

ESTUDIOS SOBRE EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

ESPAÑA

EMPLEOS DE CALIDAD PARA UNA NUEVA ECONOMÍA

RESUMEN Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA:
PREIMPRESIÓN

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS LABORALES

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

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

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

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

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

Primera edición 2011

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

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

Resumen y Recomendaciones de Política

El excepcional aumento del desempleo en España ...

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

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

Un factor subyacente al extraordinario aumento del desempleo es la doble naturaleza de la crisis en España. El país ha tenido que hacer frente simultáneamente a la crisis mundial y a una crisis propia asociada a un modelo de crecimiento que se apoyaba excesivamente en la construcción y en la vivienda. De 1996 a 2006, el PIB real español creció a un ritmo que superaba en más del doble al de la media de la Europa de los 15, el empleo creció en más del 50 por ciento y la tasa de desempleo disminuyó, pasando de un porcentaje superior al 22 por ciento en 1996 al 8,5 por ciento en 2006. Sin embargo, las actividades inmobiliarias y en el sector de la construcción

representaron más de un tercio de la ganancia total de empleo durante este período. De igual forma, la inversión inmobiliaria residencial y la construcción no relacionada con la vivienda representaron más de dos tercios del crecimiento total de la inversión durante los diez años que precedieron a la crisis.

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

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

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

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

los niveles de calificaciones imperantes, especialmente entre los jóvenes diplomados universitarios calificados.

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

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

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

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

Estos positivos acontecimientos recientes no bastarán para garantizar una transición satisfactoria. El Gobierno y los interlocutores sociales han dado

grandes pasos en los últimos dos años para facilitar la transformación estructural de la economía española:

- *Ley de Economía Sostenible*: Esta Ley, que entró en vigor en marzo de 2011, proporciona una estrategia para un nuevo modelo de crecimiento basado en la innovación, la tecnología, la internacionalización de las empresas, la competencia en el mercado de productos y una mayor eficacia de las administraciones públicas con el fin de hacer posible la sostenibilidad económica, social y medioambiental;
- *reformas del mercado de trabajo*: En el curso de 2010 y 2011 se emprendió una serie de reformas del mercado de trabajo con el fin de promover la creación de empleo facilitando al mismo tiempo la transición a un nuevo modelo de crecimiento. Las reformas: i) afrontan las tasas excesivamente elevadas de trabajo temporal mediante ajustes de los procedimientos de despido y modificaciones de las normas que rigen los contratos temporales; ii) promueven la flexibilidad interna (ajustes salariales y de las horas de trabajo) en lugar de la flexibilidad externa (despido, especialmente de los trabajadores con contratos temporales); iii) incrementan los subsidios financieros para las empresas que contratan a jóvenes, a las personas menos calificadas, a mujeres y a desempleados de larga duración, y iv) facilitan la mediación en el mercado de trabajo y la prestación de servicios de empleo;
- *reforma de las pensiones*: la reforma de las pensiones que tuvo lugar en 2010-2011 en España es particularmente digna de destacar, pues pone de relieve la importancia de la negociación colectiva y del diálogo social con empleadores y sindicatos. Además, con la reforma de las pensiones también se exige una revisión de los parámetros cada cinco años;
- *flexibilidad interna y negociación colectiva*: El Gobierno acaba de adoptar una nueva normativa (Real Decreto-ley 7/2011) cuyo objeto es reformar la estructura de la negociación colectiva en España y mejorar el nivel de flexibilidad interna. Las principales características de la normativa son: i) una ampliación del alcance de las cláusulas de opción liberatoria para empresas que hagan frente a dificultades

financieras y económicas; ii) disposiciones para fomentar las negociaciones a nivel empresarial, en particular sobre las horas de trabajo y los salarios; iii) posibilidad para las empresas de distribuir el 5 por ciento del tiempo total de trabajo de forma flexible, y iv) una modificación de la "ultra-actividad" de los convenios colectivos (aplicables incluso después de la fecha de vencimiento cuando no podía firmarse otro convenio). La nueva norma prevé posibilidades de arbitraje en caso de desacuerdo entre los interlocutores sociales y exige la firma de un nuevo convenio a los 8 meses (en el caso de convenios de una vigencia prevista de dos años) o a los 14 meses (el caso del resto de los convenios) después de la expiración del convenio en vigor. Sin embargo, el Gobierno adoptó esta norma tras un largo período infructuoso de negociaciones durante el cual los interlocutores sociales no lograron alcanzar un acuerdo.

