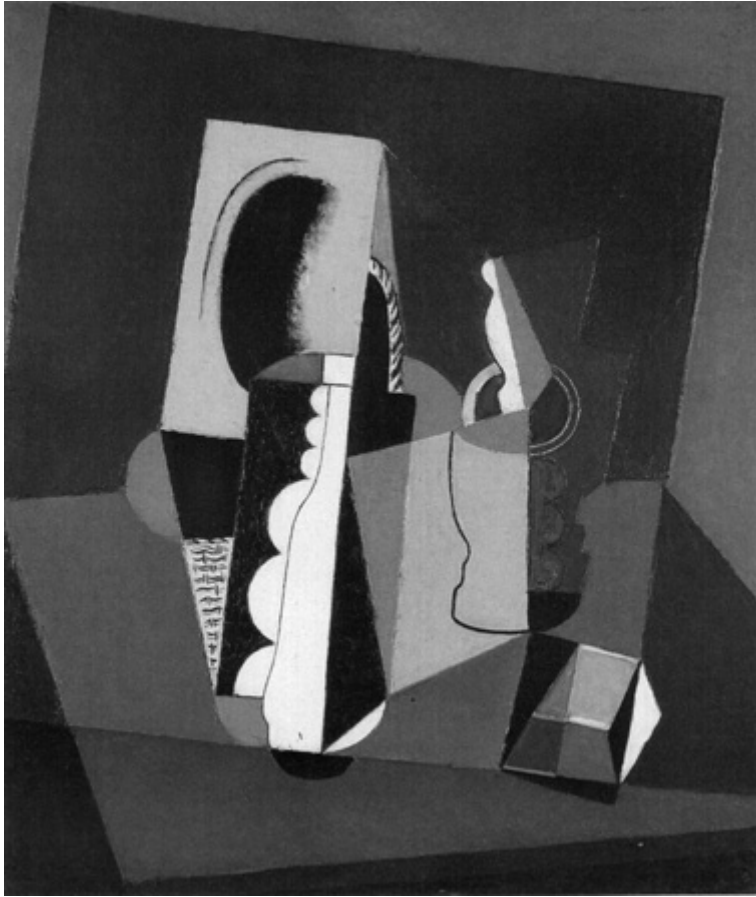


**Fernando Rocha**

La crisis económica y sus efectos sobre  
el empleo en España



*Composición cubista, 1917. María Blanchard*

---

*La premisa de partida es la existencia de una estrecha relación entre el tipo de especialización productiva consolidado en la última fase expansiva del ciclo económico y la intensa destrucción de empleo, así como su mayor impacto en grupos sociales específicos, a lo que se ha añadido la política de recortes... y no la rigidez de las reglas que regulan los mercados de trabajo. Finalmente, el artículo plantea algunos elementos de reflexión para el debate actual sobre la salida la crisis.*

## INTRODUCCIÓN

LA *Gran Recesión* ha tenido un fuerte impacto sobre la actividad económica de los países de la Unión Europea (UE), cuyas consecuencias sobre los mercados de trabajo —principalmente, en términos de destrucción de empleo y aumento del paro— han provocado un significativo deterioro de las condiciones de vida y trabajo de una amplia parte de la población.

Así, entre los años 2008 y 2012 se han destruido 7,2 millones de puestos de trabajo y se han creado 2,4 millones, con un saldo negativo de casi 4,8 millones de empleos al final del período. La evolución del desempleo, por su parte, ha registrado un saldo positivo de 8,7 millones de personas, hasta situarse en un volumen de 24,6 millones y una tasa de paro promedio para la UE del 10,4% en 2012<sup>1</sup>.

Un elemento relevante de la evolución del empleo en la UE durante esta etapa es su comportamiento diferenciado en los distintos Estados miembros. En este sentido, el análisis comparado permite resaltar particularmente la elevada sensibilidad del mercado de trabajo español ante la crisis, en la medida en que, ante variaciones negativas de la actividad económica similares a las sufridas por otros países, ha registrado sin embargo un ritmo de destrucción de empleo mucho más intenso.

El presente artículo tiene como objetivo profundizar en el debate sobre las razones de este fenómeno, basándose para ello en los resultados de un estudio detallado de los efectos de la crisis sobre el empleo en España<sup>2</sup>. El estudio parte de la consideración de que *existe una estrecha relación entre el tipo de especialización productiva consolidado en la última fase expansiva del ciclo económico y la intensa*

---

<sup>1</sup> Datos de Eurostat para población de 15 a 64 años (segundos trimestres). Convencionalmente, suele fijarse el inicio de la crisis de la actividad económica a finales del año 2007, pero sus efectos sobre el empleo comenzaron a tener relevancia a partir de la segunda mitad de 2008.

<sup>2</sup> Fernando Rocha Sánchez y Jorge Aragón Medina: *La crisis económica y sus efectos sobre el empleo en España*. Fundación 1º de Mayo, noviembre de 2012.

*destrucción de empleo, así como su mayor impacto en grupos sociales específicos, a la que se ha añadido la política de recortes que ha contribuido a agravar los efectos de la crisis en la segunda etapa de la misma.*

El texto aborda en primer lugar una aproximación general a la evolución del empleo entre los años 2008 y 2012, en base a una serie de variables relacionadas con la especialización sectorial, las características de los puestos de trabajo, los rasgos sociodemográficos y la dimensión territorial. Posteriormente, se analiza la dinámica seguida por otras variables relevantes como la actividad y el desempleo<sup>3</sup>. El artículo concluye planteando algunos interrogantes y elementos de reflexión para el debate actual sobre la salida de la crisis en España.

