

# Artículos

---



# La crisis laboral española y la Estrategia de Crecimiento Sostenible

**Autor:** José Ramón de Espínola

Profesor Propio Ordinario y Director del Departamento de Economía  
Universidad Pontificia Comillas

## Resumen

Partiendo de las últimas cifras de la Encuesta de Población Activa del INE (cuarto trimestre de 2009) sobre el mercado laboral español, que revelan la gravedad de la crisis del empleo y su incidencia desigual en grupos sociales y regiones, el artículo expone el carácter estructural de la crisis, destacando entre sus causas la debilidad del modelo productivo de la economía española. Con vistas a afrontar el grave problema laboral, sin solución a corto plazo, el artículo suscribe la necesidad de modificar el modelo productivo, mediante reformas estructurales que corrijan el patrón de gasto, mejoren el entorno socioeconómico y las instituciones del mercado laboral. La Estrategia de Crecimiento Sostenible anunciada por el Gobierno a finales de 2009, con el concurso del diálogo y el consenso político, social e institucional, podría impulsar las reformas estructurales necesarias para que pueda corregirse a medio y largo plazo el problema laboral.

*Palabras clave:* Mercado laboral español, modelo productivo español, patrón de gasto, Estrategia de Crecimiento sostenible.

### **Abstract**

Based on the latest data from the survey conducted by the National Institute of Statistics (INE) on the working population in Spain, which shows the seriousness of the labour crisis in Spain, this paper describes its structural nature. In order to face this serious problem, which has no solution in the short term, the paper supports that it is essential to change the Spanish productive model through structural reforms that improve not only the expenditure pattern and socio-economic framework but also the institutions of the labour market. The Strategy for Sustainable Growth, recently made public by the Spanish Government, could drive the structural reforms necessary to solve the labour problem in the medium to long term.

*Key words:* Spanish labour market, Spanish productive model, expenditure pattern, Strategy of Sustainable Growth.

Recibido: 01.12.2009

Aceptado: 10.12.2009

---

## **I. La evolución reciente del mercado laboral español**

La EPA del cuarto trimestre de 2009 estima que el número de parados en España alcanza la cifra de 4,32 millones y que en los últimos siete trimestres el paro se ha duplicado, aumentando en 2,15 millones. Siendo el paro la diferencia entre población activa y población ocupada, el mencionado aumento del paro obedece al aumento de los activos (en 0,40 millones) y sobre todo a la caída de los ocupados (-1,75 millones). En otros términos, el rápido y espectacular aumento del paro en España es debido en cuatro quintas partes a la caída de la ocupación.

### **I.1. La población activa (activos)**

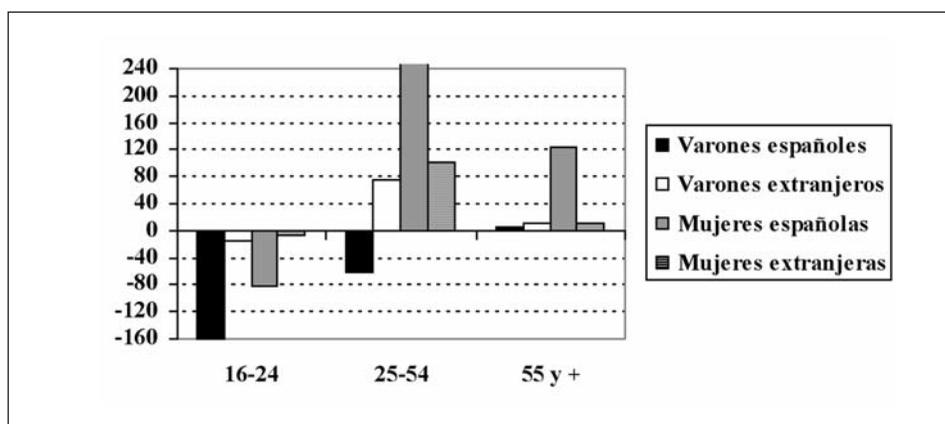
En los últimos siete trimestres, a pesar de la crisis y las malas perspectivas laborales, la población activa española crece en unas 400 mil personas (el 1,8%). El perfil temporal de la evolución de los activos es de crecimiento decreciente hasta el primer trimestre de 2009 con posterior caída de creciente intensidad. Ello pone de manifiesto cierto retraso en el comportamiento de la población activa respecto de la coyuntura económica.

**Tabla 1. Variación de los activos por género y nacionalidad (en miles) entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto de 2009**

Edades	Ambos	Varones			Mujeres		
	sexos Total	Esp	Extr	Doble nac	Esp	Extr	Doble nac
16-24	-260,6	-159,9	-14,3	6,2	-82,7	-7,8	-2,0
25-54	488,5	-61,9	<b>76,0</b>	21,1	<b>325,1</b>	<b>102,1</b>	26,2
55 y +	168,1	6,5	10,3	6,5	<b>123,8</b>	11,6	9,3
Total	396,0	-215,2	71,9	33,8	366,2	105,9	33,5

En negrita se destacan cifras de aumentos relevantes de activos. Nótese el aumento de mujeres (españolas y extranjeras) y varones extranjeros; en cambio, los varones españoles reducen mucho su número. Fuente: elaboración propia con datos de la EPA.

**Gráfico 1. Variación de los activos por género y nacionalidad (en miles) entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto de 2009**



Se aprecia el protagonismo que han tenido las mujeres españolas de 25 y más años en el aumento de la población activa, así como el de los extranjeros de 25-54 años (tanto varones como mujeres). Los varones españoles entre 16 y 54 años reducen su número. Elaboración propia con datos de la EPA.

**El perfil socioeconómico del aumento de activos.** El aumento de la población activa ha sido protagonizado por dos colectivos: las mujeres de nacionalidad española (de 25 y más años) y los extranjeros (tanto varones como mujeres) de edad intermedia (entre 25 y 54 años). Atendiendo al nivel de formación alcanzado, el aumento de activos se concentra en personas que tienen educación superior y formación

profesional (segunda etapa), mientras que los activos con sólo educación primaria disminuyen.

