

# Hacia un mercado de trabajo más flexible y seguro\*

# Towards a more flexible and secure labour market

RAFAEL DOMÉNECH<sup>a,b</sup>  
JUAN RAMÓN GARCÍA<sup>a</sup>  
CAMILO ULLOA<sup>a</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**l funcionamiento ineficiente y poco equitativo del mercado de trabajo ha sido una de las debilidades crónicas de la economía española durante las últimas décadas y, por lo tanto, una de las causas principales de la desigualdad de la renta (véase, por ejemplo, Andrés y Doménech, 2015, o Goerlich, 2016) y de la pérdida de bienestar respecto a otras economías más avanzadas.

La recuperación económica tras la mayor crisis económica sufrida por la economía española ha permitido reparar muchas de sus consecuencias negativas con un crecimiento más equilibrado y sostenible. A finales de 2017 la tasa de paro se había reducido en más de 10 puntos respecto al 27,1% que alcanzó en 2013 y se había recuperado el 69% del número de afiliados a la Seguridad Social perdidos durante la crisis. A pesar de los progresos, la comparación con las economías europeas más avanzadas no ofrece un balance tan favorable: España tiene

una tasa de empleo inferior y tasas estructurales de desempleo, temporalidad y paro de larga duración mucho más elevadas. Además, aunque el gasto en políticas pasivas resulta comparable al de los principales países de la UE, los recursos destinados a políticas activas en España son insuficientes y poco eficientes.

Partiendo de la evidencia comparada de estos indicadores, que caracterizan la flexiseguridad del mercado de trabajo en España, y de los avances que se han producido en los últimos años, en este trabajo se realizan un conjunto de propuestas para avanzar hacia un mercado de trabajo más eficiente y equitativo, con el que promover un crecimiento más inclusivo.

La estructura de este trabajo es la siguiente. En la segunda sección, analizamos la evidencia comparada sobre la situación de España en términos de flexiseguridad del mercado de trabajo en relación con las economías europeas más avanzadas. En la sección tercera, se exponen los cambios que se han producido durante la crisis y la recuperación económica como consecuencia de las reformas efectuadas en el mercado de trabajo. En la cuarta sección se analizan los cambios que en materia de contratación, formación y políticas activas y pasivas serían necesarios para que España mejorase en términos de flexiseguridad y, por tanto,

\* Este trabajo ha sido preparado para la *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*. Los autores agradecen la ayuda de los proyectos de MINECO CICYT ECO2014-53150, ECO2017-84632 y Generalitat Valenciana PROMETE02016-097.

<sup>a</sup> BBVA Research.

<sup>b</sup> Universidad de Valencia.

avanzase hacia un mercado de trabajo más eficiente e inclusivo. La última sección presenta las principales conclusiones del trabajo.

## 2. FLEXISEGURIDAD: LA EVIDENCIA COMPARADA DE ESPAÑA EN LA UE

La *flexiseguridad* es una estrategia integral en el mercado de trabajo para conseguir al mismo tiempo:

- una mayor flexibilidad de adaptación de empresas y trabajadores a condiciones económicas cambiantes, con las que aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización y el proceso de transformación tecnológica y digital, y
- seguridad para encontrar fácilmente empleos estables a lo largo de la vida activa y para garantizar oportunidades de formación, progresión laboral y la protección social de los trabajadores en las situaciones de transición (véase, por ejemplo, Comisión Europea, 2007)<sup>1</sup>.

El objetivo es conseguir un funcionamiento eficiente y equitativo del mercado de trabajo, que permita tasas elevadas de empleo y un crecimiento inclusivo, para garantizar que los beneficios del progreso se reparten homogéneamente en el conjunto de la sociedad.

De acuerdo con la Estrategia Europea de Empleo, para alcanzar el objetivo de incre-

<sup>1</sup> Según la Comisión Europea (2013), el término *flexicurity* fue acuñado en los años 1990 por el sociólogo holandés H. ADRIAANSEN, para referirse a la necesidad de reforzar la posición de los trabajadores temporales sin comprometer la flexibilidad del mercado de trabajo. De acuerdo con MADSEN (2004), Dinamarca desarrolló la estrategia de flexiseguridad en los años 1990s sobre la base de lo que se conoce como el "triángulo de oro": mercado de trabajo flexible, prestaciones de desempleo generosas y énfasis en políticas activas. Por su parte, OORSCHOT (2004) analiza y discute las políticas de flexiseguridad llevadas a cabo desde mediados de los años 1990 en Holanda, especialmente en términos del empleo a tiempo parcial. La Comisión Europea empezó a utilizar este concepto en los años 2000 y lo incorporó en 2007 en la Estrategia Europea de Empleo y en la Agenda de Lisboa.

mentar las tasas de empleo con un crecimiento inclusivo, la flexiseguridad requiere:

1. un sistema de **contratación** flexible y fiable,
2. una estrategia global de **formación** continua, que garantice la empleabilidad de los trabajadores,
3. unas **políticas activas de empleo** eficaces, que minimicen los episodios de desempleo y faciliten las transiciones a nuevos puestos de trabajo, y
4. un sistema de **protección social** moderno, que reduzca la incertidumbre asociada a la pérdida del trabajo, incentive el empleo y la movilidad laboral y mejore la conciliación de la vida personal y profesional.

¿Cómo comparar España en relación con países de nuestro entorno en términos de mercado de trabajo inclusivo y eficiente? Si nos centramos en los dos principales resultados del mercado de trabajo que son objetivos de la flexiseguridad, como la tasa de empleo y la tasa de temporalidad, la comparación es desfavorable<sup>2</sup>. Desde principios de la década de los ochenta, España muestra una tasa de empleo más baja y de desempleo (particularmente, de larga duración) y de temporalidad más elevadas que la mayor parte de los países de la OCDE y de la UE.

En el Gráfico 2.1 se representa la tasa de empleo de España, EE. UU. y la UE8 desde 1980 hasta 2017<sup>3</sup>. Como se puede apreciar, la tasa de empleo española se ha situado permanentemente por debajo de las cifras de la UE8 y EE. UU., incluso a pesar de la tendencia creciente de la tasa de actividad, como resultado de la incorpo-

<sup>2</sup> GONZÁLEZ-MÍNGUEZ y VACAS (2007) evalúan la experiencia danesa de flexiseguridad y comparan también la situación de España en distintos indicadores hasta 2003 en relación con otros países europeos.

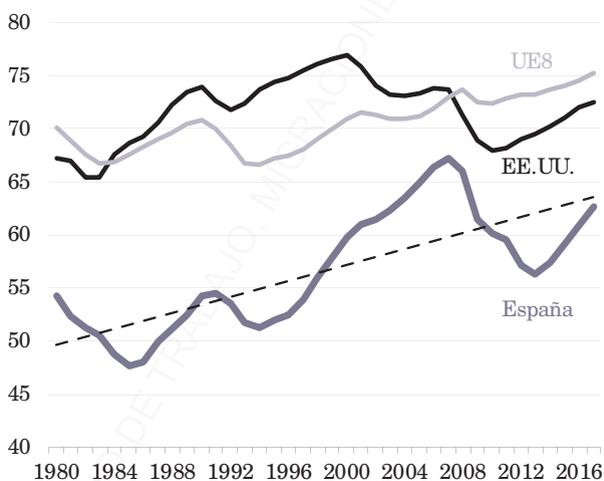
<sup>3</sup> En este gráfico la tasa de empleo se ha definido como el empleo de contabilidad nacional sobre la población entre 15 y 65 años. En línea con ANDRÉS y DOMÉNECH (2015), se utiliza el agregado UE8, integrado por Austria, Bélgica, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Reino Unido, Holanda y Suecia, como marco de referencia para España.

ración de la mujer al mercado de trabajo y más recientemente, hasta mediados de la última crisis, de la inmigración. Esta participación creciente ha permitido aumentar la tasa tendencial de empleo desde el 50% de principios de los ochenta hasta el 64% en 2017, de manera que se ha reducido prácticamente a la mitad la brecha inicial de 19 puntos respecto a las economías más avanzadas. La tendencia ascendente de la tasa de empleo también se observa en los países de la UE8, aunque de manera menos intensa, lo que contrasta con la reducción tendencial que se observa en EE. UU. tras el máximo alcanzado en 2000<sup>4</sup>. El Gráfico 2.1 también pone de manifiesto

que la tasa de empleo no es solo más baja que en EE. UU. y la UE8, sino también más volátil.

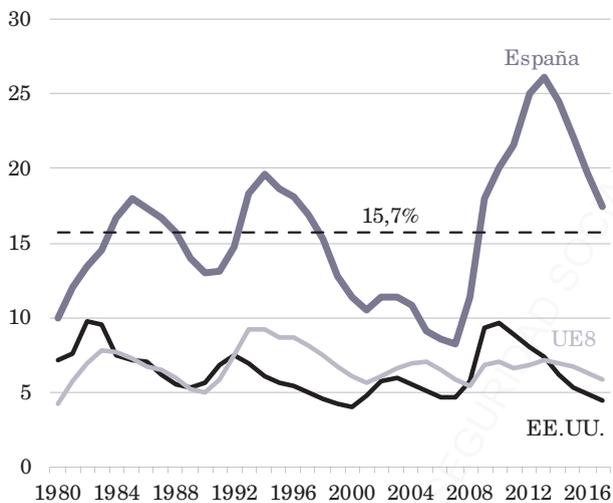
El aumento de la tasa de participación en España y su disminución en EE. UU. ha dado lugar a que ambos países hayan convergido a una cifra ligeramente por encima del 75%, cuatro puntos por debajo del promedio de la UE8. Por lo tanto, la brecha en la tasa de empleo se explica en los años más recientes fundamentalmente por las diferencias en las tasas de paro, representadas en el Gráfico 2.2 desde 1980 hasta 2017. Durante estas casi cuatro décadas, la tasa de desempleo media en España (15,7%) ha más que duplicado a las de EE. UU. (6,3%) y la UE8 (6,8%).

**GRÁFICO 2.1. TASAS DE EMPLEO EN ESPAÑA, EE. UU. Y UE8, 1980-2017**



Fuente: Elaboración propia a partir AMECO.

<sup>4</sup> ABRAHAM y KEARNY (2018) han analizado recientemente las causas de esa disminución de la tasa de empleo en EE. UU., entre las que destacan el envejecimiento, el comercio internacional, la robotización, la participación en programas de seguro de discapacidad, el aumento del salario mínimo o el porcentaje de adultos encarcelados. También identifican cualitativamente una serie de factores para los que la evidencia es muy preliminar como las mejoras en tecnologías del ocio, cambios en normas sociales, el aumento del uso de drogas, la mayor dificultad en la obtención de licencias profesionales y los costes asociados con el cuidado infantil.

**GRÁFICO 2.2. TASAS DE DESEMPLEO EN ESPAÑA, 1980-2017**

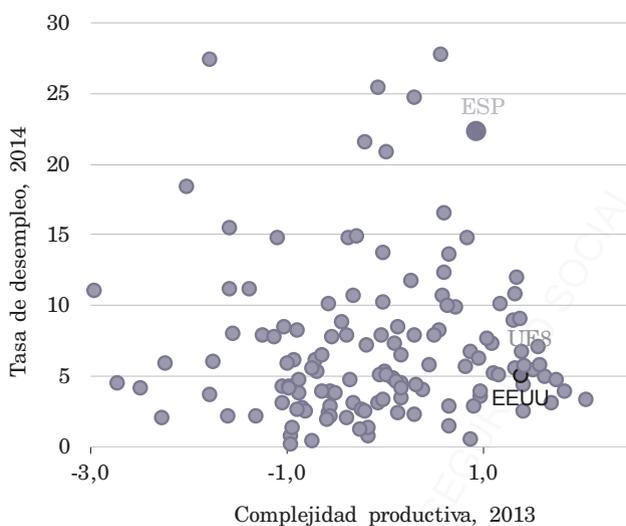
Fuente: Elaboración propia a partir AMECO y DE LA FUENTE (2015).