La fuente de información utilizada es la Encuesta de Población Activa (EPA) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que en relación a algunas variables se complementa con los datos procedentes de otras fuentes estadísticas. Se utilizan los datos de la EPA relativos a los segundos trimestres de cada año, que son los que tienen una menor estacionalidad<sup>4</sup>. Asimismo, a efectos de dar una visión global de la evolución del empleo se toma como referencia el tramo de población de 16 y más años.

## UNA INTENSA DESTRUCCIÓN DEL EMPLEO PROVOCADA POR LA BURBUJA INMOBILIARIA Y AGRAVADA POR LA POLÍTICA DE RECORTES

A finales de 2007 comenzaron a detectarse los primeros síntomas de desaceleración de la actividad económica a nivel internacional, cuya repercusión sobre el mercado de trabajo comenzaría a manifestarse en la segunda mitad de 2008. A partir de entonces, comienza en España una dinámica de retroceso continuado del empleo —especialmente, en el primer año— que se extiende hasta 2012 y, previsiblemente, continuará en 2013.

El balance global es la pérdida de casi 3,3 millones de empleos entre los años 2008 y 2012, la creación de 274 mil nuevos puestos de trabajo y un saldo negativo de 3 millones al final del período. Ello supone una tasa de variación interanual negativa del 15% para el conjunto del período.

---

<sup>3</sup> El estudio realizado analiza asimismo las vías de entrada y salida del mercado de trabajo, que por razones de espacio no se abordan en el presente artículo.

<sup>4</sup> No obstante, en relación a algunas variables se añade una referencia a los últimos datos de la EPA para el tercer trimestre de 2012.

TABLA 1

*Indicadores laborales en España. 2008 y 2012 (miles y %)*

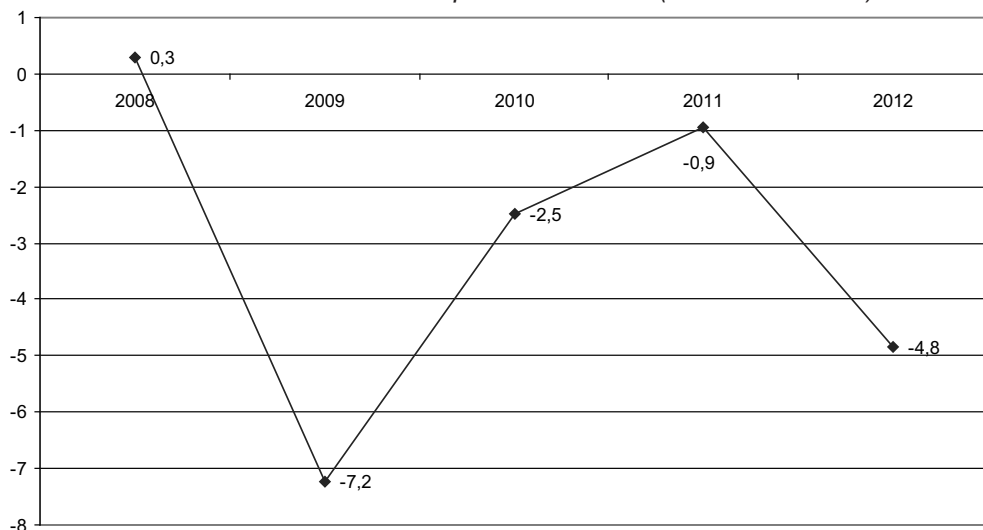
Indicador	2008	2012	Diferencia
Empleo	20.425,1	17.417,3	-3.007,8
Actividad	22.806,7	23.110,4	303,7
Desempleo	2.381,5	5.693,1	3.311,6
Tasa empleo (%)	53,5	45,3	-8,2
Tasa actividad (%)	59,8	60,1	0,3
Tasa paro (%)	10,4	24,6	14,2

Fuente: EPA, segundos trimestres.

Es importante destacar que el ritmo de destrucción de empleo no ha sido uniforme, sino que —en consonancia con la evolución de la actividad económica— ha pasado por diferentes etapas: una primera entre 2008 y 2009, donde se registra la caída más intensa del empleo; una posterior, en la que se atenúa la pérdida de empleo; y una tercera, que comienza a finales de 2011, en la que vuelve a producirse una nueva recaída (gráfico 1).

GRÁFICO 1

*Variación interanual del empleo. 2008-2012 (% s/año anterior)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres).

Como resultado de este proceso, el volumen de empleo ha descendido hasta los 17,4 millones de personas y la tasa de empleo ha retrocedido en ocho puntos porcentuales, hasta situarse en el 45,3% en 2012.

Un análisis en mayor detalle de este proceso permite abordar sus características específicas, así como algunos de los principales factores determinantes de la destrucción tan intensa del empleo registrada en este período.

**(1)** *La crisis en España se caracteriza por un marcado componente sectorial, destacando especialmente el papel de la construcción: un sector donde se ha registrado una pérdida de casi 1,4 millones de puestos de trabajo entre los años 2008 y 2012, que suponen el 41% del total. En este sentido, es posible apuntar que la magnitud del impacto laboral de la crisis está muy ligada al hundimiento de este sector.*

La incidencia determinante de la construcción se explica en base a diversas razones. Por un lado, debido a la dimensión alcanzada por el fenómeno de la especulación y la burbuja inmobiliaria durante la última etapa expansiva, con un peso en la estructura económica —tanto en términos de producción como de empleo— muy superior a la media europea.

Por otro lado, algunas características de la actividad de este sector —demanda inestable y estacional, atomización empresarial, peso significativo de puestos de trabajo de baja cualificación, altas tasas de temporalidad del empleo— que determinan que, ante un cese brusco de la actividad, el ajuste de empleo sea automático y masivo.