**Tabla 2. Variación de activos (miles y porcentajes) por nivel educativo entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto de 2009**

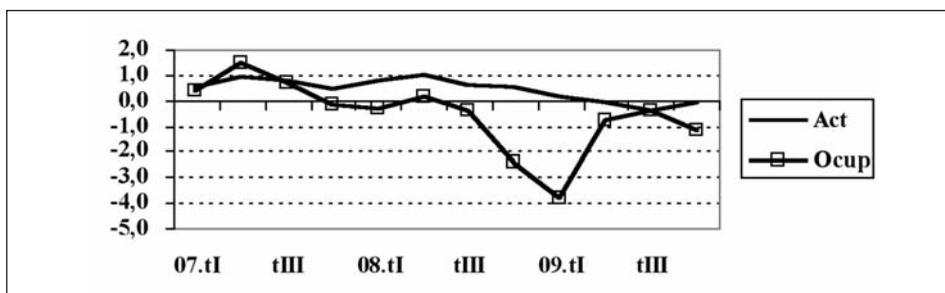
Niveles educativos	Total	%
Total	396,0	100,0
Analfabetos	-5,8	-1,5
Educación primaria	-221,6	-56,0
<b>Formación e inserción profesional (I)</b>	<b>135,8</b>	<b>34,3</b>
<b>Formación e inserción profesional (II)</b>	<b>131,6</b>	<b>33,2</b>
<b>Educación superior, excepto doctorado</b>	<b>382,8</b>	<b>96,7</b>
Doctorado	-26,6	-6,7

En negrita se destacan los niveles educativos que han protagonizado el aumento de la población activa. Se comprueba que se concentra en niveles educativos altos. Fuente: elaboración propia con datos de la EPA.

**I.2. La población ocupada: ¿cuándo y cuánto cae la ocupación en España?**

En España el número de ocupados inicia su caída en el cuarto trimestre de 2007, aunque los más intensos descensos tienen lugar en el cuarto trimestre de 2008 y en el primero de 2009. Desde el primer trimestre de 2008, la caída acumulada de la ocupación en España es de 1,75 millones, lo que significa que la ocupación total se contrae un 8,6%.

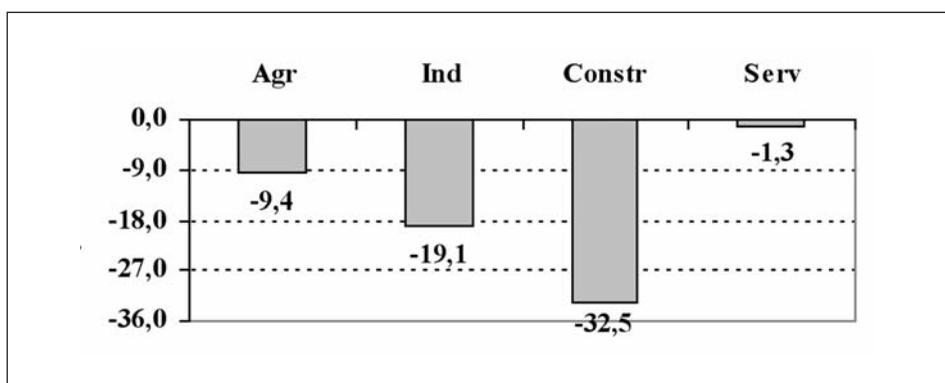
**Gráfico 2. Tasa de variación intertrimestral (en %) de activos y ocupados entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto de 2009**



Los activos aumentan hasta el primer trimestre de 2009. Los ocupados, cuya dinámica venía desacelerándose desde trimestres anteriores, inician su caída en el cuarto trimestre de 2007, adquiriendo la caída especial intensidad en el cuarto trimestre de 2008 y en el primero de 2009. Fuente: elaboración propia con datos de la EPA del INE.

**¿Qué sectores y qué regiones resultan más afectados?** Esta intensa caída del empleo no afecta de la misma manera a los sectores productivos y a las regiones. Los datos de la EPA indican que han sido la construcción y la industria los sectores más afectados, aunque también en el sector agrario ha caído la ocupación. Desde el primer trimestre de 2008, el empleo de la construcción se reduce nada menos que el 32,5% (pierde 868 mil ocupados) y la industria también registra un fuerte descenso de ocupación (pierde 632 mil ocupados, el 19,1%). En cambio, los servicios apenas registran merma de ocupación (-1,3%). Estos datos ponen de relieve la intensidad de la crisis y su concentración en la construcción y en la industria.

**Gráfico 3. Variación porcentual de la ocupación por sectores entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto de 2009**



Desde el primer trimestre de 2008 hasta el cuarto trimestre de 2009, la ocupación total cae el 8,6%, pero las caídas son muy desiguales en los sectores, siendo especialmente elevadas en la construcción (-32,5%) y en la industria (-19,1%). También el sector agrario reduce su ocupación de forma notable (-9,4%). En cambio, la ocupación del sector servicios registra sólo una leve caída.

De igual modo, la caída de la ocupación no adquiere la misma intensidad en todas las regiones, influyendo en ello la especialización productiva regional. Las regiones más intensamente afectadas son Murcia (cuya ocupación total cae en los últimos siete trimestres el 13,0%), Comunidad Valenciana (-12,8%), Cataluña (-11,3%), Andalucía (-10,3%) y Canarias (-9,3%). En una crisis en la que construcción e industria son los sectores especialmente afectados, la mayor orientación productiva de estas regiones hacia los citados sectores explica sus intensas caídas de ocupación: Comunidad Valenciana y Murcia (con especialización relativa en industria y construcción), Andalucía y Canarias (construcción) y Cataluña (industria).

### Mapa 1. La caída de la ocupación regional entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto de 2009



En negro las regiones cuya ocupación cae más intensamente que la media nacional (-8,6%) y en gris las regiones que registran caídas menos intensas que la media. Fuente: elaboración propia con datos de la EPA.

**El perfil socioeconómico de la pérdida de ocupación.** El descenso de la ocupación afecta de forma muy desigual a los diversos colectivos y grupos sociales, en función del género, la nacionalidad, el tipo de contrato, la edad y la cualificación profesional.