¿Por qué el desempleo es tan elevado en España? Con mucha frecuencia se argumenta que el pobre desempeño del mercado de trabajo se debe a la estructura o capacidad productiva de la economía española. Sin embargo, la evidencia empírica desmiente este argumento. En el Gráfico 2.3 se representa la tasa de desempleo de 131 países frente a un indicador de complejidad económica, que mide la capacidad efectiva de producir bienes comercializables (y venderlos en los mercados internacionales), en términos relativos a otros países (véase Hausmann *et al.*, 2014).

En concreto, el índice de complejidad de una economía es mayor cuanto menor es el número de países que exportan bienes similares y mayor la diversidad productiva de los países que lo hacen. Los países que tienen una estructura productiva diversificada y exportan bienes que otros países no son capaces de producir (por ejemplo, maquinaria de precisión, electrónica o química farmacéutica) presentan un índice de complejidad económica más elevado que aquellos que exportan materias primas o bienes que otros muchos países también producen.

Como se aprecia en el Gráfico 2.3, aunque España no alcanza la complejidad productiva del promedio de la UE8 (donde destaca especialmente Alemania) o de EE. UU., se encuentra en el quintil superior. Lo más llamativo de este gráfico es que, con respecto a los cuatro quintiles inferiores, España destaca porque, teniendo una complejidad productiva elevada, su tasa de desempleo supera a la de otras economías menos avanzadas. En concreto, la tasa media de desempleo de los países con peor complejidad productiva que España era el 7,1%, algo menos de la mitad de la tasa de desempleo media de España desde 1980. En definitiva, la estructura productiva por sí sola no explica la elevada tasa de desempleo en España<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Si en lugar de utilizar la complejidad productiva se utilizan los años de escolarización de la población adulta (DE LA FUENTE y DOMÉNECH, 2015) y la calidad de las instituciones (*World Governance Indicators* del Banco Mundial), que a largo plazo explican conjuntamente el 80% de las diferencias en PIB por persona en edad de trabajar, se llega a una conclusión idéntica: España tiene unos niveles de capital humano y calidad institucional superiores al 80% de países, pero una tasa de desempleo mucho más elevada.

**GRÁFICO 2.3.** COMPLEJIDAD PRODUCTIVA Y TASA DE DESEMPLEO, 2013-2014

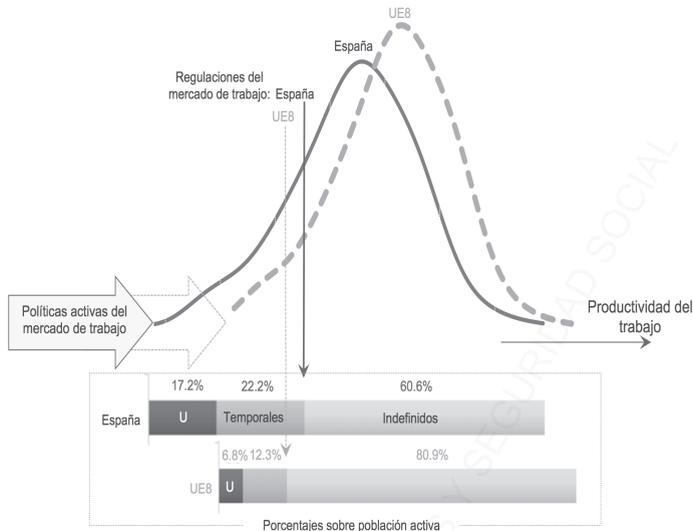
Fuente: Elaboración propia a partir OIT y HAUSMANN *et al.* (2014).

La explicación de este pobre resultado en un indicador tan importante como la tasa de desempleo, con el que evaluar la flexiseguridad del mercado de trabajo, se debe, básicamente a que las regulaciones, condiciones, barreras y cargas con las que tiene que funcionar la economía española no se adaptan a la capacidad productiva de muchas de sus empresas y trabajadores. La regulación laboral, en comparación con otros países europeos más avanzados, es social y económicamente ineficiente y segmenta el mercado de trabajo, lo que genera desigualdad. Por un lado, se encuentran las empresas y los trabajadores cualificados, capaces de generar empleos indefinidos y productivos, para los cuales las barreras

regulatorias no son una limitación efectiva. Pero por otro, se sitúan numerosas microempresas con escaso potencial de crecimiento y trabajadores desempleados, temporales o en la economía sumergida, abocadas a emparejamientos poco productivos e inestables.

El Gráfico 2.4 ilustra el resultado de esta interacción entre capacidad productiva, por un lado, y regulaciones de los mercados y eficiencia de las políticas activas, por otro. En el gráfico se han representado las distribuciones teóricas de densidad de la productividad del trabajo para la UES y para España. El eje horizontal representa la productividad y el eje vertical su probabilidad.

**GRÁFICO 2.4. FUNCIÓN TEÓRICA DE DENSIDAD DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO Y FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO LABORAL EN ESPAÑA Y LA UE8, 2T2017**



Fuente: Elaboración propia.

España es una economía menos productiva que la UE8: el PIB por hora trabajada en España revela que la productividad equivale al 86% de la observada en la UE8 en paridad de poder de compra. Esta diferencia hace que en el Gráfico 2.4 la función de densidad teórica de la productividad en España esté desplazada a la izquierda respecto a la de la UE8<sup>6</sup>. Por su parte, en 2013 (último dato disponible) la media de las cuatro categorías de indicadores de la OCDE sobre la protección del empleo (que miden la rigidez de la regulación de los despidos y la utilización de contratos temporales) era 2,71 en España y 2,32 en la UE8<sup>7</sup>. Esta diferencia se representa en el Gráfico 2.4 mediante las rectas verticales, que en España está más a la derecha que en la UE8. Por último, las políticas activas (particularmente la formación de los trabajadores con menores probabilidades de empleo) determinan los ni-

veles de productividad de la cola izquierda de las funciones de densidad. Como veremos más adelante, en la medida que las políticas activas cuentan con más recursos y son más eficientes en los países de la UE8, la cola izquierda de su función de densidad muestra niveles de productividad superiores a los de España.

En definitiva, en comparación con la UE8, la economía española es menos productiva y presenta mayores rigideces en la contratación indefinida frente a la temporal. Frente a la flexiseguridad de muchas economías del centro y norte de Europa, España destaca por su *flexirigidez*. Como resultado, las tasas de desempleo y de temporalidad son mucho más altas en España que en la UE8: del conjunto de la población activa, sólo el 60,6% de los trabajadores tenía un contrato indefinido en España<sup>8</sup> frente al 80,9% de la UE8 en el segundo trimestre de 2017.

Esta mayor rigidez afecta a otras dimensiones del mercado de trabajo. La evidencia que analizan Doménech, García y Ulloa (2016) muestra la tendencia a que el mercado de tra-

<sup>6</sup> Debe tenerse en cuenta que la productividad media se corresponde a una función de densidad truncada en la que un porcentaje relevante de trabajadores no tiene empleo ni contribuye al PIB.

<sup>7</sup> Más adelante se analiza la evolución temporal en España de estos indicadores de la OCDE de protección del empleo.

<sup>8</sup> Estas cifras incluyen a los ocupados por cuenta propia.

bajo se ajuste mediante cambios en el nivel de empleo (margen extensivo) en lugar de hacerlo mediante variaciones de los salarios. La comparación con Irlanda durante la última crisis, una economía que sufrió un ajuste inmobiliario y una restricción financiera más intensos que España, es ilustrativa. Mientras en la economía española los salarios reales aumentaron más de un 8% y el empleo en el sector privado disminuyó más de un 16% entre principios de 2008 y finales de 2011, en Irlanda el salario real creció menos de un 2%, el empleo disminuyó menos de un 15% y empezó a recuperarse antes y con mayor intensidad que en España. Otra dimensión en la que se puede analizar la rigidez del mercado de trabajo está relacionada con el margen intensivo, i. e., la jornada laboral. La comparación con Alemania en este caso es igualmente interesante. España fue el único país de la UE en el que entre 2007 y 2012 se observó simultáneamente una disminución en el empleo y un aumento de las horas trabajadas por ocupado. Es decir, en 2012 había menos trabajadores ocupados que en 2007, pero trabajando más horas individualmente. Por el contrario, en Alemania el ajuste de la jornada laboral incluso permitió que el empleo creciera en los años en los que la caída del PIB fue más intensa, a costa de una disminución de las horas trabajadas por ocupado.

Una de las implicaciones de la explicación sobre las causas del desempleo y la temporalidad que ilustra el Gráfico 2.4 es que, manteniendo sin cambios las regulaciones actuales, para alcanzar tasas de empleo indefinido como las de la UE8 la economía española necesitaría ser mucho más productiva que estos países. Este escenario es prácticamente imposible a corto y medio plazo y difícil a largo plazo. Como señalan Andrés y Doménech (2015), en términos agregados, la productividad y la capacidad económica dependen de un conjunto muy variado de factores entre los que se encuentra el capital tecnológico y humano, las capacidades gerenciales de los directivos empresariales, el tamaño de las empresas, la eficiencia de las administraciones públicas,

los costes administrativos y los trámites para hacer negocios, la calidad de las regulaciones y el grado de competencia en los mercados, el estado de derecho, la seguridad jurídica o la eficiencia del sistema judicial. Es cierto que todos estos determinantes hacen que la capacidad productiva de España sea superior a la de más del 80% de países en el mundo, pero no lo suficiente como para superar al 20% restante. En la medida que la economía española es muy heterogénea y dual, es fácil encontrar múltiples ejemplos de empresas tan productivas o más que sus homólogas en EE. UU. o en la UE8, pero que no son representativas de los segmentos menos productivos de la economía.

Otra implicación es que la propia distribución de productividad se ve afectada por las rigideces de las regulaciones del mercado de trabajo. La excesiva temporalidad en España tiene un coste en términos de productividad, tanto individual como agregada. En primer lugar, porque la naturaleza transitoria del contrato temporal reduce los incentivos de empresas y trabajadores a invertir en formación<sup>9</sup> (específica y general), lo que impide aumentar la productividad mediante la experiencia y el aprendizaje en el puesto de trabajo. En segundo lugar, porque el menor coste relativo del empleo temporal frente al indefinido da lugar a una estructura productiva en la que predominan las actividades para las que la temporalidad se adapta mejor, al tiempo que perjudica a aquellas más intensivas en capital humano, físico y tecnológico, que requieren de un empleo estable y trabajadores cualificados<sup>10</sup>.

Tras corregir por las diferencias en los restantes determinantes de la productividad, los trabajadores temporales son un 15% menos productivos que aquellos con contrato indefinido<sup>11</sup>. La temporalidad supone un

<sup>9</sup> Véase OCDE (2014).

<sup>10</sup> Véase ANDRÉS y DOMÉNECH (2015).

<sup>11</sup> La evidencia empírica sugiere que, una vez descontado el efecto composición, el diferencial salarial entre trabajadores temporales e indefinidos es notable en España. Al respecto, véase de la Rica (2010).

coste para los trabajadores y también para las empresas: la menor productividad y la ineficiencia es el precio que muchas empresas tienen que pagar por contar con un margen de flexibilidad respecto a la contratación indefinida para hacer frente a la incertidumbre económica (evolución de sus ingresos y costes) y jurídica (en caso de tener que recurrir a despidos). Esta diferencia de productividad supone un efecto composición a nivel agregado que hace que la productividad del conjunto de la economía española sea 1,9 puntos porcentuales inferior a la de la UE8.

Además de sus efectos sobre la productividad, la temporalidad implica una ineficiencia relevante a nivel agregado, por la mayor rotación de los trabajadores en puestos de trabajo y volatilidad de los flujos del mercado de trabajo en relación con otras economías avanzadas (véase Andrés y Doménech, 2015), y tiene efectos negativos sobre la formación continua de los trabajadores, las decisiones de maternidad y la desigualdad de género y de rentas. La temporalidad incide especialmente en los colectivos más vulnerables y con mayores dificultades de inserción laboral (jóvenes y poco cualificados, principalmente), lo que unido a su menor retribución genera un problema de equidad.