Finalmente, por el efecto de arrastre de otros sectores, tanto por la vía de la demanda específica de bienes —en el caso de los sectores ligados a la construcción— como por la vía del descenso general de la demanda agregada, debido a la caída notable de los ingresos provocada por la fuerte destrucción de empleo.

**(2)** El impacto laboral de la crisis ha afectado con mayor intensidad a los puestos de trabajo que tenían unas características específicas, relacionadas con el tipo de ocupación, la duración del contrato y la jornada.

*Así, la destrucción de empleo se ha concentrado mayoritariamente en las ocupaciones con requerimientos más bajos de cualificación. Se trata de puestos de trabajo de poca productividad, muy ligados a las oscilaciones de la demanda y que son desempeñados en una elevada proporción por trabajadores con menores niveles de formación, normalmente contratados de forma temporal.*

La temporalidad del empleo es otro de los factores determinantes a la hora de explicar la evolución del mercado de trabajo desde 2008. La razón es que, a diferencia de lo que sucedió en la crisis que tuvo lugar a mediados de los 90, *el ajuste laboral en los últimos cuatro años ha recaído con mayor intensidad sobre el empleo asalariado temporal*. Ello no significa que el empleo indefinido no se haya visto afectado a medida que avanzaba la crisis, pero en cualquier caso los mayores efectos en términos globales se han registrado en los empleos temporales.

La elevada destrucción de empleo temporal producida en esta etapa se explica en gran medida por el ajuste sectorial de la crisis. Concretamente, por el fuerte impacto sufrido en algunos sectores como la construcción y el comercio, que presentan unas características comunes que motivan que la adaptación de las empresas ante el cambio en el ciclo económico se haya realizado fundamentalmente vía ajuste del empleo.

Finalmente, cabe señalar que *el impacto laboral de la crisis ha recaído sobre los puestos de trabajo a jornada completa*, mientras que el empleo a tiempo parcial ha registrado un moderado avance en este período. Es importante señalar que la mayor parte de las personas que trabajan a tiempo parcial lo hacen de forma no voluntaria, un hecho que se explica por las peores condiciones laborales asociadas a este tipo de empleos. En este sentido, el aumento de los mismos parece indicar una mayor precarización del empleo durante la crisis<sup>5</sup>.

**(3)** La crisis no ha afectado de forma homogénea al conjunto de la población, existiendo diferencias significativas asociadas a variables como el sexo, edad, nivel de formación y nacionalidad.

*La caída del empleo ha afectado en mayor medida a los varones que a las mujeres*, y como consecuencia de ello la tasa de empleo masculina ha registrado un importante retroceso (aunque sigue siendo en todo caso significativamente superior al de las mujeres). La principal razón de esta tendencia es la desigual composición sectorial del empleo por sexos, con un peso relativo de los varones mucho mayor en las ramas de actividad que han concentrado un mayor volumen de destrucción de empleo.

La constatación del mayor impacto de la presente crisis sobre el empleo de los varones no puede soslayar, sin embargo, que la participación laboral de las mujeres

---

<sup>5</sup> Una situación que afecta con mayor intensidad a las mujeres, y que se ha agravado con motivo de la reforma laboral de 2012 (que ha abierto la posibilidad de realización de las horas extraordinarias para las personas empleadas a tiempo parcial).

presenta una mayor vulnerabilidad debido a una serie de desequilibrios estructurales del mercado de trabajo, que ya estaban presentes antes de la crisis y que se han agudizado contribuyendo a acentuar los efectos más negativos de la misma, tales como: menores tasas de empleo; segregación sectorial y ocupacional; mayor presencia de contratos atípicos; y niveles salariales inferiores. A ello se suman los recortes en las políticas sociales —en ámbitos como los cuidados, conciliación...— cuyas consecuencias recaen de forma mucho más significativa entre las mujeres.

*El impacto laboral de la crisis tampoco ha sido homogéneo entre los diferentes tramos de edad de la población, siendo las personas jóvenes —16 a 29 años— el grupo más afectado, confirmando así un patrón recurrente en las etapas de crisis en base al que “la última persona contratada es la primera despedida”.*

La mayor vulnerabilidad del empleo juvenil puede explicarse en base a diversos factores, siendo el más determinante la elevada precariedad laboral de este grupo de población, y más concretamente la persistencia de una alta temporalidad del empleo. Ello ha facilitado la incorporación al mercado de trabajo de las personas jóvenes en las etapas de expansión económica, pero también ha favorecido un mayor grado de vulnerabilidad, debido a que —como se ha señalado— el mayor impacto de la crisis ha recaído en los empleos temporales.

*Los ajustes de empleo realizados por las empresas, sobre todo en la primera etapa de la crisis, han recaído con mayor intensidad entre las personas con niveles más bajos de formación. La razón básica es que estas personas ocupan en mayor proporción puestos de trabajo inestables, más vinculados a las oscilaciones de la demanda, y de baja productividad. Debido a ello, las empresas suelen emplearlas mediante contratos temporales y no invertir en su formación —como mecanismo de promoción— siendo, por tanto, más fácilmente reemplazables y eventualmente prescindibles ante la irrupción de las crisis.*

Es importante señalar sin embargo que, a medida que se ha prolongado la crisis, sus efectos han comenzado a incidir igualmente en el empleo de las personas con niveles más altos de cualificación, tanto en el sector privado como en el público (como consecuencia de las políticas de recortes).

Por último, *la crisis de empleo ha afectado con una mayor intensidad —en términos relativos— a la población inmigrante en comparación a la de nacionalidad española (aunque en términos absolutos, lógicamente ha incidido más sobre esta). Este fenómeno está estrechamente asociado de un lado a la composición sectorial*



del empleo ocupado por las personas inmigrantes, con una fuerte presencia en los sectores más afectados por la crisis (sobre todo los varones, en la construcción); y de otro, al mayor peso relativo de este grupo de población en las ocupaciones con bajos requerimientos de cualificación y alta temporalidad (que, como ya se ha comentado, son las que han presentado una mayor vulnerabilidad ante la crisis).