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

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

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

- *garantizando que el sector financiero responda a las necesidades de la economía real*: la responsabilidad del sector financiero respecto de la crisis es considerable. Dio fácil acceso al crédito a los hogares y empresas y contribuyó a engrosar la burbuja de activos. El Gobierno español ha empezado lentamente a reformar este sector, concretamente impulsando la consolidación de las cajas de ahorros y aumentando las exigencias en relación con el capital (Real Decreto Ley 2/2011). Sin

embargo, muchas empresas prometedoras continúan enfrentándose a limitaciones del crédito, lo cual obstaculiza sus posibilidades de creación de empleo y de crecimiento. A corto plazo, el Instituto de Crédito Oficial ha de trabajar en estrecha colaboración con las instituciones crediticias para examinar medios -además de los anunciados en etapas previas de la crisis- destinados a garantizar que las empresas puedan obtener financiación y aprovechar las nuevas oportunidades de crecimiento. Además, resulta sorprendente que las recomendaciones de la UE de moderar las prácticas de remuneración en el sector financiero no se hayan aplicado todavía en España, casi cuatro años después del inicio de la crisis. Esa lentitud de reacción no sólo aplaza el ajuste de este sector, sino que además genera la impresión de que la carga de la crisis está repartida de forma injusta ;

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

que emprender una larga serie de trámites administrativos para poner en marcha una empresa;

- *concentrándose en incentivos para impulsar la capacidad innovadora y el incremento de la productividad:* recientemente, el Gobierno ha avanzado a grandes pasos en este ámbito, por ejemplo, con la libertad de amortización para los activos en el impuesto sobre las sociedades. Sin embargo, promover la inversión en sectores de alto valor añadido requerirá iniciativas de inversión condicionales que estén mejor orientadas a actividades con efectos indirectos significativos, como los avances tecnológicos, las fuentes renovables de energía y las iniciativas de crecimiento ecológico. Un buen ejemplo de ello es el caso de la República de Corea, que recientemente dio un impulso a su industria electrónica.

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

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

De igual forma, es probable que se produzca un aumento del ritmo de transición profesional, a medida que los trabajadores pasen de un sector a otro. Los futuros aumentos de la productividad, así como las oportunidades de reinserción laboral, dependerán de que los trabajadores posean las competencias profesionales y la formación adecuadas para responder a las necesidades de la nueva economía. Sin embargo, aunque el gasto total en programas activos de mercado de trabajo es elevado en comparación con la

media de la OCDE, una parte desproporcionada del mismo se invierte en incentivos a la contratación, y no en el desarrollo de las competencias laborales.

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

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

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

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

- *reforzando los SPE*: se necesitan recursos adicionales para los SPE con el fin de disminuir el número de beneficiarios por funcionario a cargo y garantizar que estos últimos estén calificados para proporcionar atención individualizada a quienes buscan empleo y que las asociaciones entre agencias de empleo públicas y privadas funcionen mejor que en el pasado. Actualmente, el gasto en SPE, expresado como porcentaje del gasto en programas activos de mercado de trabajo es inferior al 18 por ciento, lo cual contrasta con países como Alemania, que invierte más del 35 por ciento. Mientras tanto, el Gobierno ha dado grandes pasos en lo que respecta al uso de tecnología informática para administrar las prestaciones y subsidios por desempleo. En el futuro, ello debería liberar recursos para reforzar los SPE en España y para las medidas de activación en general;
- *mejorando las estrategias de activación*: es esencial que se realicen entrevistas periódicas entre quienes buscan empleo y los funcionarios a cargo de los SPE, así como que los primeros tengan oportunidades de participar en programas después de un período predefinido de búsqueda infructuosa de empleo, con el necesario aumento de la dotación de recursos de personal de estos servicios, como se ha dicho. Constituyen pasos positivos las medidas adoptadas recientemente para garantizar unas prestaciones adecuadas a los desempleados de

larga duración (lo cual reviste una importancia particular en vista del estancamiento de los niveles de empleo en el plano macroeconómico), así como para asegurar que los beneficiarios de estas prestaciones no rechacen ofertas de empleo u oportunidades de formación adecuadas;

- *mejorando la orientación de los subsidios a la contratación*: el conjunto actual de subsidios a la contratación tiene un carácter demasiado general. La eficacia de medidas de este tipo es mayor cuando se orientan hacia una población con una desventaja determinada, por ejemplo, las personas poco calificadas o los desempleados de grupos desfavorecidos, en lugar de orientarlas a una población más amplia;
- *mejorando aún más las medidas de coordinación*: falta coordinación entre las diferentes comunidades autónomas, y también una estrategia coherente de ámbito nacional para proporcionar servicios públicos de empleo eficaces. El papel del consejo nacional al que se ha encomendado la tarea de coordinar las políticas de activación entre las diversas regiones necesita ser reforzado. Podría considerarse la posibilidad de que las transferencias de fondos a las oficinas de los SPE se vinculen a sus resultados en términos de colocación de trabajadores, como se ha hecho en otras economías avanzadas, por ejemplo, Nueva Zelanda y Suiza.

