad y de experiencia en materia de convenios colectivos a nivel local indica que habrían de mejorarse los acuerdos de ámbito superior, para facilitar la situación, en particular, de las microempresas y las pequeñas empresas. Los acuerdos sectoriales en el ámbito provincial han sido objeto de críticas por su ineficacia, y por percibirse como obstáculos a la competitividad. Sin embargo, debería tenerse en cuenta que dichas deficiencias han sido asociadas frecuentemente con su carácter provincial, y no con su naturaleza sectorial. Por lo tanto, es importante analizar de manera exhaustiva estos acuerdos, su organización territorial y sus efectos con el fin de identificar maneras de mejorar su calidad.

Además de esforzarse por mejorar la calidad de los acuerdos sectoriales, los interlocutores bipartitos con el apoyo del Gobierno podrían también idear modalidades de negociación que impidieran los vacíos, y logran equilibrar los efectos de la exclusión de elementos de los convenios. Tal como se señalara en la sección anterior, más del 40 por ciento de los convenios de negociación colectiva suscritos recientemente introducen la ultraactividad ilimitada, para prevenir el problema de los potenciales vacíos de aplicación de dichos convenios. Convendría que los interlocutores también se cercioraran de la existencia de un convenio de ámbito superior, que diera cobertura en el caso de situaciones de este tipo. Tal como se indicó anteriormente, ya ha habido casos en los que el plazo de vigencia de un convenio vence, sin que haya otro convenio de ámbito superior que lo sustituya. Por lo tanto, es importante tomar este aspecto en consideración, para evitar situaciones similares.

Más concretamente, los interlocutores bipartitos en colaboración con el Gobierno podrían comenzar a deliberar sobre la forma de evitar esos vacíos y la fragmentación de la negociación colectiva, y decidir los niveles de negociación pertinentes, las posibles necesidades de directrices para la coordinación, y la organización de las cuestiones entre los niveles. En el caso de Alemania, por ejemplo, se establecieron directrices para la coordinación, para que el seguimiento de la no aplicación de cláusulas del convenio de negociación colectiva se realizara en ámbitos superiores al de las empresas.

Concertar nuevos convenios para todo un sector, en función de zonas geográficas significativas, ayudaría a redistribuir las cuestiones entre convenios a nivel de empresas o a nivel sectorial, lo cual permitiría prevenir la fragmentación y la falta de coordinación entre las partes. Este planteamiento permitiría, en particular, que las pequeñas empresas centralizaran el uso de recursos escasos en actividades fundamentales, mientras que las cuestiones comunes al sector se acordarían en el ámbito sectorial. Asuntos tales como la movilidad operativa y la flexibilidad de los aspectos organizativos de la producción podrían seguir definiéndose en el ámbito superior, pues se han comprobado las ventajas que reporta convenirlos en dicho ámbito. De este modo, se podría resolver algunas de las preocupaciones planteadas por las organizaciones de trabajadores y de empleadores de España.

Además, este planteamiento propiciaría una mayor coordinación, y, por lo tanto, se mitigaría el riesgo de fragmentación de la negociación colectiva. También mejoraría el propio sistema de negociación colectiva, pues el recurso generalizado a cláusulas de inaplicación se vería obstaculizado, y se reduciría el uso de estrategias evasivas de negociación. En realidad, la posibilidad de recurrir a cláusulas de inaplicación como forma de mantener el empleo en época de crisis es importante; ahora bien, su uso generalizado puede provocar una situación insostenible de condiciones de trabajo diferentes en un mismo sector, o incluso en una misma empresa. En el caso de Alemania analizado antes, la industria metalúrgica ideó una respuesta de ámbito empresarial para resolver problemas de ese tipo. Además, la amplitud de la serie de circunstancias en las que las empresas pueden optar por modificar sustancialmente las condiciones de trabajo podría fomentar el uso de este recurso; así pues,

---

convendría realizar un control de estas inaplicaciones de elementos de los convenios, para poder prever respuestas más generales, según procediera.

Cabe señalar que, al dar preeminencia a los convenios negociados a nivel de la empresa, todas las disposiciones de un convenio concertado a dicho nivel en cuestiones clave, como el salario o las horas de trabajo,<sup>209</sup> prevalecerían sobre las de los convenios suscritos a nivel sectorial. Sin embargo, las partes bipartitas pueden convenir libremente abstenerse de negociar determinadas cuestiones en el ámbito de la empresa, y adoptar las condiciones fijadas en convenios de ámbito superior.

*... sin perder de vista la consolidación  
a largo plazo de la representación en el plano de la empresa ...*

Aparte de mejorar la calidad y la pertinencia de los acuerdos sectoriales y de idear modalidades de negociación apropiadas, habrá que mejorar las estructuras de representación de los trabajadores y de los empleadores, para propiciar la representación efectiva en el ámbito de la empresa. El caso de Alemania ilustra la forma en que las organizaciones de trabajadores conciben tácticas específicas para movilizar a los afiliados en las fábricas. Las organizaciones de empleadores podrían estudiar el modo de aumentar la capacidad de negociación en las empresas pequeñas. En la actualidad, la tradición de negociar colectivamente no está muy arraigada en ese tipo de empresas; así pues, es probable que parte de las discusiones se remitan al ámbito superior y que, por lo tanto, giren en torno al fortalecimiento de los convenios de negociación colectiva sectoriales y otras modalidades de negociación, tal como se indicó antes.