- *Género*

La pérdida de ocupación afecta mucho más a los varones (-12,4%) que a las mujeres (-3,2%), debido a que en términos relativos el empleo femenino está menos orientado a la construcción y la industria (los sectores más castigados por la crisis) y, en cambio, está más orientado a los servicios (el sector menos afectado).

- *Nacionalidad*

El descenso de la ocupación total es mucho más intenso en los varones extranjeros (-20,3%), siendo especialmente alto en los varones extranjeros ocupados en la construcción (cuya variación ha sido -46,8%) y en la industria (-33,8%). En cambio, las mujeres extranjeras apenas reducen su ocupación total (-4,3%), pues la pérdida de ocupación de mujeres en la construcción es mucho menor (dado que la construcción contrata pocas mujeres).

- *Tipo de contrato*

La caída de la ocupación afecta de manera muy especial a los asalariados varones con contrato temporal (-26,5%); en cambio, la ocupación de mujeres con contrato indefinido aumenta (4,9%).

- *Edad*  
Entre los jóvenes (16-24 años), el descenso de la ocupación es más alto en los varones que en las mujeres y también mayor en los españoles que en los extranjeros.
- *La cualificación*  
El 80% de la pérdida de ocupación se concentra en personas con menor nivel de formación (formación primaria o primera etapa de la formación profesional).

**Tabla 3. Variación porcentual de la ocupación entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto de 2009**

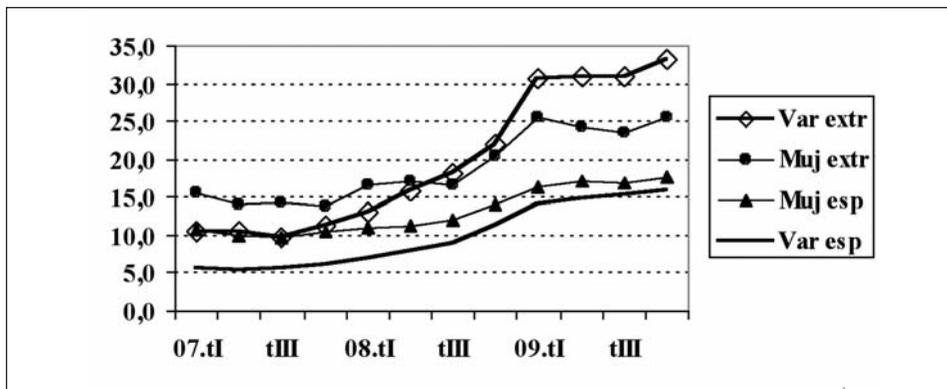
	Ambos	Varones	Mujeres
Ocupados totales por nacionalidad			
Total	-8,6	-12,4	-3,2
Españoles	-8,0	-11,4	-3,2
Extranjeros	-13,4	<b>-20,3</b>	-4,3
Asalariados por tipo de contrato			
Total	-7,9	-11,7	-3,0
Indefinido	-1,2	-5,8	4,9
Temporal	<b>-23,4</b>	-26,5	-19,7
Jóvenes 16-24 años			
Total	<b>-31,2</b>	-36,1	-24,6
Españoles	-32,2	-37,1	-25,5
Extranjeros	-27,8	-33,7	-20,8

Las cifras en negrita destacan que la pérdida de ocupación ha afectado especialmente a los varones extranjeros, a los asalariados con contrato temporal y a los jóvenes (16-24 años), tanto españoles como extranjeros. Fuente: elaboración propia con datos de la EPA.

### I.3. La población parada

Como consecuencia del comportamiento de la población activa (que crece) y de la población ocupada (que desciende intensamente), durante el periodo considerado el número de parados en España aumenta considerablemente (en 2,15 millones), alcanzando la cifra récord de 4,32 millones, que supone el 18,8% de la población activa.

**Gráfico 4. Evolución de la tasa de paro de varones y mujeres (españoles y extranjeros)**



El crecimiento de la tasa de paro ha afectado a todos los colectivos, pero ha sido especialmente intenso en el caso de los varones extranjeros. Fuente: elaboración propia con datos de la EPA.

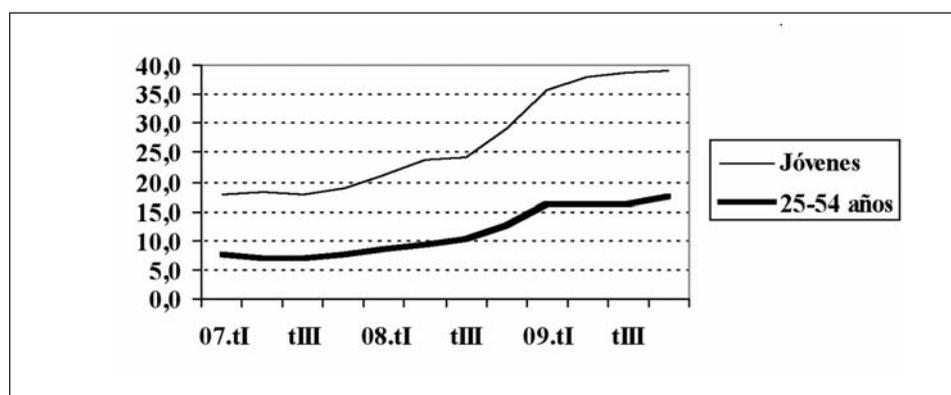
**Tabla 4. Variación de las tasas de paro regional entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto de 2009**

	2008.I	2009.IV	Dif
Murcia	9,5	22,5	13,0
Com. Valenciana	9,6	22,6	13,0
Canarias	14,7	26,9	12,2
Andalucía	14,8	26,3	11,5
Castilla-La Mancha	9,6	19,2	9,7
Cataluña	7,6	17,0	9,4
Balears (Illes)	10,7	19,5	8,8
Ceuta	16,9	24,6	7,7
Rioja (La)	6,3	13,7	7,4
Aragón	6,0	13,3	7,3
Madrid	7,4	14,7	7,3
Extremadura	14,4	21,3	6,9
Cantabria	6,4	12,6	6,3
País Vasco	5,6	11,8	6,1
Castilla y León	8,2	14,2	6,0
Asturias	8,5	14,2	5,8
Galicia	8,4	12,9	4,5
Navarra	6,1	10,5	4,5
Melilla	22,7	21,7	-1,1
Total Nacional	9,6	18,8	9,2

La tabla permite constatar el mayor aumento de la tasa de paro en las regiones del litoral mediterráneo y en Canarias, mientras que en las regiones del norte y oeste peninsular el paro no crece tanto. Fuente: elaboración propia con datos de la EPA.

