

G20

Reseñas de los países



Oficina
Internacional
del Trabajo

RESPUESTA DE ESPAÑA A LA CRISIS

Paliar el aumento enorme del desempleo

España estaba disfrutando de una expansión económica fuerte y sostenida hasta el segundo semestre de 2008, en que la crisis financiera mundial golpeó al país con virulencia. El crecimiento experimentó una marcada desaceleración en 2008, año en que el producto interno bruto (PIB) creció un 0,9 por ciento, frente al 3 y al 4 por ciento registrados en los cuatro años anteriores. La tasa de crecimiento de las exportaciones, que en 2007 alcanzó el 5 por ciento, cayó hasta el 0,7 por ciento en 2008, mientras que, ese mismo año, la demanda interna contribuyó en tan sólo un 0,1 punto porcentual al crecimiento del PIB.

Se estima que en 2009 el PIB se contrajo en alrededor de un 3,6 por ciento, pero esta tendencia comenzó a remitir a partir del tercer trimestre de 2009, en que se experimentó un descenso del 0,3 por ciento, frente al 1,6 y al 1,1 por ciento registrados en el primer y segundo trimestres, respectivamente. La debilidad de la demanda interna contribuyó en gran medida a la caída del PIB en 2009. Se produjo una contracción de la inversión, especialmente en el sector de la vivienda y del consumo privado, además de una merma de las exportaciones y las importaciones.

La fuerte dependencia con respecto a la economía mundial y la profunda reestructuración del mercado nacional de la vivienda tuvieron consecuencias particularmente desfavorables para el mercado laboral. El número de desempleados aumentó en 1,3 millones en 2008, y en 1,2 millones en 2009, año en que la pérdida de puestos de trabajo, iniciada en el sector de la construcción, se extendió a otros sectores de la economía. En 2009 la tasa de desempleo ascendió hasta el 18,8 por ciento de la población activa, alcanzándose un total de 4,3 millones de personas desempleadas; el país registra el 45 por ciento de los nuevos desempleados de toda la Unión Europea.

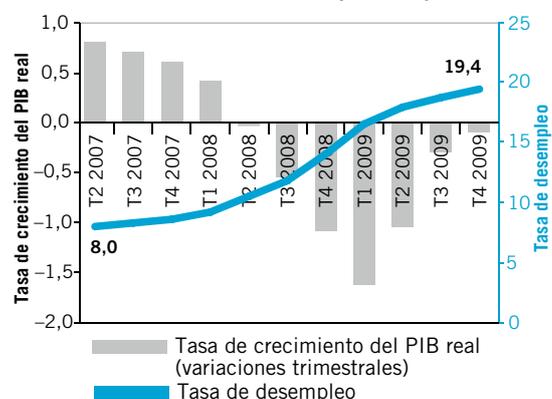
Otro de los retos estructurales que se plantea al mercado de trabajo en España es el aumento del número de personas en edad de trabajar, debido en parte a una considerable entrada de inmigrantes. El segmento de personas en edad de trabajar está creciendo de manera más acelerada en España que en toda la zona del euro, pues en 2007 experimentó un incremento

del 1,7 por ciento frente al 0,5 por ciento para la zona del euro.

Los datos sobre las formas atípicas de empleo muestran que el ajuste se ha producido en los «márgenes» del mercado laboral, lo cual ha acentuado su dualidad: según la OCDE, la mayoría de las pérdidas de puestos de trabajo registradas en los 12 meses anteriores a junio de 2009 correspondieron a empleos temporales, y la tasa de empleo temporal con respecto al empleo total pasó de un 32 por ciento en el primer trimestre de 2007 a un 25,1 por ciento en diciembre de 2009. Los segmentos de la fuerza laboral más proclives a la contratación temporal, como los jóvenes y las personas con niveles de calificación medios y bajos, soportaron la peor parte del impacto de la recesión, como lo evidencia la tasa de desempleo de los jóvenes, que alcanzó el 44,5 por ciento en diciembre de 2009. Los trabajadores extranjeros también se vieron gravemente afectados: a principios de 2007 había 383.000 desempleados, cifra que prácticamente se triplicó hasta alcanzar 1 millón a mediados de 2009.