*... y la necesidad de evaluar las repercusiones sociales  
más amplias del nuevo modelo de negociación colectiva.*

Todavía no se dispone de una evaluación a fondo sobre la forma en que la regulación actual de las relaciones laborales colectivas ayuda a generar y distribuir las ganancias derivadas de la productividad de manera justa y equilibrada, ni sobre hasta qué punto puede facilitar ajustes, gestionar

<sup>209</sup> Puede consultarse el listado completo de los elementos en la sección B de este capítulo.



conflictos y resolver discrepancias. Es importante que estos aspectos se examinen en la fase preparatoria de toda nueva ley, y también que sean objeto de seguimiento a medida que se aplican nuevas normas. Tampoco se dispone de un panorama global sobre la evolución de la calidad de la normativa dimanante de los convenios colectivos de trabajo. Ello se refiere, en particular, a las protecciones fundamentales de los trabajadores, como las referentes al salario mínimo, a las horas de trabajo y a la seguridad y salud en el trabajo. El seguimiento y la evaluación de estos aspectos por parte de un órgano tripartito propiciaría la adopción de medidas, según fuese menester, para corregir toda posible deficiencia.

*La adopción de decisiones bien fundamentadas en materia salarial es un factor fundamental de la negociación colectiva ...*

Finalmente, la mejora de los datos sobre los salarios y el seguimiento de la evolución de los ingresos por un órgano tripartito aumentarían la capacidad de emprender una negociación salarial basada en datos fácticos. De este modo, las partes estarían capacitadas para adoptar decisiones bien fundamentadas. Un aspecto importante es controlar la evolución de los salarios, con la mira puesta en evaluar los efectos reales de las reformas recientes, para que los salarios se alineen con la competitividad y las ganancias en productividad de las empresas. El mismo órgano podría realizar un seguimiento de otros elementos; a saber: precios al consumidor, cobertura de trabajadores por parte de los convenios, evolución del contenido de los convenios colectivos, tal como se señaló anteriormente.

La utilidad de realizar un seguimiento sistemático de los salarios ya se ha demostrado en otros países:

- En Finlandia, la Oficina Central de Estadística (*Tilastokeskus*) realiza un seguimiento de los salarios en todos los sectores. La Confederación de la Industria de Finlandia (*Elinkeinoelämän keskusliitto*, EK) elabora estadísticas salariales para el sector privado, y además transmite sus datos a la Oficina Central de Estadística, para su utilización en las estadísticas oficiales. EK, sus organizaciones afiliadas y las empresas miembros utili-

---

zan las estadísticas salariales para controlar la evolución de los ingresos, y los niveles y las estructuras salariales. Asimismo, estas estadísticas son necesarias en la negociación colectiva, en la que se utilizan para calcular el impacto de los incrementos salariales en los costes en los diversos sectores. En este país, un órgano tripartito, el Comité para la Vigilancia de los Ingresos y de la Evolución de los Costes (*Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunta*, TUKUSETO), realiza un seguimiento de la evolución salarial, los costes y el poder adquisitivo a nivel general. El Comité elabora encuestas económicas y cálculos que se utilizan en la negociación colectiva y en otras instancias sociales de adopción de decisiones, y controla la aplicación de los convenios de negociación colectiva y de los pactos del mercado de trabajo, además de realizar evaluaciones de sus efectos. También ofrece un espacio para el debate sobre la elaboración salarial y la contratación, y controla la evolución de la competitividad de los precios en Finlandia.<sup>210</sup> Este modelo interactivo se basa en una larga tradición de diálogo social tripartito en el país.

- En Austria, la *Paritätische Kommission* se ocupa de estudiar y controlar la evolución de los salarios y los precios. Inicialmente, este órgano fue creado de forma provisional en 1957; actualmente, es el núcleo de la asociación social austríaca, *Sozialpartnerschaft*, en la que intervienen organizaciones de empleadores y de trabajadores, y representantes del Gobierno Federal. *Paritätische Kommission* se reúne en plenaria en el ámbito superior, y su labor se distribuye en cuatro subcomités: i) asuntos económicos y sociales; ii) asuntos internacionales; iii) salarios; y iv) asuntos de competencia y precios.<sup>211</sup> En los últimos años, la *Paritätische Kommission* ha ido perdiendo protagonismo, pero aún representa un foro institucionalizado para el debate entre los interlocutores sociales y el Gobierno, y sigue ocupándose del seguimiento de los precios y los salarios.<sup>212</sup>

En el caso concreto de España, combinar los datos de diversas fuentes proporcionaría un panorama de la evolución salarial más completo que el disponible hoy, pues en la actualidad no se registran las repercusiones salariales del abandono de convenios de negociación colectiva, y hay lagunas de información. Además, la difusión de estos datos incidiría en las decisiones

<sup>210</sup> [www.ek.fi](http://www.ek.fi), [www.vm.fi](http://www.vm.fi)

<sup>211</sup> "Die Sozialpartner Österreich" in: <http://www.sozialpartner.at/default.htm>

<sup>212</sup> Más información en: <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/oesterreich/staat-und-politik/sozialpartnerschaft.html>

de ámbito sectorial y nacional; gracias a la promoción sindical, ello a su vez induciría a las empresas a transmitir más información. Además, tal como se indicó anteriormente, quizá podrían ampliarse las encuestas de empresas realizadas por el INE para cubrir de modo global la falta de datos, cuando fuese menester. Los interlocutores tripartitos podrían entablar conversaciones sobre qué organismo nacional podría ser el más adecuado para facilitar la coordinación de estas actividades.