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

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

- *garantizar que ningún joven sea dejado de lado*: cada joven que no estudia debe tener una garantía de activación o un empleo, es decir, tener la oportunidad de trabajar, formarse o tener acceso a alguna de las

medidas de activación. La situación de la juventud en España representa un gran riesgo para la cohesión social y requiere una estrategia integral que garantice que todos los jóvenes en busca de empleo tengan a su alcance una de las oportunidades siguientes, en función de su situación particular: la continuación de los estudios, apoyo para la búsqueda de empleo, una oportunidad de reinserción, formación, un puesto de trabajo subvencionado, oportunidades de creación empresarial, e incluso posibilidades de adquirir experiencia profesional en otros países.

- *mejorar las tasas de retención escolar*: el porcentaje de jóvenes (entre 18 y 24 años) con un nivel académico de enseñanza secundaria como máximo que no realiza ninguna formación más se sitúa por encima del 28 por ciento, es decir, más del doble de la media de la Europa de los 27. Se necesitan medidas urgentes para reducir las tasas de abandono escolar alentando a los jóvenes a permanecer en las escuelas. Otra posibilidad sería hacer obligatoria para los jóvenes la preparación de planes educativos y de formación. En Dinamarca, se exige a los jóvenes de 15 a 17 años que realicen planes de este tipo con la ayuda de sus padres, la escuela y los centros de orientación, planes que han de incluir iniciativas de educación secundaria postobligatoria, formación, empleo, pasantías o trabajo en régimen de voluntariado;
- *mejorar el nivel de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo a través de SPE eficaces*: dado que muchos jóvenes no cumplen las condiciones para disfrutar de prestaciones por desempleo, no suelen inscribirse en los SPE. Para ayudar a los trabajadores jóvenes desempleados a permanecer conectados al mercado de trabajo el Gobierno podría considerar medios de proporcionar incentivos financieros para los jóvenes que se inscriban en los SPE y participen en sus programas. Ello podría complementarse estableciendo, para los SPE, un número inferior de beneficiarios por funcionario a cargo y exigiendo entrevistas más frecuentes para los jóvenes desfavorecidos, como se hace en Alemania;
- *velar por que los jóvenes tengan acceso a formación*: los jóvenes españoles tienen menos acceso a formaciones que los de otros países de la UE. Aún así, en España, la tasa inserción laboral gracias a iniciativas de

formación corresponde fundamentalmente a la población joven. Es necesario que el Gobierno dé acceso preferencial a la formación a los jóvenes menos calificados. También podrían reforzarse programas actuales como las Escuelas Taller y las Casas de Oficios.

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

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

- *ampliar el acceso al Fondo de Capitalización para trabajadores temporales*: si el Fondo se utiliza únicamente para contratos indefinidos, como es el caso en la actualidad, las empresas podrían verse alentadas a contratar temporalmente, dado el incremento relativo de los costos de contratación. Ampliar el acceso a este Fondo a los trabajadores temporales, como se hace en Austria, equipararía los incentivos a la contratación en un caso y en otro y tendría la ventaja añadida de promover asimismo la movilidad y la formación de los trabajadores temporales. Ello podría lograrse permitiendo a estos últimos traspasar al Fondo el mismo porcentaje del total de la indemnización por despido a que tienen derecho los trabajadores con contratos indefinidos;
- *controlar los efectos del Fondo en términos de empleo y calidad de los puestos de trabajo*: será importante velar por que el Fondo no aumente aún más el costo de la contratación, particularmente de los contratos

indefinidos. Esto es particularmente pertinente en un momento en que la economía necesita fomentar la competitividad y crear más y mejores puestos de trabajo. El sistema podría evaluarse anualmente a tal efecto;

- *mejorar la sostenibilidad financiera del Fondo:* como ha demostrado el caso de Austria, las condiciones bajo las cuales los trabajadores pueden recibir la suma única correspondiente al pago de 8 días por año de servicio tendrán repercusiones importantes en el modo en que se utilicen los fondos. De hecho, España debería considerar la posibilidad de introducir una serie de incentivos si desea alentar a los trabajadores a continuar con las cotizaciones de pensión. Por último, el Fondo de Capitalización para trabajadores ha de aplicar rigurosas salvaguardias a la hora de invertir a fin de protegerse de las fluctuaciones excesivas, sin renunciar a unos intereses devengados estables.