El volumen de horas de trabajo en las actividades inmobiliarias se redujo en más del 6 por ciento entre el segundo trimestre de 2008 y el segundo trimestre de 2009, en comparación con un descenso medio del 1,6 por ciento registrado en el conjunto de la economía;

Gráfico 1. Tasa de desempleo y tasa de crecimiento del PIB real, por trimestre, abril de 2007-diciembre de 2009 (porcentaje)

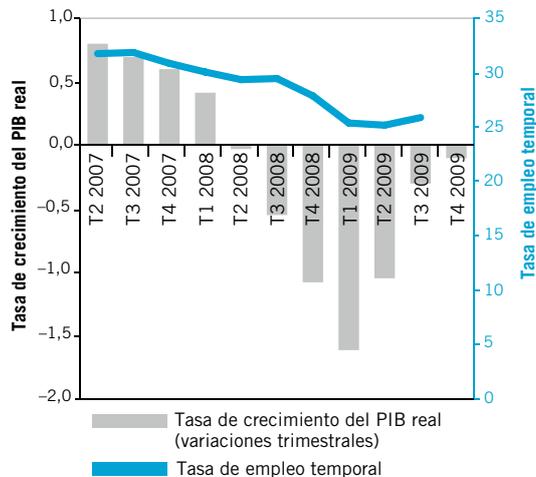


Fuente: OIT, basada en informaciones oficiales del país (EUROSTAT).

en la mayoría de los sectores, el número de horas de trabajo disminuyó en una proporción inferior al 2 por ciento, mientras que en numerosos segmentos del sector servicios apenas hubo cambios. Estas cifras ponen de manifiesto que el ajuste se ha producido a costa de la destrucción de empleo más que de la reducción del número de horas de trabajo.

El desempleo es un factor clave de la pobreza en España; según la OCDE, en 2009, alrededor del 50 por ciento de los hogares sin empleo sufrían un nivel de pobreza relativo, frente a la media del 37 por ciento de la OCDE.

Gráfico 2. Tasa de empleo temporal y tasa de crecimiento del PIB real, por trimestre, abril de 2007-diciembre de 2009 (porcentaje)



Fuente: OIT, basada en informaciones oficiales del país (EUROSTAT).

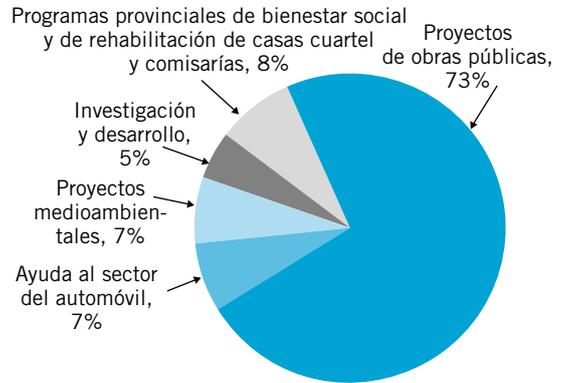
Medidas de estímulo para impulsar el empleo

Ante la amplitud e intensidad de las consecuencias de la crisis mundial sobre el empleo, en noviembre de 2008 el Gobierno adoptó el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, conocido como «Plan E», que constaba de diversas medidas económicas, financieras y fiscales. Desde entonces, el Gobierno ha ampliado y mejorado las respuestas frente a la crisis y recientemente adoptó medidas para garantizar la protección social a los desempleados y promover la creación de empleo.

El Plan E comprendía diversas iniciativas, como la reducción de impuestos para proporcionar apoyo directo a los hogares con bajos ingresos, así como medidas de apoyo a las empresas, en materia tributaria y de facilitación del acceso al crédito. También contemplaba incentivos para elevar las tasas de empleo y para inyectar liquidez en el sistema financiero con el fin de restablecer el flujo del crédito hacia las familias y las empresas. El Plan E comprendía además un ambicioso programa destinado a modernizar la economía y fomentar el crecimiento económico sostenible y duradero a medio y largo plazo.