Otro mecanismo a través del cual las regulaciones laborales ineficientes afectan a la función de distribución de la productividad del Gráfico 2.4 es a través de la acumulación del capital y la inversión en nuevas tecnologías. En la medida que las regulaciones laborales imponen restricciones efectivas más vinculantes en los segmentos menos cualificados del mercado de trabajo, se crean incentivos para que las empresas adopten tecnologías ahorradoras del factor trabajo en esos sectores y se invierta menos en tecnología complementaria con el empleo cualificado, alterando la productividad relativa de unos segmentos del mercado de trabajo frente a otros (véase, Alesina, Battisti y Zeira, 2018).

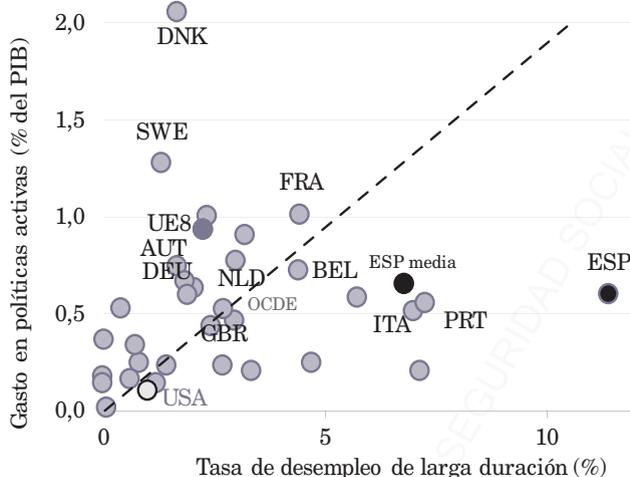
Además de por las regulaciones laborales, la función de distribución de productividad y la empleabilidad de los trabajadores se encuentra íntimamente ligada a la efectividad de las políticas activas del mercado de trabajo (PAE), uno de los ejes centrales de la flexiseguridad. Estas políticas son cruciales para aumentar la empleabilidad de los trabajadores, mediante la mejora de su nivel de cualificación y de productividad, y para incrementar la eficiencia en la intermediación que requiere el proceso de emparejamiento entre las vacantes de las empresas (demanda de empleo) y los trabajadores<sup>12</sup> (oferta de empleo). En el caso de España, la mejora de la formación mediante estas políticas es particularmente relevante al ser el país de la UE con mayor fracaso escolar y abandono temprano del sistema educativo. Como muestran Doménech *et al.* (2018), una de las debilidades del mercado de trabajo en España ante el reto de la revolución digital es que un 35% de la población adulta entre 25 y 34 no alcanza niveles de formación por encima del ciclo inferior de la educación secundaria. Este porcentaje se sitúa muy por encima de los países de nuestro entorno, como por ejemplo en la UE8 (14%). En términos del Gráfico 2.4 esto significa que la economía española tiene un porcentaje muy elevado de trabajadores en la cola izquierda de la distribución con un nivel de cualificación bajo.

Unas PAE eficaces contribuyen a reducir el tiempo de permanencia en el desempleo. En relación con los países de la OCDE, España presenta un gasto en políticas activas como porcentaje del PIB relativamente bajo respecto a la tasa de desempleo de larga duración, tal y como muestra el Gráfico 2.5<sup>13</sup>. Este gráfico utiliza los últimos datos disponibles de PAE por la OCDE para 2015.

<sup>12</sup> BENTOLILA (2013) o CARD, KLUVE Y WEBER (2010) analizan los objetivos y justificación de las políticas activas en el mercado de trabajo.

<sup>13</sup> La tasa de desempleo de larga duración en Grecia (18,1%) en 2015 era muy superior a la de España (11,2%) pero no se dispone de información reciente sobre el gasto en políticas activas.

**GRÁFICO 2.5.** GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO Y TASA DE DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN (12 MESES O MÁS), 2015 O DATO MÁS RECIENTE



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE.

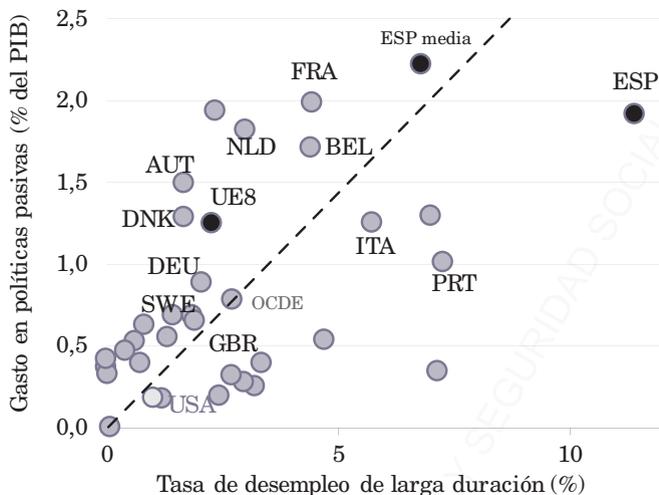
Dada la intensidad de la reciente crisis en España, se puede argumentar, con razón, que 2015 no es un año apropiado para comparar el gasto en PAE en relación con el desempleo de larga duración. Por eso, en el Gráfico 2.5 se representa también la media de la economía española desde 1986 hasta 2016. Como se observa, para asemejarse al patrón de la OCDE, España necesitaría aproximadamente duplicar el gasto en PAE, dado el promedio de su tasa de desempleo de larga duración (6,8%). Incluso en este caso, ese gasto en PAE respecto al desempleo de larga duración sería inferior al de la UE8 y quedaría muy por debajo del de Dinamarca, que destina más de un 2% de su PIB a este tipo de políticas. Obviamente, también puede argumentarse que si estas políticas fueran mucho más eficientes, de manera que la tasa de paro de larga duración se situara en la media de los países de la OCDE, el volumen de gasto en PAE en España sería suficiente.

Por último, además de la seguridad que pueden otorgar las PAE a los trabajadores desempleados, un indicador importante de flexiseguridad es la cobertura que ofrecen

las políticas pasivas del mercado de trabajo (prestaciones) mientras los trabajadores se encuentran en una situación de desempleo.

Para evaluar cómo compara España en este tipo de políticas, en el Gráfico 2.6 se muestra una información similar a la del Gráfico 2.5, pero sustituyendo en el eje vertical las políticas activas por las pasivas. En este caso, la comparación resulta mucho más favorable para la economía española, sobre todo cuando se utilizan los promedios 1986-2015. España ha mantenido un gasto en políticas pasivas superior al 2,2% del PIB desde mediados de los años ochenta, un punto porcentual más que en el caso de la UE8 (e incluso por encima de Dinamarca), aunque su tasa de desempleo de larga duración durante las últimas décadas también ha sido más elevada. En la medida que la mejora de las regulaciones y de la eficiencia de las políticas activas permitiera reducir esta tasa de desempleo de larga duración a la mitad, España podría disminuir significativamente el gasto en políticas pasivas manteniendo un nivel de generosidad similar al de las economías más avanzadas de la UE8.

**GRÁFICO 2.6.** GASTO EN POLÍTICAS PASIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO Y TASA DE DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN (12 MESES O MÁS), 2015 O DATO MÁS RECIENTE



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE.

En resumen, la comparación de la economía española con las economías europeas más avanzadas ofrece un balance desfavorable en los indicadores de flexiseguridad. En relación con la UE8, España tiene una tasa de empleo inferior y tasas estructurales de desempleo, temporalidad y paro de larga duración significativamente más elevadas. Mientras que los recursos destinados a políticas activas en España son insuficientes y poco eficientes, el gasto en políticas pasivas resulta comparable al de los países de la UE8.

### 3. ¿HEMOS AVANZADO EN FLEXISEGURIDAD CON LAS REFORMAS EFECTUADAS DURANTE LA CRISIS?

Como hemos visto en la sección anterior, el déficit de flexiseguridad que ha caracterizado al mercado laboral en España durante las últimas décadas se debe a las deficiencias de su configuración institucional. Las carencias de la legislación de protección al empleo, del mecanismo de determinación salarial y de las políticas del mercado de trabajo han provocado una

respuesta ineficiente ante perturbaciones macroeconómicas, tanto en los ciclos expansivos como en los recesivos. Mientras que los primeros se han caracterizado por un incremento de la dualidad, una productividad anémica y un escaso aumento del salario real, los segundos se han distinguido por una destrucción masiva de empleo en las recesiones, una evolución contracíclica de la jornada laboral y una rigidez salarial a la baja, como sucedió durante los primeros compases de la última crisis<sup>14</sup>.

Con el objetivo de frenar el deterioro del mercado laboral, desde 2010 los sucesivos gobiernos aprobaron reformas del marco institucional que, principalmente, trataron de mitigar la destrucción de empleo al facilitar el ajuste de los salarios y de la jornada laboral. Entre las medidas adoptadas, destaca la reforma del mercado de trabajo aprobada en 2012, en febrero como Real Decreto-ley y en julio, como Ley<sup>15</sup>. De las numerosas modificaciones que introdujo la reforma, sobresalen tres:

<sup>14</sup> Véase DOMÉNECH, GARCÍA y ULLOA (2016).

<sup>15</sup> Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/02/11/pdfs/BOE-A-2012-2076.pdf>

- La descentralización del sistema de negociación colectiva, al otorgar prioridad aplicativa a los convenios de empresa y eliminar la prórroga indefinida del convenio en caso de denuncia (ultractividad).
- La disminución significativa de los costes de despido, tanto del improcedente (se suprimió el despido «exprés» y se generalizó la indemnización de 33 días por año trabajado con un máximo de 24 mensualidades) como del procedente (se simplificaron las causas económicas del despido procedente y se eliminaron los salarios de tramitación, excepto en los supuestos de readmisión del trabajador).
- La promoción de los mecanismos de flexibilidad interna<sup>16</sup>. En primer lugar, la reforma facilitó la modificación sustancial de las condiciones del contrato de trabajo —en particular, de la cuantía salarial— y derogó el requisito de autorización administrativa previa para la suspensión del contrato o la reducción de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas. En segundo lugar, redujo la incertidumbre en cuanto a las causas económicas que posibilitan el descuelgue del convenio colectivo y amplió las materias sobre las que la empresa se puede descolgar (jornada, horario, régimen de trabajo a turnos, sistema de trabajo, funciones, etc.). Por último, la reforma permitió la movilidad funcional entre

grupos profesionales y no solamente entre categorías<sup>17</sup>.

La reforma aprobada en 2012 incrementó la flexibilidad salarial y la interna numérica, es decir, la que hace referencia a la jornada de trabajo (Cuadro 3.1)<sup>18</sup>. Al mismo tiempo, repercutió sobre la flexibilidad interna funcional, en la medida que posibilitó la movilidad entre grupos profesionales, y la externa numérica, al reducir los costes de despido. Sin embargo, no abordó otros aspectos relacionados con la seguridad laboral y la flexibilidad externa e interna que fueron acometidos en reformas posteriores. Sin ánimo de ser exhaustivos, destacan las encaminadas a:

- Incentivar la búsqueda de trabajo por parte de los desempleados que perciben prestaciones<sup>19</sup>. Para ello, se redujo la prestación contributiva para los nuevos parados hasta el 50% de la base reguladora a partir del sexto mes, se elevó en tres años la edad mínima de percepción del subsidio por desempleo para los mayores de 52 años, se eliminó el subsidio especial para mayores de 45 años y se endurecieron los requisitos para poder ser beneficiario del programa de renta activa de inserción.
- Mitigar la dualidad y fomentar la utilización del contrato a tiempo parcial. En el primer caso, el gobierno impulsó una simplificación administrativa de los contratos de trabajo y creó un asistente virtual que pretende guiar al empresario hasta el contrato que mejor se adapte a sus necesidades<sup>20</sup>. En el segundo, el Real Decreto-ley 16/2013 permitía ampliar la

Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Disponible en:

<https://www.boe.es/boe/dias/2012/07/07/pdfs/BOE-A-2012-9110.pdf>

<sup>16</sup> El II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012-2014, suscrito por CEOE, CEPYME, CCOO y UGT a finales del mes de enero de 2012, también contribuyó a impulsar la utilización de mecanismos de flexibilidad interna como alternativa a la destrucción de empleo. Véase:

<http://www.boe.es/boe/dias/2012/02/06/pdfs/BOE-A-2012-1778.pdf>

<sup>17</sup> Un resumen de los cambios introducidos por la reforma del mercado de trabajo se puede consultar en BBVA Research (2012).