*... y permitiría aprovechar la coordinación de toda la zona del euro.*

Por último, tal como se señaló en estudios anteriores de la OIT sobre España,<sup>213</sup> la coordinación de las políticas salariales en la zona del euro será un elemento importante para que los salarios no se nivelen a la baja. Dentro del grupo más amplio de países de esta zona, se podrían estudiar modos apropiados de vincular la evolución de los salarios a la productividad, teniendo debidamente en cuenta los diversos niveles de productividad en los sectores. Además, debería estudiarse la función de los salarios mínimos como mecanismo de protección social y de cohesión social en este grupo más amplio. Según se ha documentado en el Catálogo de medidas de política adoptadas para hacer frente a la crisis financiera y económica, varios países han utilizado el salario mínimo en sus medidas de respuesta a la crisis de 2008.<sup>214</sup> Esta coordinación podría impulsar un planteamiento saludable y equilibrado para mejorar la competitividad en la zona del euro y en el ámbito más amplio de la Unión Europea.

<sup>213</sup> IIEL (2011).

<sup>214</sup> OIT y Banco Mundial (2012).

---

## BIBLIOGRAFÍA

Banco de España. 2013. “La reforma laboral de 2012: un primer análisis de algunos de sus efectos sobre el mercado de trabajo”, en *Boletín Económico, septiembre*, págs. 55–64.

Cazes, S.; Khatiwada, S.; Malo, M.A. 2012. *Employment protection and collective Bargaining: Beyond the deregulation agenda*, Documento de trabajo sobre el empleo núm. 133 (Ginebra, OIT).

Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos. 2014. *Análisis sobre denuncia, ultraactividad y arbitraje obligatorio de los Convenios Colectivos publicados con posterioridad a la entrada en vigor de la Reforma Laboral de 2012* - Actualización del estudio Abril de 2014. Disponible en:  
[http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/ccncc/B\\_Actuaciones/Estudios/Informe\\_CCNCC\\_Analisis\\_CC\\_posterioridad\\_Reforma\\_Laboral\\_2014\\_04.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/ccncc/B_Actuaciones/Estudios/Informe_CCNCC_Analisis_CC_posterioridad_Reforma_Laboral_2014_04.pdf)

Conferencia Internacional del Trabajo (CIT). 2010. *Pacto Mundial para el Empleo*. (Ginebra, OIT)

Dustmann, C.; Fitzenberger, B.; Schönberg, U.; Spitz-Oener, A. 2014. “From sick man of Europe to economic superstar: Germany’s resurgence economy”, en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, núm. 1, págs. 167–188.

Fondazione Giacomo Brodolini (FGB). 2013. *Decentralized collective bargaining in France, Germany and Italy: Industrial relations and SMEs interactions for economic growth. Case Studies: Germany*. Disponible en:  
<http://www.collective-bargaining.eu/sites/default/files/documents/dcb-case-studies-germany-en.pdf> [13 de junio de 2014].

Gabinete de Estudios Jurídicos. 2014. *Páginas Jurídicas, Actualidad Jurídico-Laboral*. Número 11/2014, Marzo de 2014.

Gernigon, B.; Odero, A.; Guido, H. 2000. *Collective bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory bodies* (Ginebra, OIT).

Ghellab, Y. 2009. *Recovering from the crisis through social dialogue*, Dialogue in Brief núm. 1 (Ginebra, OIT).

Goerlich Peset, J.M. 2013. *La ultraactividad de los convenios colectivos*, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universitat de València. Disponible en: [www.ugt.es/actualidad/2013/septiembre/b14-ccncc-Goerlich.pdf](http://www.ugt.es/actualidad/2013/septiembre/b14-ccncc-Goerlich.pdf) [9 de junio de 2014].

Hayter, S.; Weinberg, B. 2011. “Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality”, en S. Hayter (ed): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Ginebra, OIT y Cheltenham, Edward Elgar), págs. 136–186.

Hyman, R. 2010. *Social dialogue and industrial relations during the economic crisis: Innovative practices or business as usual?*, Documento de trabajo núm. 11 (Ginebra, OIT).

Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL). 2011. *Spain: Quality jobs for a new economy*. (Ginebra, OIT).

Lahera Forteza, J. 2013. *Convenios colectivos con paracaídas*. El País, 30 de junio. Disponible en: [http://economia.elpais.com/economia/2013/06/28/actualidad/1372418888\\_186112.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/06/28/actualidad/1372418888_186112.html)

Lee, E. 1998. *The Asian financial crisis: the challenge for social policy* (Ginebra, OIT).

López Aniorte, M.C. 2012. “La reforma de la negociación colectiva como mecanismo de adaptación de las condiciones laborales”, en F. Cavas (ed.): *La reforma laboral de 2012. Análisis del RDL 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral* (Murcia, Laborum), pág. 149 y siguientes.