**El perfil socioeconómico del crecimiento del paro.** Las tasas de paro de los distintos colectivos sociales han aumentado en todos los casos, si bien los aumentos han tenido diferente intensidad, a tenor de la evolución de la población activa y la población ocupada. La tasa de paro crece de manera especialmente intensa en los jóvenes en general y en los varones extranjeros. Por regiones, la tasa de paro crece mucho más en las regiones del litoral mediterráneo, junto con Canarias, mientras que en las regiones del norte y oeste peninsular la tasa de paro crece mucho menos.

**Gráfico 5. Evolución de la tasa de paro de según edades**



El gráfico pone de manifiesto que el crecimiento del paro ha afectado mucho más intensamente a los jóvenes (16-24 años) que a los activos de edad intermedia (25-54 años). Fuente: elaboración propia con datos de la EPA.

#### I.4. Conclusiones sobre la evolución laboral

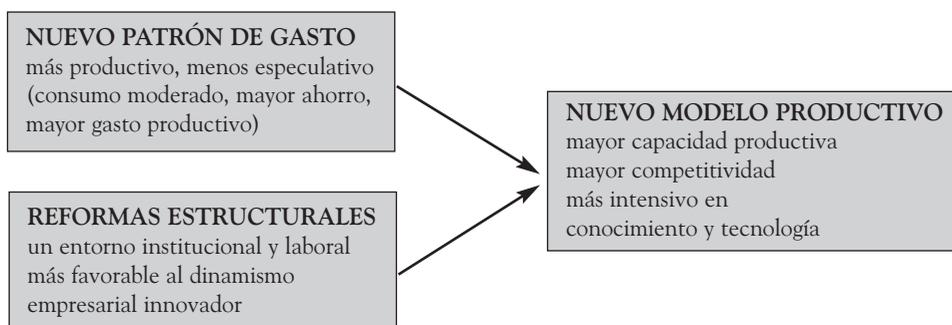
Durante el periodo considerado, se constata una intensa y diferenciada evolución de los activos, los ocupados y los parados en los distintos sectores, regiones y grupos sociales. Mientras cae intensamente la ocupación en la construcción y la industria, sigue creciendo aunque a ritmo decreciente la población activa; todo ello contribuye al gran incremento de la tasa de paro. La desigual incidencia sectorial de la caída de la ocupación provoca efectos asimétricos en las distintas regiones y en los grupos sociales. Lógicamente, las regiones más afectadas han sido regiones con orientación productiva dominante hacia la construcción y/o hacia la industria (regiones del litoral mediterráneo y Canarias). Y como es lógico también, el ajuste del empleo de la construcción y la industria ha recaído más intensamente en los asalariados con contratos temporales, entre los que abundan los jóvenes (16-24 años), los varones inmigrantes y los trabajadores con menor cualificación profesional.

## II. ¿Cómo superar la crisis del mercado laboral español?

Urge afrontar esta profunda y asimétrica crisis laboral española. El altísimo nivel de empleo (tanto directo como indirecto) alcanzado por el sector inmobiliario en el excepcional *boom* ocurrido entre 1997 y 2007, empleo que en gran parte ha desaparecido en 2008 y 2009, no se va a recuperar ni a corto ni a largo plazo. Cuando se normalice el sector inmobiliario, tras el duro reajuste que está sufriendo (que tardará varios años en completarse), sólo cabe esperar un nivel de empleo en la construcción de nuevas viviendas muy inferior al logrado antes de la crisis. Han de ser no una sino muchas ramas productivas (de la industria y los servicios) las que tomen el relevo en la creación de empleo. Y para que ello sea posible son precisos cambios estructurales en el modelo productivo, en el patrón de gasto, en el entorno socioeconómico (incluido el mercado laboral).

**Otro modelo productivo.** Si la economía española quiere recuperar a medio-largo plazo el nivel de empleo que tenía en 2007, cuando existían “sólo” 1,8 millones de parados y la tasa de paro se situaba en el 8% de la población activa, precisa *otro modelo productivo*, más innovador y competitivo, en el que el anterior protagonismo de la construcción de viviendas (imposible de mantener en el futuro) sea asumido no por otro sector (que no se adivina cuál pueda ser), sino por un *amplio conjunto de ramas de la industria y los servicios*. En ese amplio conjunto de actividades evidentemente tienen que estar ramas de la industria y los servicios intensivas en capital humano y tecnológico, pero también tienen su sitio ramas tradicionales (renovadas por la innovación). Es decir, la crisis de la construcción, tan profunda como intensa fue su expansión, deja un vacío de empleo que ningún sector aislado (ni siquiera el turismo, que también atraviesa su particular crisis) puede llenar; sólo un renovado conjunto de actividades, un nuevo modelo productivo, puede hacerlo (a medio-largo plazo, pues a corto plazo es imposible).

### Cuadro 1. Requerimientos de un nuevo modelo productivo



Lograr un nuevo modelo productivo requiere combinar medidas que modifiquen el patrón de gasto con reformas estructurales. Fuente: elaboración propia.

Superar esta grave crisis laboral exige no sólo medidas coyunturales (anticíclicas), tendentes a estimular el gasto en la fase baja del ciclo, sino sobre todo medidas (reformas) estructurales que modifiquen aspectos claves de la economía: el patrón de gasto, el entorno socioeconómico y el mercado laboral.