<sup>18</sup> Según la tipología de la flexibilidad laboral acuñada por Atkinson (1985).

<sup>19</sup> Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2012/07/14/pdfs/BOE-A-2012-9364.pdf>

<sup>20</sup> Véase <https://www.sepe.es/contratos/>

jornada del contrato a tiempo parcial a través de horas complementarias, facilitaba la distribución irregular del tiempo de trabajo mediante la regulación de los excesos o defectos de jornada en las bolsas de horas más allá del año en curso y autorizaba la realización del contrato indefinido de apoyo a emprendedores a tiempo parcial<sup>21</sup>.

- Impulsar la contratación indefinida. En febrero de 2014, el Gobierno aprobó una reducción temporal (24 meses) de la cuota empresarial a la Seguridad Social para los nuevos contratos indefinidos<sup>22</sup> celebrados entre el 25 de febrero y el 31 de diciembre de 2014 (prorrogada, posteriormente, hasta el 31 de marzo de 2015). La bonificación se articulaba mediante el establecimiento de una «tarifa plana» de la cotización empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social de 100 euros mensuales para los nuevos trabajadores indefinidos a tiempo completo y de 75 o 50 euros para los indefinidos a tiempo parcial en función de la jornada pactada<sup>23</sup>. El empleador se beneficiaba de la reducción si cumplía ciertos requisitos. Para corregir el carácter regresivo de la medida<sup>24</sup>, en marzo de 2015 el Gobierno sustituyó la «tarifa plana» por

un mínimo exento de 500 euros en la cotización empresarial por contingencias comunes por los nuevos contratos indefinidos a tiempo completo<sup>25</sup>.

- Aumentar la eficiencia de las políticas activas de empleo (PAE). Desde la aprobación del Plan Anual de Política de Empleo para 2013 y, sobre todo, con la puesta en marcha de la Estrategia de Activación para el Empleo<sup>26</sup> 2014-2016, la orientación a resultados condiciona la distribución regional del presupuesto para PAE (parcialmente hasta 2016, en su totalidad desde 2017). Además, se prioriza el diseño de un itinerario personalizado de cada demandante de empleo, la mejora del ajuste de la formación profesional para el empleo a las necesidades del mercado de trabajo<sup>27</sup>, la coordinación entre los servicios públicos de empleo y la colaboración público-privada en intermediación laboral.
- Promover la inserción laboral de los desempleados de larga duración y complementar sus ingresos. En febrero de 2011, se aprobó el Programa de Recualificación Profesional (PREPARA), que tenía como objetivo mejorar la empleabilidad de los parados de larga duración y proporcionar un subsidio de acompañamiento

<sup>21</sup> Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/21/pdfs/BOE-A-2013-13426.pdf>

<sup>22</sup> Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida. Disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2014/03/01/pdfs/BOE-A-2014-2220.pdf>

<sup>23</sup> Un análisis detallado de las características y posibles efectos de la medida se puede consultar en BBVA Research (2014).

<sup>24</sup> La tarifa plana favorecía menos a aquellos trabajadores con bases de cotización relativamente inferiores, que son quienes tienen una mayor probabilidad de encontrarse desempleados y cuya demanda de empleo es más sensible a las variaciones de los costes no salariales, como demuestra Orsini *et al.* (2014).

<sup>25</sup> Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. Disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2015/02/28/pdfs/BOE-A-2015-2109.pdf>

<sup>26</sup> Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. Disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2014/09/23/pdfs/BOE-A-2014-9623.pdf>

<sup>27</sup> Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2011/02/12/pdfs/BOE-A-2011-2701.pdf>

durante un periodo de seis meses<sup>28</sup>. Prorrogado en numerosas ocasiones, el sistema actual<sup>29</sup> se centra en la protección de rentas, si bien exige que el solicitante acredite haber buscado activamente empleo durante al menos 30 días desde la pérdida de otras prestaciones.

- Impulsar la empleabilidad de los jóvenes. Para ello, se aprobó la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, en la que destaca la puesta en marcha del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ)<sup>30</sup>. La Garantía Juvenil tenía por finalidad que los menores de 25 años no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación pudieran recibir una oferta

de empleo, educación, formación de aprendiz o prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleados. En julio de 2015 se extendieron los beneficios del SNGJ a la población entre 25 y 30 años, y a finales de 2016 se simplificaron los requisitos de acceso y se implantó la adhesión de oficio de todos los beneficiarios potenciales inscritos en los Servicios Públicos de Empleo<sup>31</sup>.

El Gráfico 3.1 muestra la evolución reciente de algunos de los indicadores empleados tradicionalmente para medir los cuatro ejes de actuación comprendidos dentro de las políticas de flexiseguridad: disposiciones contractuales flexibles y fiables, estrategias globales de aprendizaje permanente, políticas activas eficaces y sistemas de Seguridad Social modernos.

**CUADRO 3.1. TIPOLOGÍA DE LA FLEXIBILIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO**

Tipo de flexibilidad		Institución
Externa	Numérica <i>Facilidad para ajustar el nivel de empleo a la situación económica</i>	Legislación de protección al empleo, políticas pasivas del mercado de trabajo y fiscalidad
	Funcional <i>Grado de versatilidad de la población activa ante cambios estructurales</i>	Educación y políticas activas de empleo
Salarial		Mecanismo de determinación salarial
Interna	Numérica <i>Posibilidad de modificar el tiempo de trabajo</i>	Jornada laboral
	Funcional <i>Capacidad organizativa para reaccionar a cambios en la demanda</i>	Capital humano específico y organización de la producción

Fuente: Elaboración propia a partir de Atkinson (1984) y Eichhorst *et al.* (2008, 2009).

<sup>28</sup> Real Decreto-ley 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo limitado del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo <http://www.boe.es/boe/dias/2017/10/07/pdfs/BOE-A-2017-11500.pdf>

<sup>29</sup> Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2014/07/05/pdfs/BOE-A-2014-7064.pdf>

<sup>30</sup> Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, disponible en:

<https://www.boe.es/boe/dias/2016/12/24/pdfs/BOE-A-2016-12266.pdf>

<sup>31</sup> Entre otros, véanse SALA y SILVA (2009), COSTAIN, JIMENO y THOMAS (2010) o BENTOLILA *et al.* (2012).

Como se apuntaba en los párrafos anteriores, los datos confirman que, aunque la flexibilidad del mercado laboral español aumentó tras las reformas adoptadas desde 2012, el grado de seguridad no ha mejorado significativamente. En particular, se aprecia que la legislación de protección al empleo se ha vuelto menos estricta, lo que facilita la transición entre las situaciones de empleo y desempleo y puede contribuir a reducir la duración del paro. Al respecto, la mayor flexibilidad evitó durante la segunda etapa de la Gran Recesión un aumento de cinco puntos de la tasa de paro (Doménech, García y Ulloa, 2016). Este resultado es consistente con el cambio de tendencia en la tasa de destrucción de empleo, que desde el año 2013 se sitúa por debajo de los niveles anteriores a la crisis (Boscá *et al.*, 2017). Con todo, la brecha en el grado de protección que gozan los empleados indefinidos y los temporales continúa siendo elevada.

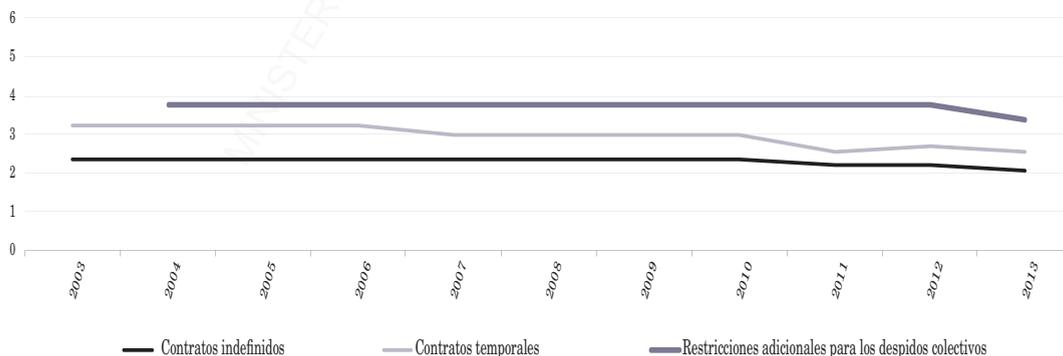
Respecto al segundo eje de actuación (formación y aprendizaje permanente), no se aprecian grandes avances, a pesar de los esfuerzos encaminados a garantizar la adaptabilidad y empleabilidad de los trabajadores y desempleados. Así, los datos de la Encuesta de

Población Activa revelan que, aunque algunos de los colectivos más vulnerables (parados y jóvenes) son los principales beneficiarios de los planes de formación continua, en ningún caso el grado de cobertura supera el 40% del grupo poblacional de referencia.

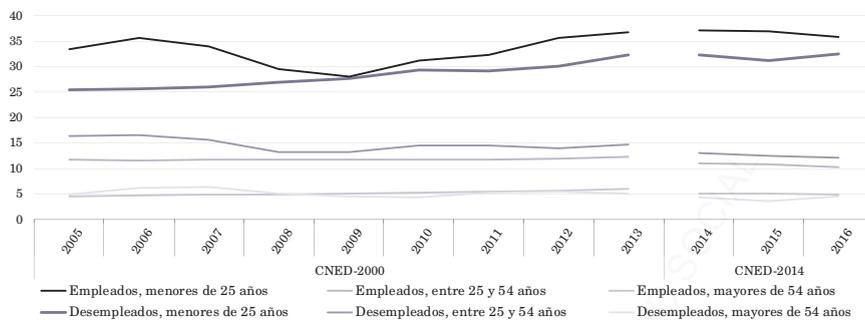
Tampoco se observa una evolución favorable en los dos ejes finales de actuación, esenciales para garantizar la efectividad de la flexiseguridad. En lo que respecta a las políticas activas, se constata que los recursos asignados por parado han disminuido notablemente desde comienzos de la crisis y apenas han variado desde el inicio de la recuperación económica, y no hay evaluaciones que soporten una mejora en su eficiencia. Además la formación, junto con el apoyo al empleo y la recolocación, siguen teniendo un peso reducido en el conjunto de los recursos destinados para la reactivación laboral. Por su parte, la garantía de ingresos que ofrece el sistema de prestaciones de desempleo apenas ha variado en los últimos años. Así, los datos revelan que las tasas de reposición del sistema no son significativamente elevadas y que se mantienen en las situaciones de desempleo de media y larga duración.