Magnitud: El importe total del paquete de medidas de estímulo ascendió a 11.000 millones de euros (alrededor del 1,1 por ciento del PIB de 2008). Además, las medidas de apoyo al sector financiero se estimaron en alrededor del 14,3 por ciento del PIB.

Gráfico 3. Desglose del Plan E (porcentaje de gasto)



Desglose: Los fondos se repartieron de la siguiente manera: 8.000 millones de euros (73 por ciento del total) se destinaron a proyectos de obras públicas en los municipios, como se explica más adelante; 500 millones de euros (5 por ciento), para investigación y desarrollo; 800 millones de euros (7 por ciento), para proyectos relacionados con el medio ambiente; y 800 millones de euros (7 por ciento), para ayudas al sector estratégico del automóvil. Los fondos restantes, equivalentes al 8 por ciento del total, se destinaron a programas provinciales de bienestar social y de rehabilitación de casas cuartel y comisarías.

Fondo Estatal de Inversión Local

Este fondo se creó en noviembre de 2008, como medida de estímulo, con el fin de mantener los puestos de trabajo y crear empleo, prevenir la exclusión del mercado laboral, establecer acuerdos de colaboración entre el Gobierno central y los municipios, y fortalecer la capacidad institucional y administrativa de los ayuntamientos. El Fondo, dotado con 8.000 millones de euros, duplicó el total de la inversión anual media en obras públicas efectuada por los ayuntamientos de España. Su finalidad era crear alrededor de 280.000 puestos de trabajo directos y hasta 400.000 puestos de trabajo en general, incluidos los empleos indirectos. El Fondo es gestionado por el Ministerio de Administraciones Públicas y está sometido al control de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

Los recursos del Fondo se destinaron a la realización de obras públicas de nueva planificación y de ejecución inmediata por parte de las autoridades locales, ya que estaba previsto que los proyectos debían iniciarse entre el 11 de enero y el 13 de abril de 2009 y concluir en el primer trimestre de 2010. Se asignó un máximo de 5 millones de euros por proyecto, cuyos ámbitos de aplicación incluían, entre otros, la rehabilitación o mejora de espacios públicos, la promoción industrial, los equipamientos e infraestructuras de carreteras y ferrocarriles, la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio histórico de los municipios.

Repercusiones

A mediados de septiembre de 2009 se había aprobado la ejecución de 30.772 proyectos en 8.108 municipios, con un gasto total de casi 8.000 millones de euros. Un año después de la puesta en marcha del Fondo, los resultados habían superado las previsiones iniciales, con 5.200 millones de euros invertidos en 30.176 de los proyectos aprobados en 7.944 municipios. Esta inversión contribuyó a mantener o incrementar la actividad económica de más de 14.000 empresas y permitió la creación de 421.732 puestos de trabajo. El 31,8 por ciento de estas iniciativas correspondía a proyectos de rehabilitación y mejora de espacios públicos, el 28,9 por ciento, a equipamientos e infraestructuras, y el 17,5 por ciento, a equipamientos y edificios culturales, educativos y deportivos.

Aunque esta medida todavía no se ha evaluado oficialmente, todo indica que el Gobierno ya la considera un éxito. Por ello, en octubre de 2009, el Consejo de Ministros aprobó la ley por la que se creaba el nuevo Fondo de Inversión Local, como parte de la iniciativa destinada a promover la sostenibilidad económica y ambiental. Se asignaron 5.000 millones de euros a este nuevo Fondo, con el fin de alentar a las localidades medianas y grandes a invertir en proyectos de sostenibilidad ambiental y tecnológica y de atención social a personas dependientes o con discapacidad. Los proyectos financiados por el Fondo deben contribuir a mejorar la productividad de la economía española a largo plazo. El nuevo Fondo se puso en marcha el 1.º de enero de 2010 y, el 24 de febrero del mismo año, se habían aprobado 13.550 proyectos con cargo al mismo.