Malo, M.A. 2012: “La reforma laboral de 2012: Cambios e incertidumbres”, en *Papeles de Economía Española*, núm. 133, págs. 84–92.

Mercader Uguina, J.R. 2012 “La empresa como nuevo centro de gravedad de la estructura de la negociación colectiva: la reforma de la Ley 3/2012”, en I. García Perrote y J.R. Mercader (eds.): *La regulación del mercado laboral. Un análisis de la Ley 3/2012 y de los aspectos laborales del RDL 20/2012* (Valladolid, Lex Nova), pág. 419.

Molina, O.; Miguélez, F. 2013. *From negotiation to imposition: Social dialogue in austerity times in Spain*. Documento de trabajo núm. 51, DIALOGUE (Ginebra, OIT).

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS). 2013. *Boletín del Observatorio de la negociación colectiva*, núm. 41, (octubre - diciembre 2013), pág. 1. Disponible en: [http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/ccncc/b\\_actuaciones/boletin/BoletinObservatorio\\_Negociacion\\_Colectiva\\_Boletin\\_41\\_Octubre\\_Diciembre\\_2013.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/ccncc/b_actuaciones/boletin/BoletinObservatorio_Negociacion_Colectiva_Boletin_41_Octubre_Diciembre_2013.pdf) [4 de agosto de 2014]

---

Navarro Nieto, F. 2012. *La reforma del marco normativo de la negociación colectiva*, ponencia del XXII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, San Sebastián, 17 y 18 de mayo.

North, D. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge, Cambridge University Press).

Observación de la Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) – adoptada en 2012, publicada en la 102.a reunión de la CIT (2013).

Observación de la Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) – adoptada en 2013, publicada en la 103.a reunión de la CIT (2014).

Observatorio Europeo de Relaciones Laborales (EIRO). 2010. *Government approves law proposing urgent labour market reform*. Disponible en: [www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/07/articles/es1007011i.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/07/articles/es1007011i.htm) [9 de junio de 2014].

—. 2013. *Spain: Industrial relations profile*. 18 de Abril de 2013, pág. 5. Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/spain.htm> [4 de agosto de 2014].

—. 2014. *Spain: Representativeness of the European social partner organisations in the cross-industry social dialogue*. Disponible en: [www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1302018s/es1302011q.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1302018s/es1302011q.htm) [9 de junio de 2014].

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2013a. “Caso núm. 2918: Informe definitivo. Queja contra el Gobierno de España, presentada por la Federación de Servicios a la Ciudadanía, de la Confederación General de Comisiones Obreras (FSC-CCOO)”, *Informe del Comité de Libertad Sindical: 368.o Informe del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 318.a reunión (Ginebra).

—. 2013b. *Enfrentar la crisis del empleo en Portugal*. Informe preparado por el Grupo de Trabajo Interdepartamental de la OIT sobre los países en crisis, para la Conferencia de Alto Nivel titulada “Enfrentar la crisis del empleo en Portugal”, Lisboa, Portugal, 4 de noviembre de 2013 (Ginebra).

—. 2014a. “Caso núm. 2947 (España): Informe en el cual el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación”, 371.o *Informe del Comité de Libertad Sindical*. Consejo de Administración, 320.a reunión (Ginebra).

—. 2014b. *Informe del Director General, Cuarto informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por el Gobierno de España del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.) y la Unión General de Trabajadores (UGT)*. Consejo de Administración 321.ª reunión, (Ginebra).

Organización Internacional del Trabajo y Banco Mundial. 2012. *Catálogo de medidas de política adoptadas para hacer frente a la crisis financiera y económica* (Washington DC, OIT y Banco Mundial).

Rodrik, D. 1999. “Where did all the growth go? External shocks, social conflict and Growth collapses”, en *Journal of Economic Growth*, vol. 4, núm. 4, págs. 385–412.

Rueda, M. 2013. *Informe sobre el impacto de la Ley 3/2012 sobre la negociación colectiva en España*, inédito.

### ***Leyes nacionales y acuerdos***

Reforma del Mercado Laboral 2010; Real Decreto-ley 35/2010 de 17 de septiembre de 2010, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

Reforma del Mercado Laboral 2012; Real Decreto-ley 3/2012 de 10 de febrero de 2012, proclamado como Ley 3/2012 de 6 de julio de 2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Real Decreto 713/2010 de 28 de mayo de 2010, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo (REGCON).

Real Decreto-ley 8/2010 de 20 de mayo de 2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Real Decreto-ley 7/2011 de 10 de junio de 2011, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva.

Real Decreto-ley 20/2012 de 13 de julio de 2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, disponible en:  
<http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2277>

Acuerdo para el Empleo y la negociación colectiva 2010, 2011 y 2012 (AENC I), disponible en:

---

[http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/Ccncc/D\\_AspectosNormativos/AcuerdosInterconfederales/contenidos/BOE\\_22\\_feb\\_2010\\_Acuerdo\\_2010\\_12.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/Ccncc/D_AspectosNormativos/AcuerdosInterconfederales/contenidos/BOE_22_feb_2010_Acuerdo_2010_12.pdf)

II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC II) 2012, 2013 y 2014, disponible en:

<http://boe.es/boe/dias/2012/02/06/pdfs/BOE-A-2012-1778.pdf>

Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva sobre ultraactividad de los convenios colectivos, 23 de mayo de 2013, disponible en:

<http://boe.es/boe/dias/2013/06/14/pdfs/BOE-A-2013-6449.pdf>

### ***Convenios y Recomendaciones***

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163).