**GRÁFICO 3.1. INDICADORES DE FLEXIBILIDAD Y SEGURIDAD DEL MERCADO LABORAL**

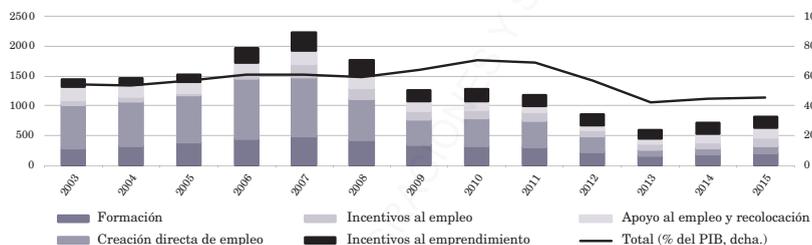
Legislación de protección al empleo (1)



### Formación continua por edad y situación laboral (2)

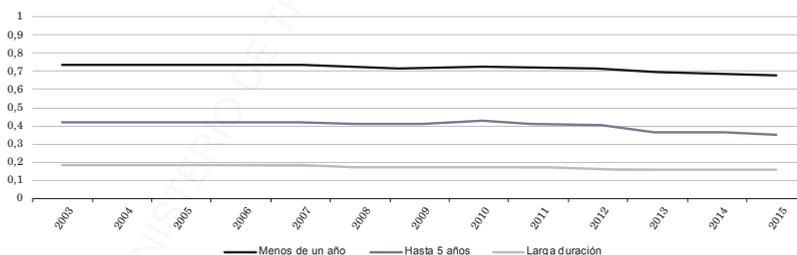


### Gasto en políticas activas de empleo por persona en búsqueda de empleo (3)



## GRÁFICO 3.1. INDICADORES DE FLEXIBILIDAD Y SEGURIDAD DEL MERCADO LABORAL (continuación)

### Prestaciones por desempleo (4)



Notas:

- (1) Oscila entre 0 y 6, de menor a mayor grado de protección.
- (2) Porcentaje de la población entre 25 y 64 años que declaró haber recibido formación o educación en las cuatro semanas anteriores.
- (3) En paridad de poder adquisitivo, salvo indicación contraria.
- (4) Tasas de reposición netas para distintos grados de duración del desempleo. Promedio de las familias monoparentales y de aquellas con un único sustentador y con hasta dos hijos. Se incluyen los casos con y sin asistencia social y para dos niveles de renta (67% y 100% de la media).

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea, Eurostat y OCDE,

#### 4. HACIA UN MERCADO DE TRABAJO MÁS FLEXIBLE Y SEGURO

A pesar de los avances logrados desde 2012, España todavía presenta margen de mejora en los cuatro ejes de actuación de las políticas de flexi-seguridad. A continuación, se detallan cambios en el sistema contractual, el formativo y las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo que incrementarían el nivel de flexi-seguridad y contribuirían a mitigar algunas de las debilidades estructurales de nuestro mercado laboral, como la elevada temporalidad, el desempleo de larga duración o el desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo.

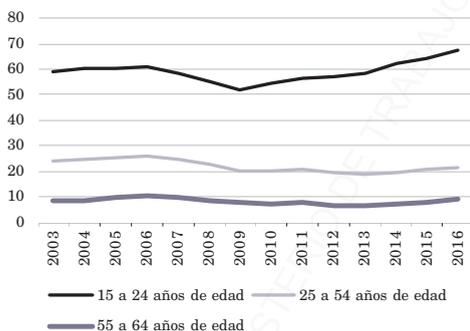
##### 4.1. Sistema de contratación

Las medidas adoptadas durante el último quinquenio han extendido los instrumentos de flexibilidad interna como alternativa al ajuste del empleo en una coyuntura económica adversa. Sin embargo, las actuaciones encaminadas a reducir la dualidad contractual endémica

del mercado laboral español han resultado insuficientes, como se aprecia en los Gráficos 4.1 y 4.2.

Como se comentaba en la segunda sección, la causa de la dualidad es la diferencia en el grado de protección al empleo entre las distintas modalidades contractuales<sup>32</sup>. España combina una indemnización por despido de trabajadores indefinidos elevada respecto a otras economías desarrolladas con una legislación sobre contratación temporal poco efectiva<sup>33</sup>. Además, al mayor coste de finalización del contrato indefinido hay que sumarle las cargas potenciales asociadas a la incertidumbre jurídica si el despido se judicializa. Como resultado, los trabajadores temporales soportan el peso del ajuste cuando la coyuntura cambia, en lugar de hacerlo los salarios o la jornada de trabajo. Esta cultura empresarial de contratación temporal lleva décadas asentada y cambiarla no será sencillo.

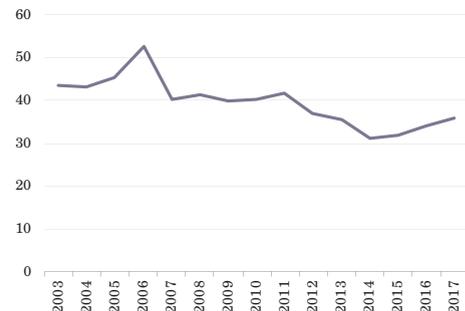
**GRÁFICO 4.1. TASA DE TEMPORALIDAD POR GRUPO DE EDAD (%)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Para favorecer la contratación estable y proteger a los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, se aconseja conjugar una simplificación efectiva del menú de contratos con un cambio integral del sistema in-

**GRÁFICO 4.2. TASA DE CONVERSIÓN DE CONTRATOS TEMPORALES A INDEFINIDOS (%)**



Fuente: Elaboración propia a partir de MEYSS.

<sup>32</sup> Véase BBVA Research y Fundación Sagardoy (2014).

<sup>33</sup> Un análisis detallado de esta propuesta se puede encontrar en CARDOSO *et al.* (2016).

demnizatorio<sup>34</sup>. Todas las modalidades vigentes de contratación indefinida se agruparían en una lo suficientemente flexible para que las actuales tengan cabida. El contrato temporal tendría únicamente un origen causal y una duración máxima de dos años, mientras que el de formación y aprendizaje favorecería la transición al empleo indefinido una vez completado el proceso formativo.

La reducción del número de modalidades contractuales se complementaría con un sistema mixto de indemnización por finalización de los nuevos contratos. Una parte provendría de una cuenta de ahorro individual (similar a la «mochila austriaca») nutrida de aportaciones periódicas realizadas por la empresa con independencia del tipo de contrato. Para que el empleador internalice las externalidades negativas causadas por el despido de un trabajador indefinido (o la finalización del contrato de uno temporal), debería pagar una indemnización adicional, que sería constante para los empleados temporales y creciente con la antigüedad en la empresa para los indefinidos<sup>35</sup>. La cuantía de la compensación por finalización de un contrato temporal, que sería mayor que la indemnización por despido de un indefinido, actuaría como un esquema de *bonus malus*.

BBVA Research (2015) estima que la racionalización de la indemnización por despido que implica el nuevo sistema se podría traducir en una caída de la tasa de temporalidad de entre 6 y 11 puntos. Por cada punto que se reduzca la tasa de temporalidad como consecuencia de la reforma, la tasa de paro podría

disminuir en medio punto. El descenso de la temporalidad y el desempleo y el incremento de la productividad por trabajador inducidos por la reforma tendrían repercusiones positivas a largo plazo sobre el PIB (entre el 4,1% y el 12,0%), las horas totales trabajadas (entre el 2,2% y el 5,2%) y la equidad en la distribución de la renta, con una reducción de la desigualdad entre el 3,9% y el 7,1%.

Dado el elevado nivel de desempleo de la economía española, sería bienvenida la apuesta decidida por una flexibilidad salarial duradera y pactada entre los agentes sociales en el marco de la negociación colectiva. Para ello, se sugiere que los convenios sean sensibles a las diferencias sectoriales en costes laborales unitarios respecto a países competidores. Asimismo, sería aconsejable generalizar el pago variable por rendimiento al conjunto de trabajadores.

#### 4.2. Formación

La evidencia<sup>36</sup> empírica indica que una tasa de participación reducida en los programas formativos para adultos repercute sobre las tasas de empleo y desempleo de la economía e incrementa la incidencia del paro de larga duración. España combina una cobertura modesta de la formación permanente –como ilustra el Gráfico 3.1– con tasas de ocupación reducidas y de desempleo persistentemente elevadas y heterogéneas por edad (véase el Gráfico 4.3).

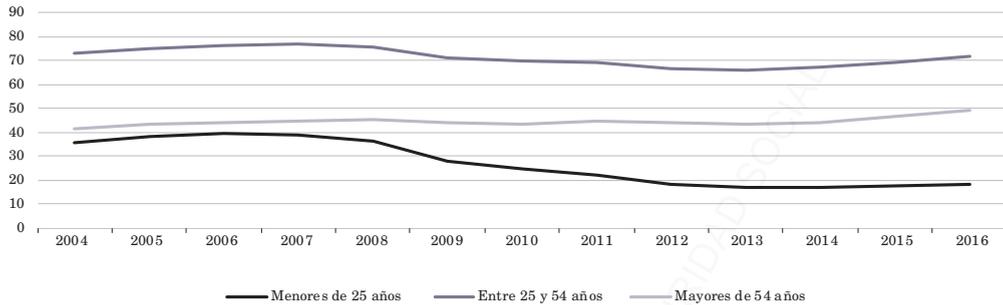
<sup>34</sup> Los despidos improcedente tendrían, en cualquier caso, una indemnización mayor.

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, OCDE (2004, 2006), Comisión Europea (2006).

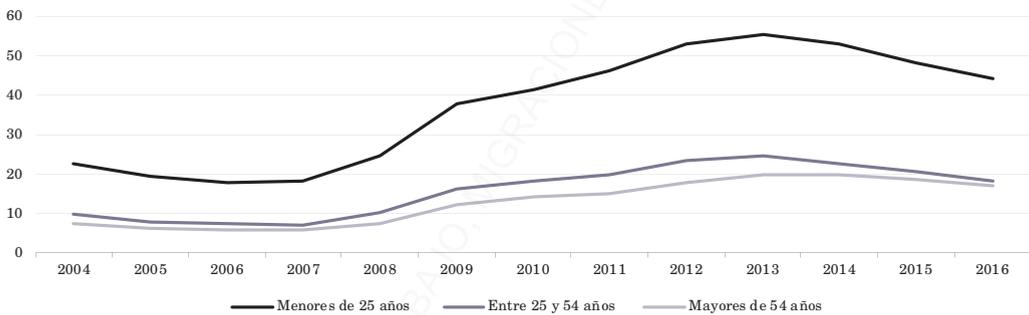
<sup>36</sup> FELGUEROSO (2015, 2016) detalla las características del sistema de aprendizaje permanente en España y analiza los argumentos a favor y en contra de los bonos formativos.

### GRÁFICO 4.3. TASAS DE EMPLEO, DESEMPLEO E INCIDENCIA DEL PARO DE LARGA DURACIÓN

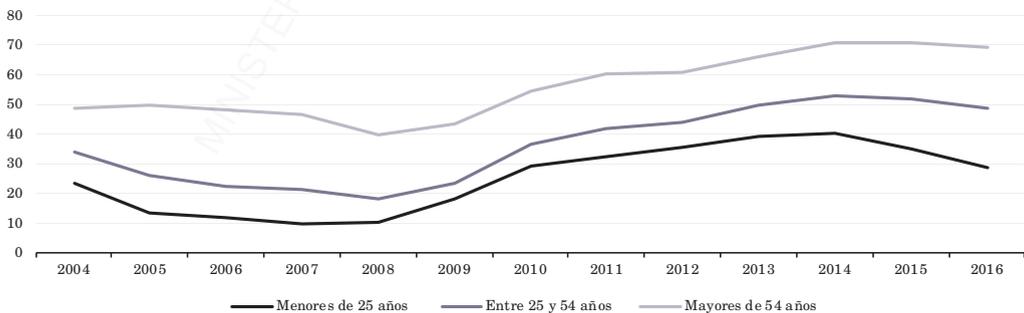
Tasas de empleo (% de la población en edad de trabajar)



Tasas de desempleo (% de la población activa)



Incidencia del paro de larga duración (% de desempleados)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

La escasa participación en acciones de aprendizaje permanente, especialmente problemática para quienes pretenden acceder a un puesto de trabajo (parados y jóvenes) o se encuentran en sus últimos años de vida laboral (mayores de 55 años), sugiere la necesidad de reformar el sistema de formación. Un modo de acentuar el atractivo del aprendizaje permanente es otorgar libertad a los trabajadores para que puedan elegir, bajo ciertas condiciones, los programas formativos que consideren más adecuados para su desarrollo profesional. Para ello, algunos países como EE. UU., Bélgica, Holanda o Suiza han optado por distribuir ‘bonos formativos’, lo que ha incrementado las tasas de participación y la competencia entre proveedores de formación<sup>37</sup>. A comienzos de julio de 2017, el Gobierno aprobó un Real Decreto-ley, que desarrolla la Ley de Formación Profesional para el empleo, en el que se regula el cheque formación, únicamente para desempleados, que deberá ser articulado por las Comunidades Autónomas<sup>38</sup>. Con la finalidad de ampliar la cobertura de la formación continua, sería deseable acelerar la puesta en marcha del cheque formación y extenderlo al conjunto de la población activa.