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

- *mejorar las reglas que rigen los procedimientos judiciales en caso de despido justificado:* es esencial que los procedimientos de despido y los procedimientos judiciales sean previsibles, en la medida de lo posible, con el fin de reducir eficazmente la dualidad y facilitar la creación de empleo. Los Países Bajos proporcionan un buen ejemplo al respecto;
- *reforzar la protección social para los trabajadores temporales:* es necesario reforzar la protección social en general para los trabajadores temporales. Ello es especialmente importante en lo que respecta a los derechos de pensiones, entre otros, para los jóvenes que trabajan como aprendices durante sus estudios, o para los trabajadores a tiempo parcial, que suelen ser mujeres que desean conciliar el trabajo y la vida familiar. Países como Austria y Dinamarca han demostrado que es posible proporcionar protección social a los trabajadores temporales sin institucionalizar el trabajo temporal (los mercados de

trabajo de ambos países presentan una dualidad relativamente pequeña);

- *reorientar la actual estructura de incentivos que se aplica al empleo a tiempo parcial*: la introducción reciente de subsidios a la contratación para promover el empleo a tiempo parcial entre los grupos vulnerables, especialmente los jóvenes, parte de una buena intención. Los encargados de la elaboración de políticas reconocen los beneficios potenciales que comporta poder ajustar las horas cíclicamente, en oposición a los ajustes en términos de puestos de trabajo. Además, el empleo a tiempo parcial sigue siendo poco frecuente en España (11,8 en 2009) en comparación con otras economías avanzadas (la media de la OCDE era de 16,2 en 2009) y puede, si se combina con medidas adecuadas de protección social, propiciar la flexibilidad que tanto se necesita, para el trabajador y para el empleador. A este respecto, todo intento de promover el empleo a tiempo parcial debería centrarse en disminuir las diferencias en términos de prestaciones entre los trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial, como han logrado otros países de la UE (por ejemplo, los Países Bajos), en lugar de proporcionar incentivos financieros indiscriminados para la contratación a tiempo parcial.

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

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

- *el descenso de la competitividad no se debió al factor salarial, sino a otros factores:* los salarios reales aumentaron muy poco en el período previo a la crisis, y a un ritmo inferior al experimentado en otros países de la zona del euro. Fue el incremento de los precios lo que determinó el aumento de los salarios nominales y mermó la competitividad. Además, el declive de la competitividad se debió más bien a la naturaleza del crecimiento del empleo y a las pautas de inversión, que se concentraron en sectores de baja productividad, como la construcción y el sector inmobiliario. Por consiguiente, la clave para mejorar la competitividad no reside en los recortes salariales, que perpetuarían las pautas desequilibradas de crecimiento, sino en mejorar la calidad del empleo y de la inversión mediante una estrategia integral consistente en armonizar las políticas económicas con las políticas de mercado de trabajo. La coordinación en la zona del euro en materia de políticas salariales es también fundamental para evitar una "carrera de mínimos";
- *se necesita un proceso de fijación de los salarios más equilibrado, en particular mediante el establecimiento de un órgano que supervise la evolución de los ingresos:* el diálogo social es el método natural para determinar los salarios y las condiciones de trabajo. Las reformas recientes han ampliado el alcance de la negociación a nivel empresarial y han modificado otros aspectos importantes del proceso de negociación colectiva, como la "ultra-actividad" de los convenios. Cabe lamentar que no fuera posible el consenso en relación con las medidas. Sin embargo, ahora será importante evaluar su eficacia para facilitar la transformación estructural -que exigirá más flexibilidad interna y creación de empleo en nuevos sectores- y evitar al mismo tiempo una espiral de recortes salariales. Esta evaluación podría llevarse a cabo mediante la creación de un pequeño órgano de seguimiento con la participación de expertos procedentes del Gobierno, de los empleadores y de los trabajadores. Existen órganos de este tipo en otros países que están llevando a cabo un cambio estructural. De hecho, los debates sobre las tendencias de los salarios en relación con los precios, esenciales en vista de la necesidad de facilitar la transformación estructural, han sido confusos debido a las diversas percepciones sobre dichas tendencias;

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

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

Raymond Torres

Director

Instituto Internacional De Estudios Laborales