(4) El reconocimiento de la diversidad territorial es particularmente relevante a la hora de abordar el diagnóstico de los problemas asociados a la actual etapa económica, y en consecuencia de las políticas que se adopten para su tratamiento. La razón de ello es que, *si bien la crisis se ha generalizado al conjunto del Estado —sobre todo a partir de 2009— la intensidad de sus efectos laborales, en cambio, ha sido significativamente desigual entre las distintas Comunidades Autónomas.*

El comportamiento diferencial ante la crisis se explica en buena medida por la distinta estructura productiva regional, de modo que las Comunidades más afectadas han sido las que contaban al inicio de este ciclo con un mayor peso relativo en la construcción, determinadas industrias manufactureras —como la fabricación de productos metálicos, alimentación y la automoción— el comercio y servicios relacionados con el turismo. Un mayor tamaño y diversificación de la estructura industrial, así como una presencia relevante de los servicios de no mercado, han proporcionado en cambio una cierta resistencia a los efectos de la crisis sobre el empleo.

De forma adicional, cabe resaltar la incidencia de algunos factores que también pueden haber contribuido a la desigual evolución de las Comunidades, como son: el nivel de endeudamiento; o la diferente intensidad del endurecimiento de las medidas de ajuste, como consecuencia de la adopción del nuevo marco de austeridad a partir de 2010.

En suma, el análisis realizado sobre la evolución del empleo en España durante la crisis ofrece evidencia empírica suficiente para sostener la hipótesis inicial: *la existencia de una estrecha relación entre el tipo de especialización productiva consolidado en la última fase expansiva del ciclo económico y la intensa destrucción de empleo, así como su mayor impacto en grupos sociales específicos, a la que se ha añadido la política de recortes que ha contribuido a agravar los efectos de la crisis en la segunda etapa de la misma.*

Así, desde mediados de los años 90 hasta 2007 se registró en España una etapa de prolongada expansión, en la que se consolidaron algunos de los rasgos diferen-

ciales que caracterizan el patrón de crecimiento de la actividad económica en relación a otros países europeos.

Más concretamente, el estudio en detalle de dicha etapa permite resaltar que en la misma se produjo una significativa relación entre una tendencia a la especialización del crecimiento en sectores con bajos niveles de innovación y productividad, la creación de empleo con bajos requerimientos de cualificación y alta temporalidad, y la profundización de la segmentación de los mercados de trabajo<sup>6</sup>.

Todos estos elementos contribuyeron a potenciar una intensa creación de empleo, pero también a una mayor vulnerabilidad del mismo ante el cambio en el ciclo económico, como se ha puesto claramente de relieve en la etapa inicial de la crisis. Una vulnerabilidad que ha afectado con mayor intensidad a determinados grupos de población, que ocuparon en mayor proporción los puestos de trabajo menos productivos durante la etapa de expansión, como son las personas con bajos niveles de formación, jóvenes —sobre todo, varones con menores niveles de formación— e inmigrantes.

En este sentido, frente a las tesis planteadas por el discurso convencional, es necesario remarcar que el problema del empleo en España no radica en las instituciones laborales, ni el origen de la segmentación del trabajo se sitúa en los aspectos formales de la contratación. Naturalmente, una mayor flexibilización de las instituciones laborales puede contribuir a una mayor precariedad del empleo, pero en última instancia las causas de la segmentación no se encuentran del lado de la oferta de la fuerza de trabajo sino de la demanda, más concretamente en una determinada organización de la producción, que diferencia entre puestos de trabajo más y menos productivos, y de un modelo de gestión empresarial orientado a buscar la competitividad vía reducción de costes y precios. De ahí que las propuestas que plantean la adopción de un modelo de contrato único sólo darían lugar a una eliminación “nominal” y no real de la segmentación.

Las relaciones entre estructura productiva y mercado de trabajo no son necesariamente unívocas, en la medida en que el crecimiento de los distintos sectores —incluyendo aquellos considerados como más “tradicionales”— puede apoyarse en bases alternativas de inversión productiva, innovación y formación, que incidan a su vez en la creación de empleos de calidad.

---

<sup>6</sup> Para un análisis en profundidad, ver Rocha, F.; Aragón, J.; y Cruces, J.: *Cambios productivos y empleo en España*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

Es importante tener en cuenta de otro lado que en el año 2011 se registró un nuevo deterioro de la situación económica, que provocó el fenómeno conocido convencionalmente como “W” o “doble hoyo recesivo” (*double dip*); es decir, la recaída de la actividad económica en una nueva recesión, tras la primera superada técnicamente a mediados de 2010. Un deterioro que no es casual, sino que es consecuencia del giro experimentado por las políticas anticrisis decidido por los gobiernos europeos, que dejaron de priorizar objetivos como el estímulo a la recuperación de la actividad económica y la reforma del sistema financiero, a favor de otros como la recapitalización de las principales entidades de crédito y las políticas de austeridad y ajuste presupuestario<sup>7</sup>.

La aplicación de estas políticas por el anterior gobierno socialista y, con mayor intensidad, por el nuevo gobierno conservador, han comenzado a tener un efecto contractivo en la actividad económica y sobre el empleo (como pone de manifiesto la destrucción de empleo público que empieza a registrarse a finales de 2011).