Una condición necesaria para minimizar los inconvenientes del cheque formación, como el efecto peso muerto, y, en general, incrementar la eficiencia del sistema de aprendizaje es generalizar las evaluaciones de las acciones formativas y publicitar sus resultados. Además, sería aconsejable aumentar la dotación presupuestaria destinada a la contratación y adiestramiento de orientadores laborales que encaminen a los

interesados hacia los recursos formativos más adecuados para su carrera laboral.

Los MOOC (*massive open online courses*) y los OER (*open educational resources*) representan una alternativa a los proveedores tradicionales de formación que puede complementar el aprendizaje. Sin embargo, su utilización es todavía modesta debido, entre otros motivos, a su escasa difusión y a la insuficiencia de competencias digitales (OCDE, 2017). Por tanto, las acciones encaminadas a publicitar la existencia de recursos formativos *online* y a proporcionar conocimientos básicos a los trabajadores para su aprovechamiento serían bienvenidas.

Además de extender y mejorar el aprendizaje permanente, es necesario reformar el sistema educativo. La existencia de disfunciones que obstaculizan una transición eficaz del ámbito educativo al laboral se traduce en un aumento del desempleo, sobre todo, juvenil. Entre ellas destacan el abandono escolar temprano, el desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo por nivel educativo y la escasa incidencia de la combinación formación-empleo<sup>39</sup>.

Para reducir la incidencia del abandono escolar –que todavía supera el 18%, 8 puntos por encima del promedio de la UE-15– sería conveniente implantar una estrategia de alerta temprana para la detección de los estudiantes en riesgo, concentrar los esfuerzos formativos en las primeras etapas de escolarización, flexibilizar los programas educativos para facilitar la reincorporación de aquellos jóvenes que abandonaron precozmente su formación y aumentar el atractivo de los estudios para los alumnos y sus padres, sobre todo, de los vocacionales. Sería beneficioso que ambos conociesen la rentabilidad en términos de empleo de la educación, por lo que la creación de servicios de información y asesoramiento

<sup>37</sup> Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. <https://www.boe.es/boe/dias/2017/07/05/pdfs/BOE-A-2017-7769.pdf>

<sup>38</sup> Para un análisis detallado de los determinantes del desempleo juvenil en España y de las políticas más adecuadas para reducirlo, véase GARCÍA (2014).

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, KLUVE (2010), Comisión Europea (2007).

públicos resulta imprescindible. En paralelo, sería aconsejable revisar los esquemas retributivos del personal docente, fomentar la competencia entre centros y aumentar su capacidad de decisión en determinados ámbitos.

Con el objetivo de mejorar las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes y evitar situaciones de sobrecualificación, sería deseable una pronta generalización del sistema de formación profesional dual y una reforma del número de titulaciones universitarias, de sus contenidos y de su duración. Además, se deberían estudiar con detalle las repercusiones sobre el empleo juvenil de la existencia de salarios mínimos de convenio, que vinculan a todos los trabajadores con independencia de su edad. Al respecto, sería aconsejable establecer una doble escala salarial progresiva y temporal, como la existente en otras economías de nuestro entorno con menores tasas de paro juvenil –como Bélgica, Francia, Holanda o Reino Unido– que incentivase la contratación de jóvenes sin experiencia.

### 4.3. Políticas activas de empleo

La evidencia empírica demuestra que las políticas activas de empleo juegan un papel fundamental para reducir la duración del desempleo y facilitar la transición de los parados hacia nuevos puestos de trabajo<sup>40</sup>. Sin embargo, el funcionamiento de las PAE en España es mejorable, tanto por la cuantía de los recursos que se destinan a cada desempleado –que es baja, como se ha mostrado anteriormente–, como por la efectividad de

las medidas de activación<sup>41</sup> y las deficiencias de los procesos de evaluación.

Dada la magnitud del problema del desempleo en la economía española, sería recomendable incrementar el gasto por demandante de empleo hasta converger, por ejemplo, al promedio de la UE. Adicionalmente, se aconseja orientar los recursos hacia las estrategias de activación que han resultado más efectivas en otros países, adaptándolas a las características de la mano de obra española, hasta que se disponga de evaluaciones generalizadas de los programas nacionales.

La evidencia sugiere que entre los programas de activación más exitosos se encuentran los de ayuda en la búsqueda de trabajo y seguimiento, para lo cual es condición necesaria la atención y el diseño de itinerarios personalizados y adaptados a un entorno laboral cambiante<sup>42</sup>. Por tanto, una parte importante de la mayor dotación presupuestaria de las PAE debería ir destinada a reforzar los servicios públicos de empleo (SPE), apostando, sobre todo, por su digitalización. Idealmente, el Portal de Empleo debería aglutinar el universo de vacantes –inclusive las contenidas en los portales privados– y mejorar los emparejamientos mediante el análisis de grandes bases de datos (*big data*). En algunos países del entorno, como Italia, la colaboración público-privada se ha mostrado útil para estos fines<sup>43</sup>.

Por último, sería deseable una condicionalidad más estricta de la dotación presupuestaria de las PAE al grado de eficacia de los programas. Para tal fin, se valora posi-

<sup>40</sup> Los fondos destinados en España a la formación, integración laboral y reciclaje profesional son relativamente reducidos en comparación con las economías del entorno, mientras que aquellos dirigidos a incentivar la contratación son comparativamente elevados. La evidencia empírica indica que estos últimos tienen escaso éxito. Véanse KLUVE (2010), CARD, KLUVE y WEBER (2014, 2017), MARTIN (2014) y GARCÍA-PÉREZ y REBOLLO-SANZ (2009), entre otros.

<sup>41</sup> Tan sólo desde 2013 una parte de los recursos para PAE que reciben las CC. AA. depende del grado de cumplimiento de una serie de indicadores que, sin embargo, introduce un sesgo de selección porque parte de la financiación de las PAE depende del cumplimiento de objetivos: existen incentivos a seleccionar a los beneficiarios que, *a priori*, tengan una probabilidad mayor de alcanzar las metas establecidas.

<sup>42</sup> Al respecto, destaca la herramienta de perfilado propuesta por FELGUEROSO *et al.* (2017).

<sup>43</sup> Véase <http://www.wollybi.com>. Existe una versión para España en <http://www.wollybi.com/es/>

tivamente la participación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF)<sup>44</sup> en la evaluación de políticas del mercado de trabajo y se recomienda la sustitución del modelo de indicadores por la realización de estudios cuasi experimentales y/o pruebas piloto a pequeña escala. Dichos estudios son recomendables, sobre todo, para las medidas de elevado coste, como las bonificaciones a la contratación y los programas de formación. Los resultados de las evaluaciones deberían ser públicos, tanto a nivel de programas, como de proveedores de servicios, oficinas de los SPE y CC. AA.

#### 4.4. Prestaciones por desempleo

Dentro del cuarto eje de actuación de la flexiseguridad sobresalen las prestaciones por desempleo, que son el estabilizador automático destinado a mitigar la caída de ingresos como consecuencia de la pérdida del puesto de trabajo. Sin embargo, sus repercusiones sobre el funcionamiento del mercado laboral dependen crucialmente de su diseño, ya que puede condicionar las decisiones tanto de los desempleados como de las empresas.

En lo que respecta a los desempleados, la literatura económica sugiere que la percepción de prestaciones y su duración tienden a reducir la intensidad de búsqueda de empleo, lo que prolonga el tiempo de permanencia en el paro<sup>45</sup>. Las prestaciones incrementan el salario de reserva de los beneficiarios, lo que incide negativamente en la probabilidad de aceptar una oferta y, por tanto, en la duración del desempleo, a pesar del posible efecto positivo sobre la calidad del emparejamiento

laboral. En el caso de España, la evidencia<sup>46</sup> indica que la percepción de prestación efectivamente reduce la disposición a aceptar ofertas de trabajo debido a la relativamente elevada duración del periodo de percepción y la falta de condicionalidad. A diferencia de otros países, en España no existe legislación sobre la frecuencia con la que los desempleados deben proporcionar evidencia de sus actividades de búsqueda y de su intensidad, ni sobre cómo deben documentarlas.

En lo que respecta a las empresas, el mecanismo de financiación del sistema de prestaciones por desempleo puede favorecer la aparición de problemas de riesgo moral y de *free riding*<sup>47</sup>. Este es el caso de España, donde el tipo de cotización a cargo de la empresa que se destina al pago de prestaciones por desempleo no depende del historial de bajas y, por tanto, no se internalizan adecuadamente los costes que supone el despido de trabajadores para el conjunto del sistema. En consecuencia se exagera el número de finalizaciones de contrato y las empresas (y sectores) con menor rotación laboral subsidiarian implícitamente al resto.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda una modernización del sistema de prestaciones por desempleo que contribuya a mejorar el grado de seguridad en el mercado laboral español. Esto es, que además de ofrecer una solución adecuada ante la pérdida de renta de los desempleados, fomente el empleo y facilite la movilidad laboral. Para mitigar los efectos negativos sobre la duración del desempleo se recomienda reducir el tiempo de percepción durante la fase expansiva del ciclo económico para aumentarlo en la fase recesiva, y atenuar así tanto el aumento de la desigualdad como el riesgo de pobreza laboral (véase el Gráfico 4.4)<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> El 26 de enero de 2018, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas elaborado por la AIREF, entre las que se encuentran las políticas activas de empleo, estatales y autonómicas.

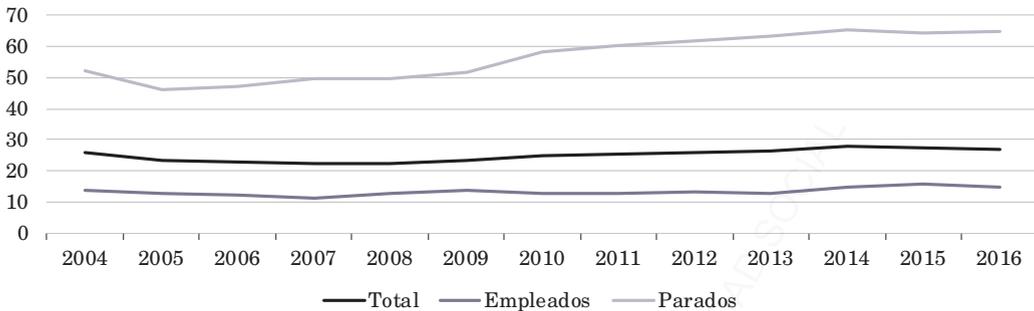
<sup>45</sup> Véase TATSIRAMOS y VAN OURS (2014).

<sup>46</sup> Resumida en TOHARIA *et al.* (2009) y actualizada en GARCÍA-PÉREZ y REBOLLO-SANZ (2014).

<sup>47</sup> Véase ARRANZ y GARCÍA-SERRANO (2014).

<sup>48</sup> Sobre los beneficios y alternativas de vinculación la duración de la prestación por desempleo al ciclo económico véase OCDE (2011) o ANDERSEN (2014).

**GRÁFICO 4.4. POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL POR SITUACIÓN LABORAL (%)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Igualmente, se aconseja racionalizar los criterios de elegibilidad de las prestaciones por desempleo y vincularlas a las políticas activas. Sería deseable supeditar la percepción a la participación de los parados en programas de activación, tal y como ocurre en la gran mayoría de los países del centro y del norte de Europa<sup>49</sup>. Además, se recomienda incrementar la exigencia de búsqueda activa de empleo y ampliar el concepto de oferta de empleo adecuada en línea con los estándares internacionales. Para llevar a cabo esto último, se deberían actualizar los criterios sobre el tipo de actividades profesionales que se consideran aptas para un desempleado, las restricciones sobre la movilidad geográfica y los procedimientos sancionadores en caso de rechazo de una oferta adecuada.