### ***Fuentes de Internet***

Fundación Sagardoy. 2012. <http://www.fundacionsagardoy.com/> [27 de junio de 2014] (Madrid).

Confederación de la Industria de Finlandia (Elinkeinoelämäntkeskusliitto, EK), [www.ek.fi](http://www.ek.fi)

European Social Survey, <http://www.europeansocialsurvey.org/>

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) <http://www.empleo.gob.es/en/> y [http://www.empleo.gob.es/ibi\\_apps/WFServlet?IBIF\\_ex=SEFCNT01&OPC\\_PRN=2&VTIP\\_LLA=M&URL\\_INTERNET=INTERNET&RND=2014052918.0534](http://www.empleo.gob.es/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=SEFCNT01&OPC_PRN=2&VTIP_LLA=M&URL_INTERNET=INTERNET&RND=2014052918.0534)

Ministerio de Economía de Finlandia, [www.vm.fi](http://www.vm.fi)

“Die Sozialpartner Österreich”, [www.sozialpartner.at/default.htm](http://www.sozialpartner.at/default.htm) y

[www.bmeia.gv.at/aussenministerium/oesterreich/staat-und-politik/sozialpartnerschaft.html](http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/oesterreich/staat-und-politik/sozialpartnerschaft.html)





---

## **CAPÍTULO 5**

# **HACIA UNA ESTRATEGIA SOCIAL Y DE EMPLEO PARA ESPAÑA: CONSTRUCCIÓN DE CONSENSO, COMPLEMENTARIEDADE Y FUNCIÓN DE LA OIT**

## **INTRODUCCIÓN**

Tras la grave y prolongada recesión sufrida en España, por fin se aprecian signos positivos de que la economía está recuperándose. A pesar de los indicios de mejora, la situación laboral y social sigue siendo frágil y, a fin de evitar posibles riesgos, es preciso contar con políticas bien orientadas y eficaces. Con este fin, el presente informe ha identificado algunas opciones para promover un sistema productivo nuevo, más sólido y equilibrado, capaz de crear empleo de calidad. Como factor fundamental de este nuevo modelo económico, el informe examina la importante función que en España desempeñan las pequeñas y medianas empresas (PYME) en el fomento de la creación de empleo. Concretamente, examina una serie de limitaciones del sistema empresarial actual, los desafíos a los que se enfrenta, así como modos de promover mejoras sostenibles en la competitividad y la productividad (Capítulo 2).

El informe también destaca la necesidad de apoyar a los grupos vulnerables durante la etapa de recuperación y el papel fundamental que desempeñan las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo y los servicios públicos de empleo para ayudar a asegurar unos ingresos suficientes, potenciando al mismo tiempo la reintegración en el mercado de trabajo (Capítulo 3). El informe subraya asimismo la importancia del diálogo social y de una negociación colectiva efectiva (Capítulo 4) para que estas políticas funcionen.

Cada una de estas cuestiones es importante por sí misma, pero para seguir progresando, posiblemente se necesite un marco de políticas o una estrategia del mercado de trabajo que establezca los vínculos entre los distintos pilares y aproveche las complementariedades a fin de sentar unas bases sólidas para un modelo de crecimiento integrador con un alto componente de empleo. Teniendo esto presente, este capítulo se centra en cómo avanzar, en particular determinando ámbitos comunes de interés que sienten las bases de una estrategia social y de empleo (sección A); y examina en más detalle el papel decisivo que desempeña el diálogo social en este proceso (sección B).

---

## **A DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA SOCIAL Y DE EMPLEO: ÁMBITOS DE ACCIÓN COMUNES**

Las ventajas de aplicar una estrategia social y de empleo integral que cuente con la plena colaboración de todos los interlocutores sociales se derivan de una combinación del aprovechamiento de las complementariedades entre las distintas intervenciones en materia de política con la plena utilización de los conocimientos técnicos e información de que dispongan los distintos actores. Así, por ejemplo, los empleadores deben colaborar estrechamente con las instituciones de formación y los servicios públicos de empleo para garantizar que la formación impartida responde a la demanda del mercado de trabajo, aumentando así las posibilidades de que las personas desempleadas, en especial los jóvenes, adquieran competencias que les permitan encontrar un empleo. Por otro lado, es poco probable que las políticas destinadas a promover la productividad de las empresas logren buenos resultados en la creación de empleo a menos que vayan acompañadas de inversiones en educación y formación que contribuyan a mejorar las competencias de la fuerza de trabajo. De hecho, todos los interlocutores sociales comparten una misión común que es diseñar y ejecutar políticas más eficaces e inclusivas para beneficio de la gente en España. En resumen, el objetivo de una estrategia social y de empleo es centrarse en ámbitos de acción comunes, como en el caso de Irlanda (Recuadro 5.1).

### Recuadro 5.1 Argumentos para una estrategia nacional de empleo: La experiencia irlandesa

En 2012, el Gobierno de Irlanda puso en marcha un plan plurianual para mantener un crecimiento favorable al empleo tras la crisis financiera mundial. El objetivo del Plan de Acción para el Empleo era aumentar el nivel de puestos de trabajo de los 1,8 millones registrados en 2012 a 1,9 millones en 2016 y a 2 millones en 2020. Como parte del Plan, el Gobierno controla regularmente los avances realizados (cuatro informes de situación al año) y establece, previa consulta con los interlocutores sociales, un nuevo cuadro de actuaciones basado en la evolución reciente.