**Otro patrón de gasto.** Para que la economía española recupere el mucho empleo perdido (más de millón y medio de puestos de trabajo en dos años) no basta con adoptar medidas que estimulen la *cantidad* del gasto, necesita mejorar la *calidad* del gasto, lograr un *patrón de gasto más productivo y menos especulativo*: gastar más en cosas que permiten mejorar el modelo productivo y obtener ganancias de competitividad (cosas como la educación, las actividades de I+D+i, las infraestructuras de todo tipo y otras inversiones productivas) y, en cambio, gastar menos en gastos suntuarios y especulativos que no mejoran el modelo productivo<sup>1</sup>. Un patrón de gasto *más económico* contribuye a potenciar el modelo productivo, pues mejora a medio y largo plazo la competitividad de las empresas y del conjunto de la economía y posibilita la creación de más y mejor empleo. Este gasto cualificado (más innovador y productivo, menos consumista y especulativo) debe ser fomentado mediante reformas estructurales, por ejemplo, estableciendo una fiscalidad más favorable al mismo. Las propias administraciones públicas deben gastar mejor (menos en innecesaria y superflua burocracia y más en educación, tecnología, innovación y otras inversiones productivas, evitando siempre el derroche y la mala gestión).

**Otro entorno socioeconómico.** Pero el cambio del modelo productivo no sólo se logra mediante cambios en el patrón de gasto, también se logra creando un *entorno socioeconómico* más favorable al trabajo, al ahorro, a la inversión y al dinamismo empresarial. Requiere crear un conjunto de *condiciones favorables* para que, a partir de ellas, se dinamicen iniciativas empresariales innovadoras en la industria y en los servicios (iniciativas nacionales y extranjeras, tanto en las ramas más avanzadas en capital humano y tecnológico, como en las ramas tradicionales).

¿Qué condiciones? El entorno administrativo, la legislación fiscal, laboral y mercantil, las infraestructuras, etc., según sean, crean condiciones que hacen más o menos atractivo el trabajo, el ahorro, la inversión, la investigación y las iniciativas empresariales innovadoras. Lograr condiciones más favorables requiere un conjunto de reformas estructurales.

---

<sup>1</sup> El boom de la vivienda deja tras de sí un inmenso *stock* de viviendas, una parte de ellas sin vender, *stock* que no contribuye a paliar las carencias de capacidad productiva y competitividad de la economía española. Dicho coloquialmente, "fue pan de ayer, pero hambre de hoy y mañana", pues tan fuerte esfuerzo financiero dedicado al *ladrillo* no hace a la economía más competitiva, y resulta hoy inútil para impulsar el dinamismo económico y la creación de empleo. Y, además, provoca mucho endeudamiento en hogares y empresas que hay que devolver.

**Otro mercado laboral.** La creación de más y mejor empleo (la demanda de trabajo por parte de las empresas) y la superación del altísimo dualismo laboral español<sup>2</sup> en gran medida dependen del modelo productivo, del patrón de gasto y del entorno socioeconómico, pero también de las condiciones laborales (salariales y no salariales). Al dinamismo del empleo no todas las instituciones laborales contribuyen por igual. Al respecto cabe tener en cuenta las *buenas prácticas laborales* de países del centro y norte de Europa (por ejemplo, Austria, Países Bajos y Dinamarca), que registran bajas tasas de paro sin que ello implique merma de protección laboral y cohesión social<sup>3</sup>. De esas buenas prácticas surge el concepto de *flexiguridad* laboral, que combina dosis de *flexibilidad* que necesitan las empresas para afrontar el cambio tecnológico y la competencia con niveles de *seguridad* que requieren los trabajadores<sup>4</sup>.

Varias son las implicaciones para la política laboral de la flexiguridad:

- Para el logro de la necesaria *flexibilidad laboral* (que posibilite a las empresas su continua reestructuración frente a los cambios tecnológicos y la competencia) conviene impulsar la contratación indefinida (con costes de despido no disuasorios)<sup>5</sup>.
- Para lograr la también necesaria *seguridad laboral*, enfatiza la importancia de:
  - Las medidas de *formación profesional* (a través no sólo del sistema educativo, sino también mediante el aprendizaje permanente); formación que facilite las transiciones laborales (de la escuela y la universidad al primer empleo, del paro y la inactividad al empleo y de un empleo a otro) y la movilidad profesional<sup>6</sup>.
  - Las *prestaciones de paro* suficientes y acompañadas de *medidas activadoras de la búsqueda de empleo* (información de puestos vacantes, servicios de orientación, cursos de reciclaje profesional, etc.)<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> En España, la tasa de temporalidad (precariedad) de los asalariados, a pesar de la intensa disminución de asalariados con contrato temporal debido a la crisis, supera el 25% (25,9% en el tercer trimestre de 2009, según la EPA), porcentaje muy superior al de la media de la UE-27 (13,8%). Superar este alto dualismo laboral requiere reformas estructurales.

<sup>3</sup> La tasa de pobreza de España, que mide el grado de desigualdad en la distribución de la renta (en 2008 el 20% según Eurostat) es muy superior a la que registran Austria (12%), Países Bajos (11%) y Dinamarca (12%). Frente a la altísima tasa de paro española (18,8% en el cuarto trimestre de 2009), estos países registran tasas de paro muy inferiores: Austria (5,1%), Países Bajos (3,4%) y Dinamarca (6,1%).

<sup>4</sup> - Cfr. Comisión Europea (2007). *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*. COM(2007) 359 final.

<sup>5</sup> El coste de despido de los contratos indefinidos, si es alto, protege al trabajador contratado pero disuade la nueva contratación indefinida, estimulando la contratación temporal, con efectos negativos para la *eficiencia* (la contratación temporal no beneficia la mejora de la productividad del trabajo e introduce inestabilidad en el comportamiento de las variables macroeconómicas, por ejemplo, el consumo final) y la *cohesión* (discrimina entre los trabajadores protegidos y no protegidos).

<sup>6</sup> La flexiguridad no defiende el *statu quo* de cada puesto de trabajo, sino la *empleabilidad* del trabajador, es decir, la capacidad y disposición del trabajador de asumir un nuevo empleo, caso de perder el que tiene. La empleabilidad depende en gran medida de la formación, pero también del conjunto de incentivos que influyen en la decisión de asumir un nuevo puesto de trabajo.