Finalmente, sería deseable avanzar hacia un sistema de financiación de las prestaciones que incluyese un *bonus-malus*, con el objetivo de que las empresas internalicen el coste que supone el despido de trabajadores tanto para las arcas públicas como para el conjunto de la economía. Para ello, podría introducirse progresividad en los tipos de cotización por

desempleo que pagan las empresas en función de los historiales de despidos. Aquellas que mostrasen una menor rotación laboral involuntaria podrían ver reducidos sus tipos de cotización.

## 5. CONCLUSIONES

En este artículo hemos analizado la evidencia comparada de España en relación con las economías europeas en términos de flexiseguridad, los avances que se han producido en los últimos años y los cambios todavía necesarios para mejorar la flexibilidad y seguridad del mercado de trabajo.

La comparación con las economías europeas más avanzadas ofrece un balance desfavorable en los principales indicadores de flexiseguridad: España tiene una tasa de empleo inferior y tasas estructurales de desempleo, temporalidad y paro de larga duración significativamente más elevadas. Mientras que los recursos destinados a políticas activas de empleo en España son insuficientes y poco eficientes, el gasto en políticas pasivas resulta comparable al de los principales países de la UE.

La evaluación de la evidencia más reciente confirma que, aunque la flexibilidad

<sup>49</sup> El ejemplo de Alemania, en donde la percepción de prestaciones por desempleo es condicional a la disponibilidad para trabajar y para participar en medidas de activación, resulta ilustrativo. Para más detalles véase JACOBI y KLUVE (2007).

del mercado laboral español aumentó tras las reformas adoptadas desde 2012, el grado de seguridad no ha mejorado significativamente. La brecha en el grado de protección que gozan los empleados indefinidos y los temporales continúa siendo elevada. Adicionalmente, no se han producido mejoras significativas en la cobertura de los planes de formación continua, en los recursos asignados a PAE por parado ni en la garantía de ingresos que ofrece el sistema de prestaciones de desempleo.

En la medida que España todavía presenta un margen de mejora importante en los cuatro ejes de actuación de las políticas de flexiseguridad, en este artículo también se ha presentado un conjunto de propuestas para mejorar la eficiencia y equidad del mercado de trabajo. En concreto, se propone la reducción del número de modalidades contractuales, un sistema mixto de indemnización por finalización de los nuevos contratos que incorpore la «mochila austriaca» y analizar las repercusiones sobre el empleo de los aumentos del salario mínimo y la eficacia de los complementos salariales.

En cuanto a las políticas de formación, es aconsejable que los trabajadores puedan elegir, bajo ciertas condiciones, los programas formativos que consideren más adecuados para su desarrollo profesional, generalizar las evaluaciones de las acciones formativas, aumentar la contratación y adiestramiento de orientadores laborales, complementar la formación con cursos *online* y recursos educativos abiertos, establecer mecanismos de alerta temprana para la detección de los estudiantes en riesgo de fracaso escolar, facilitar la reincorporación formativa de los jóvenes que abandonaron precozmente sus estudios y extender la formación profesional dual.

Por lo que respecta a las políticas activas de empleo, es necesario incrementar el gasto por demandante de empleo, mejorar la ayuda en la búsqueda de trabajo, establecer

itinerarios personalizados, apostar por la digitalización de los servicios públicos de empleo para optimizar el proceso de búsqueda y cobertura de vacantes mediante el análisis de grandes bases de datos (*big data*) y evaluar los programas de activación con la finalidad de mejorar su eficiencia.

Por último, la mejora del grado de seguridad para los trabajadores desempleados puede hacerse aumentando el tiempo de percepción de las prestaciones durante los periodos crisis a cambio de su reducción en las fases expansivas del ciclo económico, junto con la racionalización de los criterios de elegibilidad y la mayor condicionalidad de las prestaciones.

El objetivo último de todas estas propuestas y medidas es conseguir que los empleos de calidad, estables y productivos sean la mejor protección que el mercado de trabajo pueda proporcionar a los trabajadores.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAHAM, K. G., y KEARNEY, M. S. (2018): «Explaining the Decline in the US Employment-to-Population Ratio: A Review of the Evidence.» National Bureau of Economic Research, No. w24333. <https://goo.gl/VWNxjF>
- ALESINA, A., BATTISTI, M., y J. ZEIRA. (2018): «Technology and labor regulations: Theory and evidence». *Journal of Economic Growth*, 23, 41-78.
- ANDERSEN, T. M. (2014): «Turning unemployment insurance to the business cycle», *IZA World of Labor* 2014, 54.
- ANDRÉS, J. y DOMÉNECH, R. (2015). *En Busca de la Prosperidad*. Ediciones Deusto. <https://goo.gl/qehynn>
- ANDRÉS, J. y DOMÉNECH, R. (2018): «Reflexiones sobre la Dimensión Social de la UE.» en F. Fernández, *Anuario del Euro*, 2017. <https://goo.gl/pNWtCx>
- ARRANZ, J. M., y GARCÍA-SERRANO, C. (2014): «Un examen de los sistemas de prestaciones por desempleo de *experience rating*», Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales N° 4/2014.
- ATKINSON, J. (1985): «Flexibility, uncertainty and manpower management», The Institute for Employment Studies, IES Report 89. <https://goo.gl/o419KH>

- AUTOR, D. H. (2015): «Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation.» *The Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30. <https://goo.g/JKGPxM>
- BBVA Research (2012): *Situación España. Segundo trimestre de 2012*. BBVA. Madrid.
- BBVA Research (2014): *Situación España. Segundo trimestre de 2014*. BBVA. Madrid.
- BBVA Research y Fundación Sagardoy (2014): «Medidas para favorecer la contratación indefinida», Observatorio Económico España. <https://goo.gl/TtBxAU>
- BBVA Research (2015): *Situación España. Primer trimestre de 2015*. BBVA. Madrid.
- BENTOLILA, S. (2013b): «Políticas activas de empleo: qué funciona y qué se consigue». Nada es Gratis. <http://goo.gl/6xWkt2>
- BENTOLILA, S., P. CAHUC, J. J. DOLADO y T. LE BARBANCHON (2012): «Two-Tier Labour Markets in the Great Recession: France Versus Spain, *The Economic Journal*, vol. 122 (562), F155-F187.
- BOSCA, J.E., R. DOMÉNECH, J. FERRI y J.R. GARCÍA (2017): «Shifts in the Beveridge curve in Spain and their macroeconomic effects.» *Revista de Economía Aplicada*, 75(25), 5-27. <https://goo.gl/Xwq51W>
- CARD, D., KLUVE, J., y WEBER, A. (2010): «Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis», NBER Working Paper No. 16173.
- CARD, D., KLUVE, J., y WEBER, A. (2014): «Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis», *The Economic Journal*, Vol. 120 (548), 452-477.
- CARD, D., KLUVE, J., y WEBER, A. (2017): «What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations», *Journal of the European Economic Association*, 1-38.
- CARDOSO, M., DOMÉNECH, R., GARCÍA, J. R., SICILIA, J., ULLOA, C. A. (2016): «Hacia un mercado de trabajo más eficiente y equitativo», Observatorio Económico España. BBVA Research, <https://goo.gl/H25n9X>
- COMISIÓN EUROPEA (2006): *Employment in Europe 2006*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): «Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad.» <https://goo.gl/o3Nu4V>
- COMISIÓN EUROPEA (2013): «Flexicurity in Europe.» <https://goo.gl/GsvkMS>
- COSTAIN, J., J. F. JIMENO y C. THOMAS (2010): «Employment fluctuations in a dual labor market», Working Papers 1013, Banco de España.
- DE LA RICA, S. (2010): «La penalización salarial de la temporalidad: ¿Qué efectos tiene en las decisiones familiares?», en Dolado, J. J. y F. Felgueroso (coordinadores): *Propuesta para la reactivación laboral en España*. Fedea. Madrid
- DE LA FUENTE, A. (2015): «Series enlazadas de los principales agregados nacionales de la EPA, 1964-2014.» *Estadística española*, 57(187), 87-132. <https://goo.gl/DTgvu7>
- DE LA FUENTE, A., y R. DOMÉNECH (2015): «Educational Attainment in the OECD, 1960-2010.» *Economics of Education Review*, 48, 56-74. <https://goo.gl/MhXiGB>
- DOMÉNECH, R., GARCÍA, J. R. y ULLOA, C. A. (2016): «Los efectos de la flexibilidad salarial sobre el crecimiento y el empleo», BBVA WP N° 16/05.
- DOMÉNECH, R., J. R. GARCÍA, M. MONTAÑEZ y A. NEUT (2018): «Afectados por la revolución digital: el caso de España», BBVA Research. De próxima aparición en *Papeles de Economía Española*.
- EICHHORST, W., MARX, P., & WEHNER, C. (2017): «Labor market reforms in Europe: towards more flexicure labor markets?» *Journal for Labour Market Research*, 51(1), 3. <https://goo.gl/RoG8yG>
- EICHHORST, W.; M. FEIL, C. BRAUN (2008): «What have we learned? Assessing labor market institutions and indicators», IZA DP No. 3470, Institute for the Study of Labor.
- EICHHORST, W., P. MARX & V. TOBSCH (2009): «Institutional Arrangements, Employment Performance and the Quality of Work», IZA DP No. 4595, Institute for the Study of Labor.
- FELGUEROSO, F. (2015): «Claves para Mejorar la Educación y Formación de Adultos en España en la Post-Crisis», Estudios sobre la Economía Española - 2015/12, Fedea.
- FELGUEROSO, F. (2016): «Lifelong learning in Spain: a challenge for the future», Estudios sobre la Economía Española - 2016/08, Fedea & JPMorgan Chase New Skills at Work.
- García, J. R. (2014): «El desempleo juvenil en España», *Información Comercial Española - Revista de Economía*, N° 881 (noviembre-diciembre), 11-28.
- FELGUEROSO, F., I. GARCÍA-PÉREZ, S. JIMÉNEZ-MARTÍN, L. GORJÓN y M. GARCÍA (2017): «Herramienta de perfilado de parados: modelización y resultados preliminares», Estudios sobre la Economía Española - 2017/23, Fedea.
- GARCÍA, J. R. (2014): «El desempleo juvenil en España», *Información Comercial Española - Revista de Economía*, N° 881 (noviembre-diciembre), 11-28.