El enfoque de política del Plan de Acción aspira a crear empleo y a aumentar la competitividad. Concretamente, las áreas de intervención incluyen el impulso a la productividad de las empresas, el aumento de la intensidad y la diversidad de las exportaciones, la atracción de inversiones extranjeras directas y la mejora de la puesta en marcha de las actividades empresariales. Entre las intervenciones en materia de política emprendidas desde 2012 cabe destacar las que se refieren a los siguientes ámbitos:

- *Investigación e innovación:* Determinación de los ámbitos prioritarios de investigación clave directamente relacionados con las empresas y el empleo; apoyo a la capacidad de innovación en las empresas; puesta en marcha de un plan de acción en TIC; vinculación entre los conocimientos en áreas clave de investigación de las empresas y de las universidades; y fomento de la incorporación al mercado de trabajo de jóvenes titulados universitarios extranjeros.
- *Competitividad en costes:* Medidas para aumentar la eficiencia energética de los edificios de oficinas; reducción de los costes energéticos de las empresas; introducción de un régimen de aplicación más efectivo de las sanciones relacionadas con la competencia; reducción de los costes y los plazos de los trámites administrativos; y promoción de la competencia en el sector del transporte público.
- *Exportaciones:* Definición de un instrumento de marketing en los mercados internacionales prioritarios, incluidos China, Sudáfrica y Emiratos Árabes Unidos; organización de eventos y talleres para exportadores potenciales; promoción de un mejor conocimiento de los recursos del mercado; y concesión de prioridad a las empresas orientadas a la exportación en la prestación de servicios por parte de las agencias gubernamentales.

Desde la puesta en marcha del Plan de Acción para el Empleo, la situación macroeconómica y del mercado de trabajo en Irlanda ha mejorado considerablemente. En 2013, el empleo aumentó un 2,1 por ciento (38.000 puestos de trabajo), tres cuartas partes de los empleos creados eran de jornada completa. La tasa de desempleo disminuyó 0,8 puntos porcentuales durante el mismo período, mientras que la población activa aumentó 0,6 puntos porcentuales. Si bien esta mejora no puede relacionarse únicamente con el Plan de Acción, hay datos que indican que el programa ha desempeñado un papel importante en el mantenimiento de la recuperación. Así, por ejemplo, la creación neta de empleo en las empresas que son clientes de las principales agencias gubernamentales – Enterprise Ireland e IDA Ireland – superó los 11.000 puestos de trabajo en 2011, el valor más alto registrado en la pasada década y por encima del objetivo fijado en 2012. Además, 7.000 empresas y 10.500 jóvenes han participado en JobBridge – el programa nacional de pasantías – y de estos jóvenes, el 56 por ciento obtuvo un empleo al completar su pasantía, una de las tasas más elevadas entre los programas comparables de la Unión Europea.

Fuente: Gobierno de Irlanda (2013, 2014).

---

*La estrategia social y de empleo se formularía alrededor de una serie de pilares comunes que incluyen, en primer lugar, un entorno favorable a la creación de empresas y su desarrollo, ...*

Al examinar las necesidades del mercado de trabajo y las medidas que es preciso adoptar para avanzar hacia un modelo productivo nuevo, más sólido y resistente frente a las crisis, los interlocutores tripartitos en España han coincidido en muchos de los ámbitos que consideran relevantes.<sup>215</sup> Los interlocutores sociales coinciden en destacar la importancia que reviste la investigación, el desarrollo y la innovación para favorecer el crecimiento de las empresas. Coinciden asimismo en que, para ello, es precisa más inversión pública y privada, en particular en los ámbitos de la innovación tecnológica y verde, las TIC, las energías renovables y las PYME. Prevalece también la opinión de que es preciso introducir mejoras en el marco jurídico para alentar la inversión productiva y garantizar que el sistema financiero pone créditos a disposición de las empresas viables.<sup>216</sup> Otro punto en el que coinciden los interlocutores es en la necesidad de prever apoyos al crecimiento y a la internacionalización de las PYME. Los interlocutores sociales también están de acuerdo en que, para todo ello, es preciso entablar un diálogo tripartito con miras a encontrar mejores soluciones.

En el presente informe se subraya la necesidad de promover la inversión, especialmente entre las PYME, teniendo debidamente en cuenta la diversificación económica y la importancia que reviste la innovación. Se analiza la pertinencia de abordar los obstáculos que presenta el entorno empresarial con objeto de favorecer el crecimiento de las empresas. El informe también plantea que es preciso encontrar modos de financiación innovadores para las PYME y destaca el papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en el apoyo a la puesta en marcha de las empresas, y la posibilidad de que actores locales, como los ayuntamientos, participen, por ejemplo a través de servicios de asesoría y de incubación de empresas. Además del apoyo a la puesta en marcha de negocios, el presente informe concluye que es de vital importancia prever medidas para promover el crecimiento y la supervivencia de las empresas existentes.