<sup>7</sup> Cfr. Espínola, J. R. de (2009). *En torno a la crisis económica en España*. Revista ICADE, nº 77, mayo-agosto de 2009, pág. 30.

**Una referencia valiosa: la Estrategia Lisboa de la UE.** La Estrategia Lisboa de la Unión Europea, establecida en 2000 y ratificada en 2005 por el Consejo Europeo con un horizonte temporal de una década, constituye una lúcida guía de política económica con vistas al cambio del patrón de gasto y del entorno socioeconómico y laboral que precisa la economía española. Su objetivo estratégico no ha perdido actualidad (a pesar de los avatares de la Unión Europea y la crisis económica) y sigue siendo plenamente asumible por la política económica española: lograr una economía competitiva internacionalmente, basada en el conocimiento, cuyos sectores productivos (tradicionales y nuevos) utilicen más intensamente recursos humanos cualificados y las nuevas tecnologías, y sean capaces de crear más y mejores empleos (de mayor productividad), con cohesión social y respeto al medioambiente<sup>8</sup>. Para el logro de este ambicioso objetivo, la Estrategia Lisboa establece la necesidad de estabilidad macroeconómica (que es una forma técnica de decir que el patrón de gasto ha de ser equilibrado y sostenible, lo contrario a un patrón de gasto consumista y especulativo) y llevar a cabo un conjunto de reformas estructurales que potencien la dotación de factores (trabajo, capital, tecnología), mejoren el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, los mercados financieros y los mercados laborales<sup>9</sup>.

### III. La Estrategia para el Crecimiento Económico Sostenible

En diciembre de 2009, el Gobierno presenta en el Congreso de Diputados la Estrategia para el Crecimiento Económico Sostenible<sup>10</sup>, definida como un plan *integral* (que afecta a los sectores y ámbitos más relevantes de la economía), *a largo plazo* (con un horizonte temporal de diez años) y que para el logro de sus objetivos precisa de la *continuidad de su aplicación*, lo que a su vez depende del *diálogo y consenso* de los agentes políticos e institucionales, económicos y sociales.

**Diagnóstico.** La Estrategia parte de un diagnóstico de la situación de la economía española; diagnóstico que si bien destaca importantes logros alcanzados en los últimos quince años (en renta por habitante y empleo, nivel educativo general de la población, capital productivo, infraestructuras, internacionalización de empresas,

<sup>8</sup> Cfr. Consejo Europeo de Lisboa (2000), *Conclusiones de la Presidencia*, nº 5, marzo de 2000, <europa.eu> y Comisión Europea (2005), *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia Lisboa*, COM(2005) 24 final.

<sup>9</sup> Concluida la primera década del siglo XXI, la economía europea sólo en parte ha logrado los objetivos planteados, pues no es la más competitiva del mundo, no ha logrado ser del todo una economía basada en el conocimiento, subsiste el problema del empleo (agravado por la crisis financiera), no ha modernizado las instituciones en las que se basan las prestaciones del Estado de bienestar y necesita afrontar el reto medioambiental. El relativo fracaso de la Estrategia Lisboa se explica porque muchas de las reformas planteadas no han sido aplicadas por los gobiernos europeos (no sólo España, también Europa padece problemas de gobernanza). Además, la Estrategia (poniendo de manifiesto los límites del conocimiento de los economistas sobre la dinámica económica) no contaba con la posibilidad de que ocurriera la crisis financiera internacional, ni establecía la necesidad de reforma del entramado institucional de los mercados financieros europeos.

<sup>10</sup> Publicada en <www.la-moncloa.es>.

etc.), también *reconoce* importantes defectos (lento crecimiento de la productividad, déficit de la balanza de pagos, etc.) y desajustes estructurales (entre ellos, el alto fracaso escolar, el insuficiente gasto en I+D+i, la ineficiencia y alta dependencia energética, el excesivo gasto en vivienda que ha sobredimensionado el sector inmobiliario y generado excesivo endeudamiento de hogares y empresas); defectos y desajustes que han caracterizado al modelo de crecimiento desequilibrado de la economía española.

**Contenido.** A partir del diagnóstico, la Estrategia, siguiendo pautas acordes con la Estrategia Lisboa de la UE, propone un amplio conjunto de reformas estructurales que hagan posible el cambio de modelo de crecimiento; un nuevo modelo de crecimiento (modelo productivo y patrón de gasto) más eficiente y competitivo, que posibilite la creación de más y mejores empleos (más estables y con mayor productividad), con cohesión social y equilibrio medioambiental. La pieza central de esta estrategia es la Ley de Economía Sostenible, pero junto a ella se anuncian otras reformas que afectan al mercado laboral, al sistema de pensiones, a las administraciones públicas, al sistema financiero y a sectores productivos. Un breve resumen de las reformas más destacables se expone a continuación.

**La Ley de Economía Sostenible.** La Ley de Economía Sostenible organiza sus reformas en torno a los cinco temas siguientes<sup>11</sup>:

1. *Entorno legal y administrativo.* Para favorecer el dinamismo empresarial, la Ley contiene reformas del marco legal y administrativo. Así, trata de reducir las cargas administrativas a las empresas, mejorar la contratación pública de bienes y servicios (haciéndola más transparente, abierta a la competencia y ecológica), acortar el aplazamiento de los pagos de las administraciones públicas a las empresas y mejorar la calidad del gasto público (teniendo más en cuenta la eficiencia energética y aspectos medioambientales).
2. *Medio ambiente.* Para la mejora de la sostenibilidad medioambiental, lograr mayor eficiencia energética y reducir la alta dependencia exterior, se plantean las bases de un nuevo modelo energético y se impulsa un transporte más sostenible.
3. *Vivienda.* En relación al sector vivienda, tratando de afrontar causas y efectos del reciente *boom* inmobiliario, se impulsa un modelo de construcción más eficiente medioambientalmente, incentivando por un lado la rehabilitación (que ahorre energía y agua y que favorezca la mejora de la accesibilidad de los edificios) y por otro el mercado de vivienda en régimen de alquiler.
4. *Formación profesional y actividad innovadora.* La Ley contiene algunas reformas del sistema de formación profesional (haciéndolo más flexible y aumentando la

---

<sup>11</sup> El anteproyecto de la Ley de Economía Sostenible se aprueba en Consejo de Ministros de 27 de noviembre de 2009 <[www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es)> y <[www.meh.es](http://www.meh.es)>.

oferta educativa), amplía los incentivos fiscales a la innovación y mejora el marco de protección de los derechos de propiedad intelectual, estableciendo también medidas a favor del desarrollo de la sociedad de la información.