El corolario de todo esto es que el debate sobre el empleo en España no puede limitarse al ámbito estrictamente jurídico —aunque la regulación de las instituciones laborales tiene lógicamente una gran importancia— sino que debe ampliarse, cuestionando en el corto plazo los efectos negativos de las políticas de austeridad sobre la recuperación de la actividad económica, y en el medio plazo promoviendo la reflexión sobre el necesario cambio de las bases del modelo productivo.

## AUMENTO DE LA ACTIVIDAD POR LA INCORPORACIÓN DE MUJERES AL MERCADO DE TRABAJO

Uno de los rasgos diferenciales de la presente crisis es el comportamiento de la actividad laboral que, a diferencia de etapas históricas anteriores, ha registrado un saldo positivo de 304 mil personas entre 2008 y 2012, y un leve aumento de la tasa de actividad hasta el 60,1% al final del período.

*La dinámica de la actividad presenta una clara dimensión de género*, debido al contraste entre el descenso registrado por la población activa masculina y el aumento experimentado por la femenina. A diferencia de lo sucedido en anteriores crisis —donde eran las mujeres quienes reducían mayoritariamente su participación labo-

---

<sup>7</sup> La referencia temporal de este giro se sitúa en el Consejo Europeo de 9 de mayo de 2010, a partir del cual las instituciones comunitarias han promovido la aplicación de las políticas de austeridad y de reformas estructurales.

ral— en esta etapa en cambio se ha producido el fenómeno contrario: una notable incorporación de más mujeres, sobre todo de edades entre 35 a 59 años, al mercado de trabajo en busca de empleo.

Las razones que explican este fenómeno son diversas, pudiendo destacarse básicamente dos. De un lado, las mayores expectativas de encontrar empleo entre las mujeres, asociadas al mayor dinamismo registrado por aquellas actividades con un peso significativo de empleo femenino. De otro, la progresiva reducción de los ingresos de los hogares —debido a la notable destrucción de empleo— que provoca que no puedan subsistir en muchos casos con una sola fuente de ingresos, ni mantenerse largo tiempo únicamente con las prestaciones de desempleo (máxime en un escenario de crecimiento del desempleo de larga duración, que implica el agotamiento de las prestaciones, y recorte de las políticas sociales).

Cabe señalar en todo caso que, aunque esta tendencia se ha mantenido a lo largo de los cuatro años de crisis, tiene un recorrido necesariamente limitado dado el tamaño relativamente bajo de las cohortes femeninas de los tramos intermedios de edad.

#### MAYOR CRECIMIENTO DEL DESEMPLEO EN LA UE, CON ESPECIAL INTENSIDAD ENTRE LAS PERSONAS CON NIVELES MÁS BAJOS DE FORMACIÓN, Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

El desempleo ha registrado un notable crecimiento de 3,3 millones de personas entre los años 2008 y 2012, hasta alcanzar un volumen de 5,7 millones. Ello supone que España concentra el 23% de las personas desempleadas de la UE al final del período (y el 55% de la zona euro). La consecuencia de este proceso es un avance de 14 puntos porcentuales de la tasa de paro, hasta un valor del 24,6% en el segundo trimestre de 2012, el nivel más elevado de toda la Unión Europea<sup>8</sup>.

El análisis en detalle de la evolución del desempleo permite destacar algunos elementos especialmente relevantes:

**(1)** El crecimiento del desempleo ha afectado de forma general al conjunto de la población activa; no obstante, es posible delimitar algunas pautas diferenciadas relevantes en base a distintas variables sociodemográficas.

<sup>8</sup> Los datos del tercer trimestre de la EPA contabilizan un aumento de 85 mil personas desempleadas respecto del trimestre anterior, hasta situarse en un volumen de casi 5,8 millones y una tasa de paro del 25%.

Así, aunque en estos años se registra un mayor aumento del volumen de desempleo entre los varones, la tasa de paro de las mujeres sigue siendo levemente superior al final del período (24,7% frente al 24,6%). Un hecho que puede explicarse tanto por el desigual punto de partida —con un mayor nivel de paro femenino al principio de la crisis— como principalmente por el diferente comportamiento registrado por la actividad laboral, que en el caso de las mujeres ha experimentado un avance en esta etapa.

*La evolución del desempleo registra un avance en términos absolutos en todos los tramos de edad de la población.* Una lectura más detallada de los datos permite, sin embargo, una interpretación más matizada de este proceso.

Así, por una parte, si se compara la rapidez relativa del aumento del desempleo se constata que la mayor intensidad del mismo corresponde al grupo de mayores de 45 años. Por otra parte, si se centra la atención en la evolución de las tasas de paro, el dato que ha suscitado una mayor atención —incluso a nivel político y mediático— es la magnitud alcanzada por el desempleo juvenil.

Los datos ponen de relieve, en efecto, el notable aumento registrado por la tasa de paro de las personas jóvenes, especialmente en el tramo de edad inferior —16 a 24 años— que al final de este período registra un valor del 53%, el segundo más alto de toda la UE después de Grecia.

La dimensión alcanzada por el desempleo juvenil en España constituye un problema indudablemente grave, que afecta seriamente a las condiciones de vida y posibilidades de emancipación de este grupo de población. Ahora bien, esto no debe soslayar que en términos absolutos las personas jóvenes —16 a 29 años— representan sólo el 17% del total de personas desempleadas en España en 2012, y que además una parte de este colectivo (de menor edad) puede tener una vía de salida del mercado de trabajo mediante el retorno al sistema educativo.

*El desempleo afecta con mayor intensidad a las personas con niveles más bajos de formación.* Así, las personas con niveles más bajos de formación concentran el mayor volumen de destrucción de empleo en España entre los años 2008 y 2012. E, igualmente, este grupo concentra el mayor aumento del desempleo durante este período.