La creación del Fondo Estatal de Inversión Local se debió a la necesidad urgente de hacer frente al deterioro del mercado de trabajo a través de programas de obras públicas, que tienen un efecto multiplicador en la economía y el empleo. Como medida de creación de empleo, puede decirse que los resultados del Fondo han sido satisfactorios, con una inversión de 12.456,23 euros por trabajador. Ahora bien, es difícil calcular el equivalente en empleos a tiempo completo creados, ya que los datos existentes incluyen a todas las personas

actualmente empleadas o que han estado empleadas en obras públicas, independientemente de la duración del empleo. En algunos casos, tan sólo se ha contratado a los trabajadores por unas horas.

El Fondo también ha tendido a invertir en proyectos con un escaso valor añadido, y de hecho no se concibió para liberar a la economía española de su fuerte dependencia con respecto al sector de la construcción. En este contexto, el nuevo Fondo de Inversión Local anunciado para 2010, que se centra en mayor medida en la sostenibilidad ambiental y el ahorro energético, y la hoja de ruta destinada a impulsar la formación descrita en la sección siguiente, que incluye objetivos a mediano y largo plazo, deberían contribuir más eficazmente a promover una economía más equilibrada.

Mejora de los servicios públicos de empleo y la formación

Los servicios públicos de empleo

El Servicio Público de Empleo Estatal está llevando a la práctica un plan intensivo destinado a mejorar la gestión, la administración y el pago de las prestaciones por desempleo. El plan incorpora cambios organizativos, tecnológicos y de gestión que han permitido hacer frente al pronunciado aumento del número de demandantes de empleo y responder de manera eficaz a los ciudadanos. Entre las medidas más notorias cabe mencionar la contratación de 1.415 trabajadores para verificar los subsidios de desempleo concedidos por diversas entidades, la simplificación de los procedimientos administrativos y la ampliación de la tramitación por vía telemática, así como la mejora de los servicios de atención al público.

Además, el Gobierno está tratando de mejorar los servicios de orientación profesional. En este contexto, está instaurando un sistema de asesores profesionales para proponer estrategias personalizadas a los ciudadanos, que les permitan aprovechar las oportunidades de empleo, y promover la colaboración entre las agencias privadas de colocación y los servicios públicos de empleo, en un contexto de diálogo social.

Globalmente, los cambios introducidos han permitido acelerar la concesión de subsidios de desempleo y acortar su período de tramitación, que en mayo de 2009 era de 16 días y, actualmente, de tan sólo 7 días. También ha permitido al 95 por ciento de los solicitantes percibir el subsidio de desempleo un mes después de que cursaran su solicitud.

Como parte del Plan E, el Gobierno también facilitó el acceso a recursos que pueden ser de ayuda en la transición de las personas que se encuentran en situación de desempleo hacia el empleo independiente. Según estimaciones oficiales, 104.000 desempleados se beneficiarán de esta iniciativa. El Plan incluye otras medidas dirigidas específicamente a los trabajadores autónomos y a las pequeñas y medianas empresas (PYME), tales como la asignación de fondos por medio del Instituto de Crédito Oficial (ICO). Durante los dos primeros meses de 2009, 6.800 trabajadores autónomos y más de 15.700 PYME recibieron fondos de

Grafico 4. Tipos de proyectos



Referencias

Comisión Europea (2009): *European Economic Forecast Autumn 2009*, publicado en: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16053_en.htm.

Comisión Europea (2009): *Employment in Europe Report 2009*, publicado en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=119&langId=en>.

Ministerio de Política Territorial (2008): Real Decreto-Ley 9/2008: *Aspectos más importantes*, 10 de diciembre, publicado en: http://www.mpt.es/prensa/actualidad/noticias/2008/11/20081128_02.html.

Ministerio de Política Territorial (2008): *Notas de prensa sobre el Fondo Estatal de Inversión Local*, publicado en: http://www.mpt.es/prensa/actualidad/noticias/2008/11/20081128_02.html.

OCDE (2009): *OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis*, publicado en: http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_34747_40401454_1_1_1,00.html.