5. *Nuevos sectores*. Finalmente, la Ley trata de impulsar tres grupos de actividades, que califica como *nuevos sectores*: a) actividades relacionadas con la tecnología y la sociedad de la información; b) sectores *verdes* (energías renovables, servicios energéticos, servicios de gestión y reutilización del agua y transporte público); y c) servicios sanitarios y educativos. Y como instrumentos financieros de apoyo a los nuevos sectores, la Ley contempla dos Fondos: el ya creado *Fondo Estatal para el Empleo y Sostenibilidad Local*<sup>12</sup>, dotado con 5.000 millones euros, con la finalidad de impulsar en 2010 inversiones de las corporaciones locales que creen empleo, potencien el desarrollo tecnológico y favorezcan la sostenibilidad social y medioambiental; y el *Fondo para la Economía Sostenible*, dotado con 20.000 millones euros, gestionado por el Instituto de Crédito Oficial y cofinanciado al 50% por las entidades financieras, con la finalidad de financiar inversiones en infraestructuras, capital riesgo (nuevas iniciativas empresariales innovadoras), préstamos y avales a empresas y rehabilitación de viviendas.

**Otras reformas.** Además de la Ley de Economía Sostenible, la Estrategia propone considerar, en el marco del diálogo político, social e institucional, otras reformas: la reforma del sistema de pensiones, la reforma laboral y otras reformas referidas a muy variados ámbitos (la justicia, las administraciones públicas, el sistema financiero, la lucha contra el fraude fiscal y laboral, la energía, la tecnología y la innovación, los sectores emergentes y el medioambiente).

*Reforma del sistema de pensiones.* Para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones públicas, en un contexto de envejecimiento demográfico, la Estrategia propone considerar en la Mesa del Diálogo Social y en la Comisión del Pacto de Toledo propuestas que:

- aseguren la estricta correspondencia entre cotización y prestación;
- integren los diferentes regímenes del sistema y completen el proceso de separación de fuentes de financiación;
- incentiven la prolongación de la vida laboral, teniendo en cuenta la esperanza de vida a partir de los 65 años;
- establezcan una política eficaz de ayudas familiares y a la conciliación, y adapten las prestaciones a las nuevas formas familiares.

<sup>12</sup> Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, fondo sucesor (con algunos cambios) del *Fondo Estatal de Inversión Local*, creado por Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre.

*Reforma laboral.* La Estrategia, manifestando su compromiso con la conciliación de intereses presentes en las relaciones laborales, pretende favorecer la dinámica de las empresas sin debilitar los derechos de los trabajadores (descarta expresamente la creación de nuevos contratos con menores costes de despido). A través del diálogo social plantea evaluar y adoptar reformas de los siguientes aspectos de las relaciones laborales:

- la negociación colectiva (para mejorar la flexibilidad interna de las empresas);
- el uso de la reducción de jornada (como instrumento de ajuste temporal de empleo, teniendo en cuenta el denominado modelo alemán);
- la política de bonificaciones a la contratación (reorientando los recursos hacia políticas de empleo más eficientes);
- los Servicios Públicos de Empleo (para la mejora general de la intermediación laboral);
- medidas que reduzcan la dualidad y la alta tasa de temporalidad del mercado laboral;
- otros aspectos, como la mejora del control de los procesos de incapacidad y la adopción de medidas para reducir la brecha salarial entre mujeres y hombres.

*Otras reformas institucionales.* De cara a la modernización de la justicia, se plantean reformas para agilizar los procesos mercantiles y potenciar los sistemas de solución extrajudicial de conflictos. Otras reformas versan sobre las administraciones públicas, para completar el proceso de transposición de la Directiva europea sobre los servicios y ampliar los casos en que rige el silencio administrativo positivo. No faltan reformas del sistema financiero, entre las que destaca la reforma de la Ley de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros. También se alude a medidas contra el fraude fiscal, laboral y de las prestaciones de la Seguridad Social, y a otras medidas que impulsan la innovación y la competitividad de las empresas (se anuncian una Ley de la Ciencia, Tecnología e Innovación, una Estrategia Estatal de Innovación y una nueva Ley de Servicios Profesionales).

*Reformas sectoriales.* Especial interés tiene la propuesta de un Plan de Competitividad Industrial hasta 2020, relativo tanto a sectores tradicionales como emergentes, con atención particular a la biotecnología y las tecnologías sanitarias, las TIC's, las energías renovables y el sector aeroespacial. Asimismo se proponen medidas destinadas a impulsar un modelo energético sostenible (con horizonte 2020 y acorde con los principios de seguridad de suministro, eficiencia y respeto al medio ambiente, que incluye un nueva Ley de Eficiencia Energética y Energías Renovables). Finalmente, cabe citar las propuestas de un Plan del Vehículo Eléctrico y un Programa de inversiones en infraestructuras para el transporte sostenible (que prioriza los accesos ferroviarios a aeropuertos y puertos de interés general, la creación de infraestructuras

para actividades logísticas y la extensión de las cercanías ferroviarias y líneas de Alta Velocidad).

**Una valoración crítica.** Sobre las reformas estructurales contenidas en la Estrategia para el Crecimiento Económico Sostenible hay que decir que, aunque son *tar-días* (pues han pasado muchos meses sin que se hayan planteado) e *insuficientes*, van en la *dirección correcta*, la establecida por la Estrategia Lisboa y la nueva Estrategia de la UE 2020<sup>13</sup>.