La mayor vulnerabilidad de la población con niveles más bajos de formación se refleja con mayor intensidad aún en las tasas de paro, observándose una diferencia

de 52 puntos porcentuales al final de este período entre el grupo que registra el valor más alto —personas analfabetas, con una tasa del 56%— y el más bajo, las personas con doctorado, con una tasa del 4%.

*Las personas inmigrantes registran tras cuatro años de crisis una tasa de paro del 38,7%, significativamente superior al de las personas de nacionalidad española (22,7%).* Un hecho que se explica por la mayor vulnerabilidad ante la crisis del empleo de este colectivo, que además tiene unos niveles de actividad laboral sensiblemente más elevados.

Finalmente, cabe destacar que *la distribución territorial del desempleo se caracteriza por una elevada diversidad entre las Comunidades Autónomas.* Un hecho cuya explicación no radicaría tanto en un marco laboral que es único para el conjunto del Estado, como se plantea desde el discurso convencional, sino a otros factores ya analizados (como la diferente especialización sectorial de la estructura productiva en los distintos territorios).

(2) Uno de los efectos más relevantes generados por la prolongación de la crisis en España es el *intenso aumento experimentado por la población en situación de desempleo de larga duración*, es decir, de las personas que llevan 1 año o más en paro.

Así, entre los años 2008 y 2012 el volumen de este colectivo se ha incrementado en 2,5 millones de personas hasta alcanzar casi 3 millones de personas, que representan el 52% del total del desempleo al final del período.

Otra variable cuya evolución durante la crisis es particularmente negativa es la situación laboral de los hogares. La razón es que, según los datos de la EPA, el número de hogares que tienen a todos sus miembros activos en paro ha experimentado un aumento de 1,2 millones en estos años, hasta situarse en 1,7 millones en 2012.

La combinación de las dos tendencias apuntadas —fuerte aumento del desempleo de larga duración y del número de hogares con todos sus miembros activos en paro— dibuja un escenario social dramático, tanto a nivel micro como macro.

A nivel micro, ya que las personas afectadas experimentan un deterioro sustancial tanto de sus condiciones materiales de vida —debido a la merma de sus ingresos— como de su salud y bienestar físico y psicológico.

Y a nivel macro en una doble dimensión. De un lado, porque se produce una pérdida de capital humano como resultado del menor adiestramiento y experiencia laboral, lo que contribuye a reducir el grado de empleabilidad de los trabajadores. De otro, porque el aumento persistente del paro de larga duración puede provocar un fenómeno conocido convencionalmente como “efecto histéresis”: el aumento del paro estructural hasta un nivel difícilmente reversible cuando mejore la situación económica.

**(3)** La prolongación de la crisis y el aumento del desempleo de larga duración se han reflejado en la evolución de los beneficiarios del sistema de protección por desempleo.

Así, por una parte, el número medio de beneficiarios del sistema de protección por desempleo en España ha registrado una evolución ascendente en los dos primeros años de la crisis, hasta alcanzar un máximo en 2010. Posteriormente, en 2011 se registra un cambio en la tendencia, que se explica fundamentalmente por el agotamiento del derecho al cobro de las prestaciones.

Por otra, si se considera la dinámica seguida por las diferentes modalidades de prestación, se observa un incremento progresivo del número medio de beneficiarios del nivel asistencial, hasta superar ligeramente a los perceptores del nivel contributivo en 2011. Finalmente, la disminución del alcance de las prestaciones por desempleo —tanto en el nivel contributivo como asistencial— se ha trasladado a un incremento de los beneficiarios de la Renta Activa de Inserción, que registró un crecimiento muy significativo en 2011 hasta alcanzar la cifra más alta desde su implantación.

Otro indicador cuya evolución es especialmente relevante, es la tasa de cobertura de desempleo, que mide la proporción de beneficiarios sobre la población potencialmente destinataria.

Los datos del Servicio Público de Empleo ponen de manifiesto una pauta de crecimiento de este indicador en los dos primeros años de la crisis —periodo en el que se concentra la destrucción de empleo— hasta alcanzar un máximo en 2010. Posteriormente, se inicia un descenso continuado de la tasa de cobertura de desempleo hasta el 70,7% en 2011, que se explica por un aumento del porcentaje de personas que ya han agotado el derecho a la prestación.

El descenso en la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo constituye un dato muy preocupante, en la medida en que supone que una parte creciente

de la población pierde los ya de por sí escasos ingresos asociados al cobro de las prestaciones sociales. Pero es que esto se produce además en un contexto de cambio radical de signo de las políticas anticrisis a partir de 2010, que implicó la fijación de nuevas prioridades como la recapitalización de las principales entidades de crédito y el desarrollo de políticas de austeridad y ajuste presupuestario.

La aplicación e intensificación progresiva de estas políticas —especialmente, con la entrada del nuevo gobierno conservador a finales de 2011— no sólo ha supuesto el freno al estímulo de la recuperación de la actividad económica, sino asimismo un “ajuste” generalizado de los derechos laborales y de protección social, así como de las políticas de bienestar (en ámbitos como la educación, sanidad y atención a la dependencia).

Todo ello, sumado a la persistencia en el aumento del desempleo —y del desempleo de larga duración— está suponiendo un importante agravamiento de las condiciones de vida y bienestar de la población. Ello se manifiesta en diversos indicadores, entre los que cabe destacar la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador estrategia Europa 2020), que desde el inicio de la crisis ha aumentado en cuatro puntos porcentuales hasta afectar en 2012 a más 12 millones de personas, en torno al 27% de la población<sup>9</sup>.