<sup>215</sup> En su *Estudio sobre diálogo social como parte de la iniciativa "Apoyar la recuperación generadora de empleo en España"*, febrero de 2014, encargado por la Oficina de la OIT en Madrid, Ana María Femenia identifica ámbitos importantes de acción comunes y la necesidad de establecer mecanismos de diálogo social (Femenia, 2014).

<sup>216</sup> El Consejo Europeo también reconoce que los puntos débiles del entorno empresarial español están retrasando la recuperación económica y la creación de empleo.

*... en segundo lugar, la garantía de un apoyo suficiente a los grupos vulnerables fomentando, a la vez, la vinculación con el mercado de trabajo y la reintegración al mismo, ...*

La necesidad de prestar especial atención a los grupos vulnerables, en particular los jóvenes y los desempleados de larga duración, es una preocupación que también comparten los interlocutores sociales. Concretamente, señalan la pertinencia de un acuerdo nacional sobre formación tripartita, con objeto de rediseñar el sistema de formación profesional y garantizar su relación estrecha con el “nuevo modelo de producción”. Todos los interlocutores tripartitos parecen estar de acuerdo en que es preciso dar prioridad a que grupos específicos, como los jóvenes y las mujeres, reciban formación, así como proveer de un apoyo a los jóvenes a través de un programa de garantías. Muy recientemente se ha puesto en marcha en el país un nuevo modelo de formación profesional, en el que el control y la evaluación de los resultados se verán, con toda seguridad, potenciados por una estructura tripartita que permitirá que la formación impartida se mantenga estrechamente relacionada con las necesidades del mercado de trabajo.

En dicho contexto, el presente informe sostiene que debería conseguirse un mejor equilibrio entre políticas activas y pasivas del mercado de trabajo a fin de apoyar a los grupos vulnerables y mantener su vinculación con el mercado de trabajo. Con miras a obtener resultados tangibles, es de vital importancia una orientación adecuada, como lo es el dejar atrás subsidios de contratación menos efectivos. Además, un mayor énfasis en la formación debería complementarse con medidas para asegurar que su diseño y ejecución se ajustan a las necesidades del mercado de trabajo. Como tales, las estrategias pertinentes deberían formularse y supervisarse en un entorno tripartito, con la participación de las empresas a nivel local. La reforma de la formación profesional recientemente anunciada por el Gobierno y llevada a cabo a través de un proceso de diálogo social supone un gran paso en esa dirección. El presente informe muestra experiencias de otros países, como las garantías juveniles y los programas de aprendizaje, o la facilitación de apoyo orientado a los hombres y las mujeres jóvenes.

---

*... en tercer lugar, las bases para asentar una mejora sostenida de la calidad del empleo ...*

A los interlocutores tripartitos también les preocupa la calidad del empleo y el acceso adecuado a la protección social de los trabajadores por cuenta propia, en particular de los trabajadores autónomos económicamente dependientes, así como de otros trabajadores que se encuentran en otras formas de empleo precario. El presente informe señala que una mejor orientación de los incentivos destinados a los grupos más vulnerables puede ayudar a mejorar la situación de las personas con contratos a tiempo parcial y contratos temporales involuntarios. Al mismo tiempo, se necesita más y mejor información sobre el volumen de trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes, así como sobre los problemas a que se enfrentan en relación con las condiciones de trabajo. De hecho, a través de los procesos de diálogo social, los interlocutores sociales han detectado la necesidad de introducir mejoras en la seguridad y salud en el trabajo, contribuyendo a la promoción de mejores condiciones laborales y de empleo de calidad para todos. Además, la reducción de las desigualdades por razón de género y de brecha salarial entre hombres y mujeres se considera un factor potenciador del nuevo modelo de producción, ya que aumenta la población activa y amplía la base de cotización fiscal, favoreciendo con ello una recuperación con un elevado componente de empleo. Por último, los interlocutores destacan la importancia de encontrar soluciones óptimas para conciliar la vida laboral y familiar y consideran que el diálogo social puede utilizarse como base para determinar futuras opciones de política.

*... y, por último, los vínculos más estrechos entre demanda y oferta a través de los servicios públicos de empleo.*

Prevalece un firme consenso en torno a la necesidad de fortalecer los servicios públicos de empleo. Los interlocutores reconocen el papel que desempeñan las políticas activas del mercado de trabajo como elemento clave de una recuperación económica acompañada por una fuerte creación de empleo, pero también reconocen que para que resulten efectivas deben fortalecerse los servicios públicos de empleo para aportar coherencia



y cohesión a la ampliación de los servicios por parte del sector privado, todo ello en un contexto de diálogo social. Como se pone de manifiesto en el Capítulo 3, los servicios públicos de empleo son un intermediario clave entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo, sobre todo en lo que respecta a la ejecución de los programas de formación.