OIT (2009): *La crisis financiera y económica: una respuesta basada en el trabajo decente*, Instituto Internacional de Estudios Laborales (Ginebra), publicado en: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09_59_span.pdf.

Prasad, E. y Sorkin, I. (2009): *Assessing the G-20 Stimulus Plans: A Deeper Look* (Brookings, Washington), publicado en: <http://www.cfr.org/publication/18883/brookings.html>.

este Instituto por valor de 155 millones de euros y de 1.500 millones de euros, respectivamente.

Además, el Gobierno aprobó el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción, concebido para ayudar a las personas que han perdido su empleo a raíz de la crisis y que desean mejorar sus perspectivas de empleo, pero que ya han dejado de percibir las prestaciones por desempleo. Este Programa concede subsidios de 426 euros al mes y ayuda a sus beneficiarios a participar en otros programas que les permitan mejorar sus capacidades y competencias profesionales. Se estima que el Programa abarca a alrededor de 320.000 desempleados; recientemente, su período de vigencia se prolongó seis meses más (del 16 de febrero al 15 de agosto de 2010).

Ampliación de la formación y la educación

El Plan E incluye una serie de iniciativas para la generación de capital humano a través de la educación y la formación. Así, preconiza la ampliación del número de plazas escolares y la realización de mayores esfuerzos para luchar contra el fracaso escolar y reducir las tasas de abandono. Otras medidas adoptadas en el marco de la Estrategia Universidad 2015 tienen por objeto modernizar las universidades españolas, promover la excelencia académica y mejorar la internacionalización del sistema universitario, por ejemplo en el marco del Proceso de Bolonia. Como parte de la iniciativa del Plan destinada a promover el acceso a la educación, se prevé ampliar el número de becas de estudio, con el objetivo de abarcar al 50 por ciento de los estudiantes de enseñanza secundaria y al 30 por ciento de los estudiantes de enseñanza superior.

En lo que respecta a la formación profesional, el Gobierno ha aprobado una hoja de ruta en la que se establecen medidas para acelerar su reforma y aumentar el número de titulados. El objetivo perseguido es instaurar un sistema que tenga en cuenta las necesidades de los estudiantes, los trabajadores y las empresas, mejore la valoración social de la formación profesional y logre que el número de personas que siguen este tipo de formación sea equiparable al de otros países europeos. En la primera fase, unos 80.000 trabajadores podrían beneficiarse de esta iniciativa, sobre todo en sectores emergentes tales como los servicios de atención a personas, la educación infantil y las energías renovables. Entre tanto, se estima que 400.000 desempleados se han beneficiado del Plan Extraordinario de Formación Profesional e Inserción Laboral.

La Ley de Economía Sostenible, promulgada en España en noviembre de 2009, dedica un capítulo a la formación profesional. Sus cuatro objetivos principales son: adecuar esta formación a las necesidades de la economía; ampliar la oferta formativa; integrar las distintas enseñanzas de formación profesional en el sistema educativo; y reforzar la cooperación entre el sistema educativo público y los interlocutores sociales en la concepción y ejecución de iniciativas de formación.

Perspectivas y desafíos

Se prevé que, en 2010, la economía española seguirá en recesión, aunque la contracción del 0,3 por ciento prevista por el Ministerio de Economía y Finanzas es muy inferior a la caída del 3,6 por ciento registrada en 2009. Aunque se prevé también una reducción del empleo por tercer año consecutivo, se cree que ésta será más moderada, con unas pérdidas netas de aproximadamente 345.000 empleos, en comparación con los casi 1,3 millones de empleos perdidos en 2009.

Las medidas adoptadas hasta la fecha por España, incluidos los amplios programas de obras públicas descritos en la presente reseña, han contribuido a frenar el deterioro del mercado de trabajo provocado por la crisis. Tal como muestra la introducción del nuevo Fondo de Inversión Local y de iniciativas relacionadas con los servicios de empleo, la formación y la educación, en 2010 se seguirán realizando esfuerzos para hacer frente a los desafíos que plantea actualmente el mercado del trabajo, principalmente el del aumento de la fuerza de trabajo.