## INTERROGANTES Y REFLEXIONES PARA EL DEBATE

Los diferentes puntos reflejados sobre la evolución del mercado de trabajo son claramente indicativos de la gravedad de la situación económica y social actual en España. Es importante destacar no obstante que, pese a lo duro de la crisis actual, la economía española todavía mantiene una tasa de empleo significativamente más alta que en etapas anteriores de crisis<sup>10</sup>. Este dato habla de la pervivencia de un tejido productivo sano, capaz de generar empleo. De ahí la necesidad de promover la adecuación de las cualificaciones, capacidades y aptitudes de las personas desempleadas a las que en el futuro vaya a demandar ese tejido productivo.

En este sentido, a partir del análisis realizado es posible plantear algunos interrogantes especialmente relevantes para el debate actual sobre la salida de la crisis.

---

<sup>9</sup> Encuesta de Condiciones de Vida, INE (datos provisionales de 2012).

<sup>10</sup> Considerando los dos picos más bajos en las últimas décadas, en 1985 la tasa de empleo era del 38,4% y en 1994 del 38,7% (datos de la EPA, segundos trimestres).



Una primera cuestión concierne al **escenario temporal de la crisis**, y más concretamente al tiempo necesario para reducir de forma sustancial el elevado volumen de desempleo —cerca de seis millones de personas— existente en 2012. Un tema sobre el que no existe consenso, como ponen de manifiesto las diferencias entre las previsiones realizadas por el gobierno español y las elaboradas por otras instancias, tanto a nivel nacional como internacional.

Así, el escenario macroeconómico fijado por el gobierno en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado presentado en otoño de 2012 estima una caída del PIB del 0,5% y una *reducción* de la tasa de paro hasta el 24,3% para el año 2013<sup>11</sup>. Unas estimaciones que han sido calificadas desde diversos ámbitos como excesivamente optimistas, cuando no sencillamente como irreales.

Las estimaciones del gobierno español contrastan notablemente, de hecho, con las realizadas por diversos organismos internacionales. A modo ilustrativo, las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), publicadas en otoño de 2012, estiman una caída del PIB real del 1,3% para 2013 —el triple de la proyección del gobierno español— y asimismo un *aumento* de la tasa de desempleo hasta el 25,1%<sup>12</sup>.

Es importante señalar que para el FMI el empeoramiento del escenario macroeconómico —no sólo para España, sino para el conjunto de la eurozona— es consecuencia en buena medida de la aplicación por parte de los gobiernos europeos de las políticas de austeridad y consolidación fiscal. Más concretamente, los resultados del informe del FMI apuntan que la implantación indiscriminada, intensa y en un plazo excesivamente corto de tiempo, de estas políticas está provocando efectos manifiestamente contractivos sobre el crecimiento económico, al tiempo que no satisfacen los objetivos previstos de reducción del déficit público.

Esta conclusión es similar a la de otros estudios e informes y coincide asimismo con las posiciones expresadas por las organizaciones sindicales europeas, que de forma reiterada han alertado sobre el impacto negativo —en un escenario de crisis como el actual— de las políticas de austeridad y consolidación fiscal sobre el crecimiento económico y el empleo.

---

<sup>11</sup> *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2013*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

<sup>12</sup> International Monetary Fund: *World Economic Outlook. October 2012. Coping with high debt and sluggish growth*. IMF, 2012.

El debate sobre esta cuestión suscita lógicamente un segundo gran interrogante, en torno a **las políticas más adecuadas para promover la salida de la crisis**. Un análisis en profundidad de esta cuestión excedería los objetivos y límites de estas páginas, pero sí parece razonable apuntar al menos algunos puntos de interés para la discusión.

Así, un primer elemento tiene que ver con la *necesidad de reorientar a corto plazo las prioridades en materia de política económica*, a fin de sortear lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha venido denominando en sus últimos informes como las “trampas de la austeridad”; es decir, los efectos negativos ya señalados de la aplicación indiscriminada e intensa de las políticas de austeridad sobre la actividad económica y el empleo.

Las consecuencias de estas políticas son particularmente graves considerando el papel que juega el sector público como “estabilizador” a la hora de mitigar la caída del empleo en las crisis, así como en el impulso de la igualdad de oportunidades y la promoción del empleo de calidad. Un protagonismo que también se ha puesto de relieve en España en la actual etapa<sup>13</sup>, pero que ha comenzado a verse afectado a finales de 2011 como consecuencia de la aplicación de las medidas de ajuste.

Las organizaciones sindicales han expresado al respecto la urgencia de acordar un aplazamiento temporal de los compromisos fijados a nivel comunitario para la reducción del déficit público, así como de impulsar un cambio de rumbo en las políticas anticrisis, planteando a tales efectos cinco grandes ejes estratégicos de actuación: (a) la adopción de un plan sostenido de recuperación económica e inversiones, para promover la creación de más y mejores empleos; (b) el reforzamiento de los sistemas de bienestar, a fin de ofrecer mayor seguridad y prever la exclusión social; (c) la potenciación de los derechos de los trabajadores y el fin de la prevalencia de los principios “cortoplacistas” de los mercados; (d) el reforzamiento de la negociación colectiva y de los mecanismos de formación de los salarios, como alternativa a la espiral de congelación y recortes nominales de los mismos; y (e) una regulación efectiva de los mercados financieros, que reduzca los niveles de riesgo y especulación y favorezca la canalización del crédito a las empresas y hogares<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Entre 2008 y 2012 se ha registrado asimismo un aumento neto en España de 274 mil puestos de trabajo, que se ha concentrado en cinco sectores: servicios sociales sin alojamiento; educación; administraciones públicas, defensa y seguridad social obligatoria; actividades sanitarias; y asistencia en establecimientos residenciales. El análisis desagregado de los datos pone de relieve que una parte significativa de los nuevos empleos han sido ocupados por mujeres y, en menor medida, por inmigrantes.