---

## **B APLICACIÓN DE UNA ESTRATEGIA SOCIAL Y DE EMPLEO: LA FUNCIÓN DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES Y DE LA OIT**

*Podría constituirse un grupo de trabajo sobre empleo con el cometido de definir los parámetros de una estrategia social y de empleo y de controlar su evolución, ...*

Una estrategia social y de empleo debería ser fruto de las consultas con los interlocutores sociales y la sociedad civil. Teniendo esto presente y en un esfuerzo por adoptar un enfoque más documentado y coordinado, el Gobierno podría considerar la posibilidad de tomar la iniciativa en el establecimiento de un grupo de trabajo sobre empleo, formado por los agentes sociales clave y que reúna a proveedores de educación y de formación, académicos, instituciones y otros interlocutores destacados con experiencia en el mercado de trabajo y en cuestiones sociales en España. A este respecto, una plataforma tripartita apropiada y elegida de manera conjunta, como por ejemplo el Consejo Económico y Social de España podría presidir el grupo de trabajo, lo que sentaría las bases para un fortalecimiento del diálogo social y un acercamiento a la población a través de consultas sobre cuestiones de interés, desafíos y el camino a seguir.

Una vez formulada y puesta en marcha una estrategia conjunta, el grupo de trabajo sobre empleo podría continuar con un mandato centrado en tareas de seguimiento de su evolución y en el establecimiento de un foro para el diálogo con miras a prestar asesoramiento permanente sobre los mejores modos de abordar nuevas cuestiones que se planteen, tanto de tipo social como relacionadas con el mundo del trabajo, incluida la gobernanza del mercado de trabajo, a través de convenios colectivos a los niveles correspondientes. Reviste particular importancia la necesidad de controlar los salarios, los precios y las condiciones de trabajo, como se aborda en el Capítulo 4, a través o en colaboración con el grupo de trabajo sobre empleo.

*... que contaría con el apoyo de la OIT, cuando se considerase necesario.*

La OIT podría colaborar con España y con el grupo de trabajo sobre empleo en la preparación de una estrategia integral, o proporcionando inputs para su consideración en determinados ámbitos de competencia que incluya el mandato de la OIT, como la concepción de instituciones para que incluyan estructuras de diálogo social adecuadas. En cuanto a las estrategias específicas de los interlocutores sociales, inclusive para la coordinación organizativa, las Oficinas de Actividades para los Empleadores y los Trabajadores de la OIT podría proporcionar vías para favorecer el diálogo.

En el ámbito de la creación de empresas, podrían compartirse con los mandantes las mejores prácticas y experiencias internacionales para el establecimiento o mejora de los programas y estructuras necesarios, en particular medidas específicas en relación con los grupos vulnerables. Además, la OIT está dispuesta a apoyar a sus mandantes en la preparación de un posible programa de garantías para los jóvenes, así como de los programas y servicios que lo acompañen (como las prácticas en empresas o la formación dual).<sup>217</sup> Así, por ejemplo, la creación de una estructura tripartita, que incluya al Gobierno, los interlocutores sociales y las instituciones de educación, podría impulsar la difusión de los programas de aprendizaje y mejorar la adaptación a las necesidades del mercado de trabajo. Para fortalecer en mayor medida el papel esencial del diálogo social, podrían convocarse debates en relación con la transición hacia estrategias de formación que respondan a las necesidades del mercado de trabajo, diseñadas y supervisadas por una institución regida por los tres principales interlocutores sociales. Esto supondría un respaldo al recién reformado sistema de formación profesional. Además, podría entablarse un diálogo con los servicios de inspección del trabajo con miras a adoptar un enfoque práctico para abordar cuestiones como el trabajo autónomo económicamente dependiente.

Así pues, lo más importante es que existe la oportunidad de aunar fuerzas sobre la base de estas áreas de interés comunes y situar la creación de empleo de calidad en el centro de la próxima fase del proceso de recuperación.

<sup>217</sup> En este ámbito, la cooperación con la Comisión Europea, que recientemente ha puesto en marcha el Programa de Garantía Juvenil de la UE, sería decisiva.

---

## BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea. 2013. *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012–2016* (Bruselas).

Femenia, A. M. 2014. *Estudio sobre diálogo social como parte de la iniciativa “Apoyar la recuperación generadora de empleo en España”*, no publicado.

Gobierno de Irlanda. 2013. *Action Plan for Jobs: Fourth Progress Report* (Dublín, Departamento de Empleo, Empresa e Innovación).

—. 2014. *Action Plan for Jobs 2014* (Dublín, Departamento de Empleo, Empresa e Innovación).







## ESPAÑA

### CRECIMIENTO CON EMPLEO

El objetivo de la serie *Estudios sobre el Crecimiento con Equidad* es mostrar cómo las medidas de empleo, trabajo y protección social bien diseñadas son fundamentales – en combinación con las políticas de apoyo macroeconómicas – para crear un crecimiento sostenible y generador de empleo.

La economía española ha comenzado a recuperarse tanto de la crisis económica mundial de 2008 como de la crisis de la deuda soberana de 2011, al mismo tiempo que las mejoras en términos de empleo comienzan a manifestarse. Sin embargo, la recuperación sigue siendo incompleta y frágil. Así, si se mantuviesen las actuales tendencias, la tasa de desempleo no volvería a los niveles anteriores a la crisis hasta por lo menos dentro de una década. Por lo tanto, es fundamental fortalecer la recuperación del empleo con el fin de asegurar un crecimiento económico sostenible y evitar una mayor erosión de las condiciones sociales. Este informe señala una serie de áreas sobre las que el gobierno y los interlocutores sociales podrían actuar conjuntamente para consolidar estos logros recientes y construir un nuevo camino hacia más y mejores puestos de trabajo.

ISBN 978-92-2-329098-6



9 789223 290986