Llama la atención la *ambición* con que se formula la Estrategia, la variedad de ámbitos de la economía española que pretende reformar (aunque ciertamente muchas cosas deben cambiar en la economía española para que cambie su modelo de crecimiento y pueda generarse mucho empleo y de calidad). Pero este alto grado de ambición suscita *dudas* sobre si efectivamente todas estas reformas planteadas (más allá de su mera formulación) van a ser acometidas; dudas alimentadas por lo sucedido tras la aprobación del Plan Nacional de Reformas de 2005. Porque la formulación de la Estrategia para el Crecimiento Económico Sostenible pone en evidencia el fracaso del Plan Nacional de Reformas de 2005<sup>14</sup> que, a pesar de sus buenos propósitos y orientación (precisamente para corregir los defectos del modelo de crecimiento), no evitó los desajustes estructurales de la economía española, que agravan la crisis actual y que dificultan su rápida recuperación.

A pesar de este fallido precedente, y con independencia de la opinión que se pueda tener del Gobierno que la impulsa, la Estrategia para el Crecimiento Sostenible podría (debería) ser el punto de partida del cambio estructural que precisa la economía española; como en 1977 lo fueron los Pactos de la Moncloa, cuando también España atravesaba una fuerte crisis económica (distinta de la actual, pero igualmente grave). La clave del éxito de los Pactos no sólo estuvo en su lúcido diagnóstico y en el planteamiento de reformas claves, sino también en el *consenso* practicado por los partidos políticos, los interlocutores económicos y sociales y el conjunto de la sociedad, que no antepusieron su interés particular al interés general. Gracias al consenso en cuestiones básicas (que no impide el disenso en cuestiones de menor calado), España superó (no sin esfuerzo) la larga y grave crisis del periodo 1975-1985.

Es de desear que el anteproyecto de Ley de Economía Sostenible y las demás reformas anunciadas, así como otras que surjan del diálogo entre interlocutores políticos, económicos, sociales e institucionales, no se queden en el terreno de los bue-

<sup>13</sup> Comisión Europea. *Consulta sobre la futura Estrategia UE 2020*. COM(2009) 647 final. 2009.

<sup>14</sup> El Plan Nacional de Reformas de España de octubre de 2005, aunque bien formulado y acorde con la Estrategia Lisboa, no evitó los graves desequilibrios de la economía española. No impidió el grave desajuste entre el patrón de gasto (demasiado consumista y muy especulativo) y el modelo productivo (que requería para su transformación más inversión en capital humano y tecnológico). La política económica española no acometió las numerosas reformas estructurales necesarias (en la educación, en la tecnología e innovación, en la energía, en el mercado laboral, en el sistema de pensiones públicas y en los servicios).

nos propósitos, y una vez alcanzado el mayor *consenso*<sup>15</sup> posible (entre los partidos políticos, entre interlocutores económicos y sociales y entre la administración central y las autonómicas), se apliquen y vayan operando el necesario cambio del modelo de crecimiento español.

Si por falta de diálogo y consenso no se aplican las reformas estructurales precisas y se mantiene el caduco modelo de crecimiento (en el que ya el sector vivienda no va a actuar como locomotora), existe un serio riesgo de que la economía española, superada la crisis, se instale en una dinámica de lento crecimiento que genere poco empleo y no reduzca sustancialmente las muy altas cifras de paro. ¿A quién puede interesar que, superado lo peor de la crisis, el mercado laboral español *se instale* en un precario 15% de tasa de paro?

Frente a la postura de que el Gobierno debe adoptar las reformas estructurales (bajo su responsabilidad y con sus limitaciones), sin que sea necesario consenso político, institucional y social alguno, cabe defender la conveniencia *práctica* de que las grandes reformas estructurales (para lograr cambios en profundidad en el patrón de gasto, en el entorno socioeconómico, en el mercado laboral y en el modelo productivo) sean objeto de diálogo y consenso, de manera que queden fuera de la dinámica política partidista, en la que prima el cortoplacismo y la búsqueda del interés particular (buscando rédito electoral de las reacciones de los grupos que se sienten perjudicados por las reformas). Y es que, aunque las reformas estructurales (bien planteadas y ejecutadas) sirvan al interés general, a corto plazo pueden generar perjuicios particulares y reacciones de contrarreforma.

### **Bibliografía**

- COMISIÓN EUROPEA (2005). *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia Lisboa*. COM(2005) 24 final. 2005.
- COMISIÓN EUROPEA (2007). *Hacia los principios comunes de la flexibilidad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*. COM(2007) 359 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2009). *Consulta sobre la futura Estrategia UE 2020*. COM(2009) 647 final. 2009.
- CONSEJO EUROPEO DE LISBOA (2000). *Conclusiones de la Presidencia*, nº 5, marzo 2000. <europa.eu>.
- CONSEJO DE MINISTROS DE ESPAÑA (2009). *Anteproyecto de la Ley de Economía Sostenible*. 27.11.2009. <www.la-moncloa.es>.
- ESPÍNOLA, J. R. DE (2009). *En torno a la crisis económica en España*. Revista ICADE, nº 77, mayo-agosto de 2009.

---

<sup>15</sup> El consenso sobre reformas estructurales importantes es conveniente para evitar que la aplicación de las mismas, que frecuentemente provoca perjuicios a corto plazo y reacciones contrarias por parte de grupos económicos y sociales afectados, sea utilizada con fines partidistas y electorales para debilitar al gobierno de turno. Cuando ello ocurre, las reformas estructurales tienden a reducirse y aplazarse.

- ESPÍNOLA, J. R. DE (2009). *La construcción en el patrón de gasto y en el modelo productivo de la economía española (1995-2007)*. En Juan Velarde Fuertes (coord.). *Mediterráneo Económico*, nº 16. El futuro de la economía española. Págs. 171-192. Editorial Fundación Cajamar.
- ESPÍNOLA, J. R. DE (2010). *Crecimiento y crisis de la economía española (1995-2009)*. Editorial Universitas. Madrid.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA (2009). *Estrategia para el Crecimiento Económico Sostenible*. <[www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es)>.