- GARCÍA-PÉREZ, J. I., y REBOLLO-SANZ, Y. F. (2009): «The Use of Permanent Contracts Across Spanish Regions: Do Regional Wage Subsidies Work?», *Investigaciones Económicas*, vol. XXXI-II (1), 97-130.
- GARCÍA-PÉREZ, J. I., y REBOLLO-SANZ, Y. F. (2014): «Are Unemployment Benefits harmful to the stability of working careers? The case of Spain», *SERIEs*, Spanish Economic Association, Vol. 6 (1), 1-41.
- GISBERT, F. J. G. (2016): *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*. Fundación BBVA. <https://goo.gl/Jf7wKx>
- GONZÁLEZ MÍNGUEZ, J. y C. VACAS (2007): «La flexibilidad como modelo para los mercados de trabajo europeos.» *Boletín Económico*. Banco de España. Noviembre. <https://goo.gl/LAHKm8>
- HAUSMANN, R., C.A. HIDALGO, S. BUSTOS, M. COSCIA, S. CHUNG, J. JÍMENEZ, A. SIMOES y M.A. YILDIRIM (2014): *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Cambridge, MA. <http://goo.gl/XU3E2Z>
- JACOBI, L., y KLUVE, J. (2007): «Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany», *Journal for Labour Market Research*, 40 (1), 45-64.
- KLUVE, J. (2010): «The effectiveness of European active labor market programs», *Labour Economics*, Vol. 17 (6), pp. 904-918.
- MADSEN, P. K. (2004): «The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons.» *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(2), 187-207.
- MANCA, A. R., M. GOVERNATORI & M. MASCHERINI (2010): *Towards a set of composite indicators on Flexicurity: the Indicator on Flexible and Reliable Contractual Arrangement*. Joint Research Centre - Institute for the Protection and Security of the Citizen. European Commission.
- MARTIN, J. P. (2014): «Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness», IZA Policy Paper No. 84, Bonn, Germany.
- OCDE (2004): *Employment Outlook 2004*. OECD Publishing. París.
- OCDE (2006): *Boosting Jobs and Incomes. Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*. OECD Publishing. París.
- OCDE (2011): *Employment Outlook 2011*. OECD Publishing. París.
- OCDE (2014): *Employment Outlook 2014*. OECD Publishing. París.
- OCDE (2017): *Employment Outlook 2017*. OECD Publishing. París.
- OORSCHOT, W. V. (2004): «Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands. Trends and experiences.» *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10(2), 208-225.
- ORSINI, K., M. BURGERT, O. GREVESMÜHL y M. SUARDI (2014): «Assessing the impact of a revenue-neutral tax shift away from labour income in Spain», *ECFIN Country Focus*, Volume 11, Issue 5.
- SALA, H. y J.I. SILVA (2009): «Flexibility at the margin and labour market volatility: The case of Spain», *Investigaciones Económicas*, vol. 33 (2), 145-178.
- TATSIRAMOS, K., y VAN OURS, J. C. (2014): «Labor market effects of unemployment insurance design», *Journal of Economic Surveys*, Vol. 28, 284-311.
- TOHARIA, L., J., ARRANZ, M., GARCÍA-SERRANO, C. y HERNANZ, V. (2009): *El sistema español de protección por desempleo: eficiencia, equidad y perspectivas*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de Seguridad Social. Madrid.

**RESUMEN**

El funcionamiento ineficiente y poco equitativo del mercado de trabajo ha sido una de las debilidades crónicas de la economía española durante las últimas décadas y, por lo tanto, una de las causas principales de la desigualdad de la renta y de la pérdida de bienestar respecto a otras economías más avanzadas.

La recuperación económica tras la mayor crisis económica sufrida por la economía española ha permitido reparar muchas de sus consecuencias negativas con un crecimiento más equilibrado y sostenible. A finales de 2017 la tasa de paro se había reducido en más de 10 puntos respecto al 27,1% que alcanzó en 2013 y se había recuperado el 69% del número de afiliados a la Seguridad Social perdidos durante la crisis. A pesar de los progresos, la comparación con las economías europeas más avanzadas no ofrece un balance tan favorable: España tiene una tasa de empleo inferior y tasas estructurales de desempleo, temporalidad y paro de larga duración mucho más elevadas. Mientras el gasto en políticas pasivas resulta comparable al de los principales países de la UE, los recursos destinados a políticas activas en España son insuficientes y poco eficientes.

La evaluación de la evidencia más reciente confirma que la flexibilidad del mercado laboral español aumentó tras las reformas adoptadas desde 2012, pero el grado de seguridad no ha mejorado significativamente. En particular, se aprecia que la legislación de protección al empleo se ha vuelto menos estricta, lo que facilita la transición entre las situaciones de empleo y desempleo y puede contribuir a reducir la duración del paro. Al respecto, la mayor flexibilidad evitó durante la segunda etapa de la Gran Recesión un aumento de cinco puntos de la tasa de paro. Este resultado es consistente con el cambio de tendencia en la tasa de destrucción de empleo, que desde el año 2013 se sitúa por debajo de los niveles anteriores a la crisis.

Con todo, la brecha en el grado de protección que gozan los empleados indefinidos y los temporales continúa siendo elevada. Respecto a la formación y el aprendizaje permanente, no se aprecian grandes avances, a pesar de los esfuerzos encaminados a garantizar la adaptabilidad y empleabilidad de los trabajadores y desempleados. Así, los datos de la Encuesta de Población Activa revelan que, aunque algunos de los colectivos más vulnerables (parados y jóvenes) son los principales beneficiarios de los planes de formación continua, en ningún caso el grado de cobertura supera el 40% del grupo poblacional de referencia.

En lo que respecta a las políticas activas, se constata que los recursos asignados por paro han disminuido notablemente desde comienzos de la crisis y apenas han variado desde el inicio de la recuperación económica, y no hay evaluaciones que soporten una mejora en su eficiencia. Además la formación, junto con el apoyo al empleo y la recolocación, siguen teniendo un peso reducido en el conjunto de los recursos destinados para la reactivación laboral. Por su parte, la garantía de ingresos que ofrece el sistema de prestaciones de desempleo apenas ha variado en los últimos años. Así, los datos revelan que las tasas de reposición del sistema no son significativamente elevadas y que se mantienen en las situaciones de desempleo de media y larga duración.

Partiendo de la evidencia comparada de estos indicadores, que caracterizan la flexiseguridad del mercado de trabajo en España, y de los avances que se han producido en los últimos años, en este trabajo se expone también un conjunto de propuestas para avanzar hacia un mercado de trabajo más eficiente y equitativo, con el que promover un crecimiento más inclusivo.

En concreto, se propone la reducción del número de modalidades contractuales, un sistema mixto de indemnización por finalización de los nuevos contratos que incorpore la «mochila austriaca» y analizar las repercusiones sobre el empleo de los aumentos del sa-

lario mínimo y la eficacia de los complementos salariales. Todas las modalidades vigentes de contratación indefinida se agruparían en una lo suficientemente flexible para que las actuales tengan cabida. El contrato temporal tendría únicamente un origen causal y una duración máxima de dos años, mientras que el de formación y aprendizaje favorecería la transición al empleo indefinido una vez completado el proceso formativo.

La reducción del número de modalidades contractuales se complementaría con un sistema mixto de indemnización por finalización de los nuevos contratos. Una parte proveniría de una cuenta de ahorro individual (similar a la «mochila austriaca») nutrida de aportaciones periódicas realizadas por la empresa con independencia del tipo de contrato. Para que el empleador internalice las externalidades negativas causadas por el despido de un trabajador indefinido (o la finalización del contrato de uno temporal), debería pagar una indemnización adicional, que sería constante para los empleados temporales y creciente con la antigüedad en la empresa para los indefinidos. La cuantía de la compensación por finalización de un contrato temporal, que sería mayor que la indemnización por despido de un indefinido, actuaría como un esquema de *bonus malus*.

En cuanto a las políticas de formación, es aconsejable que los trabajadores puedan elegir, bajo ciertas condiciones, los programas formativos que consideren más adecuados para su desarrollo profesional, generalizar las evaluaciones de las acciones formativas, aumentar la contratación y adiestramiento de orientadores laborales, complementar la formación con cursos online y recursos educativos abiertos, establecer mecanismos de alerta temprana para la detección de los estudiantes en riesgo de fracaso escolar, facilitar la reincorporación formativa de los jóvenes que abandonaron precozmente sus estudios y extender la formación profesional dual.

Por lo que respecta a las políticas activas de empleo, es necesario incrementar el gasto por demandante de empleo, mejorar la ayuda en la búsqueda de trabajo, establecer itinerarios personalizados, apostar por la digitalización de los servicios públicos de empleo para optimizar el proceso de búsqueda y cobertura de vacantes mediante el análisis de grandes bases de datos (*big data*) y evaluar los programas de activación con la finalidad de mejorar su eficiencia.

Por último, la mejora del grado de seguridad para los trabajadores desempleados puede hacerse aumentando el tiempo de percepción de las prestaciones durante los periodos crisis a cambio de su reducción en las fases expansivas del ciclo económico, junto con la racionalización de los criterios de elegibilidad y la mayor condicionalidad de las prestaciones.

El objetivo último de todas estas propuestas y medidas es conseguir que los empleos de calidad, estables y productivos sean la mejor protección que el mercado de trabajo pueda proporcionar a los trabajadores.

**Palabras clave:** Flexiseguridad; empleo; temporalidad; políticas activas y pasivas.

**ABSTRACT** The inefficient functioning of the labour market has been one of the chronic weaknesses of the Spanish economy in recent decades and, therefore, one of the main causes of income inequality and of the relative lower well-being compared to other more advanced economies.

The economic recovery after the deep financial crisis suffered by the Spanish economy has repaired many of its negative consequences with a more balanced and sustainable growth. By the end of 2017, the unemployment rate had fallen by more than 10 points from 27.1% in 2013, and employment has recovered 69% of Social Security contributors lost during the crisis. Despite this significant progress, the comparison with other more advanced European economies does not offer such a favourable balance: Spain has a lower employment rate and much higher structural rates of unemployment, long-term unemployment and temporary employment. While spending on passive policies is comparable to that of the main EU countries, resources allocated to active policies in Spain are insufficient and inefficient.

The most recent evidence confirms that the flexibility of the Spanish labour market increased following the reforms adopted since 2012, but the degree of employment security has not improved significantly. In particular, employment protection legislation has become less stringent, facilitating the transition between employment and unemployment situations and helping to reduce the duration of unemployment. This greater flexibility avoided an additional increase of 5 percentage points in the unemployment rate during the European debt crisis. This result is consistent with the reversal of the trend in the rate of job destruction, which since 2013 is below pre-crisis levels.

However, the gap in the degree of protection between open-ended and temporary contracts remains high. With regard to training and lifelong learning, not much progress has been made, despite efforts to ensure the adaptability and employability of unemployed workers. The Labour Force Survey reveal that, although some of the most vulnerable groups (unemployed and young people) are the main beneficiaries of training plans, the degree of coverage did not exceed 40% of the reference population group.

With regard to active policies, resources have decreased considerably since the beginning of the crisis and have remained almost unchanged since the beginning of the economic recovery, and there are no evaluations that support an improvement in their efficiency. In addition, training continues to have a low impact on the overall resources allocated to employment reactivation. At the same, income guarantee schemes have hardly changed in recent years. The evidence also reveals that replacement rates are not significantly high.

This paper also sets out a set of proposals for moving towards a more efficient and secure labour market, to promote more inclusive growth. In particular, we propose to reduce the number of contracts, and a mixed system of dismissal compensations for new contracts as in the Austrian model. We also propose to analyse the impact on employment of minimum wage increases and the effectiveness of wage supplements. All existing open-ended contracts would be grouped in one simple contract, flexible enough to accommodate the current ones. Temporary contracts would have only a causal origin and a maximum duration of two years, while the training and apprenticeship contracts would favour the transition to permanent employment once the training process has been completed.

The reduction in the number of contractual modalities would be complemented by a mixed compensation system of new contracts in the case of dismissal. Part of it would come from an individual account (as in Austria) with regular contributions paid by employers, irrespective of the type of contract. In order to internalise the negative externalities caused by dismissals, firms would pay an additional compensation, which would be constant for temporary contracts and increasing with tenure for the open-ended

ones. The compensation for temporary contracts, which would be greater than for open-ended contracts, would act as a *bonus-malus* scheme.

With respect to training policies, we propose that workers may choose, under certain conditions, the training programmes they consider more appropriate for their professional careers. We also propose to generalize evaluations of training programmes, to increase the number and training of labour advisers, to complement training with massive online courses and open educational resources, to establish early warning mechanisms for detecting early leavers from education and training, and to facilitate their reincorporation to training programmes.

As regards active employment policies, expenditures per job seeker should be increased and the same time that the efficiency of these policies is increased. This requires an improvement of job search assistance, to establish personalised itineraries, the digitisation of public employment services in order to optimise search and matching process, and the evaluation of activation programmes.

Finally, a more secure labour market also could increase the duration of unemployment benefits during recessions in exchange for their reduction in economic expansions, along with the rationalization of eligibility and increased conditionality.

The ultimate objective of all these proposals is to ensure that stable, productive and high-quality jobs are the best employment protection that the labour market can provide for workers.

**Keywords:** Flexicurity; employment; temporary contracts; active and passive policies.