<sup>14</sup> Las posiciones de la Confederación Europea de Sindicatos pueden consultarse en diferentes resoluciones, por ejemplo: *Towards a New Social Deal in Europe* (8/5/2009); *A Social Compact for Europe*

Un segundo punto de mayor calado a medio plazo concierne al *debate sobre el cambio en las bases del patrón de crecimiento*, que se ha revelado como claramente insostenible tanto en términos económicos, como sociales y medioambientales. El análisis en detalle de las propuestas de actuación para impulsar un modelo productivo más sostenible escaparía de los límites del presente artículo. En todo caso, los resultados de un informe monográfico sobre este tema permiten resaltar algunos elementos relevantes de reflexión<sup>15</sup>.

Así, en primer lugar es importante remarcar que las propuestas en este campo no pueden reducirse —como se ha planteado desde distintos ámbitos— a estimular cambios en la composición sectorial de la actividad económica y el empleo (potenciando la modernización de los sectores tradicionales y el desarrollo de nuevos sectores emergentes de futuro).

La reorientación del modelo productivo debería implicar además transformaciones significativas en la organización y funcionamiento de las empresas, que favorezcan el tránsito de un modelo de competencia basado de forma mayoritaria en la reducción de costes y precios, a otro orientado hacia la innovación, la inversión productiva, los productos y servicios de mayor valor añadido y la calidad del empleo.

En segundo lugar, las políticas que puedan adoptarse para favorecer un cambio de modelo productivo deben plantearse necesariamente en diferentes ejes de actuación, combinando medidas horizontales —en áreas como la educación y formación, o la innovación, entre otros— y otras de ámbito sectorial y territorial. Asimismo, sería necesario tener en cuenta la diversidad de formas de empresa existente, planteando actuaciones que atiendan a las características y necesidades de las mismas.

En tercer lugar, una condición esencial para favorecer el tránsito a una economía sostenible es la adopción de un enfoque proactivo por parte de las Administraciones Públicas, que contemple el desarrollo coherente y coordinado de políticas en diferentes ámbitos de actuación. En otras palabras: las políticas públicas son imprescindibles para impulsar un cambio de modelo productivo en España; sin ellas, dicho cambio será pan para hoy —aunque no para muchos— y hambre para mañana (para los más).

---

(5-6/7/2012). En cuanto a los sindicatos españoles, ver por ejemplo: *CCOO y UGT, Pacto por el empleo y cohesión social. Documento conjunto de CCOO y UGT de propuestas de política económica: recuperar la centralidad del empleo* (7/11/2011).

<sup>15</sup> VVAA: *Reflexiones y propuestas para el cambio de modelo productivo en España*. Fundación 1º de Mayo, colección Informes nº 13, 2009.

Lógicamente, la magnitud de los retos planteados exige una dotación de recursos económicos suficientes que sustenten el desarrollo de las políticas en los diferentes ámbitos de actuación. La disponibilidad de estos recursos se ha visto condicionada notablemente, sin embargo, por el escenario de restricción presupuestaria delimitado por la adopción de los planes de austeridad. Ello plantea un debate serio, en el que se aborde desde luego la racionalización y aplicación rigurosa de los gastos, pero en el que también se contemple la necesaria articulación de una política fiscal coherente, que permita a las Administraciones Públicas recaudar los ingresos necesarios para el desarrollo de sus actuaciones.

Las distintas propuestas que puedan realizarse tienen como necesaria referencia el marco institucional vigente del Estado de las Autonomías. Un contexto particularmente complejo, en el que concurren Administraciones con competencias diversas en sus respectivos ámbitos territoriales, al que se suman las orientaciones y directrices emanadas de las instituciones comunitarias. En este sentido, un elemento básico para la mayor eficacia de la intervención es la mejora de la coordinación de las diferentes Administraciones —y dentro de las mismas, entre los distintos ámbitos de actuación— sobre la base del respeto a los criterios de equidad y cohesión territorial.

Finalmente, cabe resaltar que el diálogo social y la negociación colectiva constituyen unos instrumentos centrales, tanto para promover la modernización de los distintos sectores productivos existentes y el fomento de sectores emergentes, como para impulsar medidas que favorezcan una transición justa para los trabajadores, mitigando los efectos sociales más negativos que puede conllevar el cambio de modelo productivo.

Otra cuestión de debate que se plantea concierne a los **grupos sociales que presentan una mayor vulnerabilidad ante la crisis**, y por tanto deberían ser objetivos prioritarios de actuación para las Administraciones Públicas (tanto en términos de fomento del empleo como de protección social).

Uno de los grupos más vulnerable ante la crisis registrada en España es el de las *personas con niveles más bajos de formación*, por una doble razón: de un lado, porque este grupo es el que ha experimentado una pérdida más rápida e intensa del empleo y además cuenta con un menor nivel de cobertura de protección social (asociado a su mayor grado de precariedad laboral). De otro, porque parte con una clara situación de desventaja para acceder a un nuevo empleo una vez se consolide la recuperación de la actividad económica (máxime en un escenario estratégico de

cambio de modelo productivo en el medio y largo plazo, asociado a una demanda creciente de cualificaciones altas e intermedias).

Dentro de este grupo es necesario lógicamente tener en cuenta otras variables, entre las que cabe destacar la edad. En este sentido, es posible apuntar dos colectivos que requerirían una mayor atención: por una parte, las personas jóvenes afectadas por el fenómeno del abandono escolar prematuro, y que se incorporaron al mercado de trabajo en la última etapa de expansión. Por otra, las personas mayores de 45 años que han desarrollado su actividad profesional en los sectores productivos más afectados por la crisis, y que tienen especiales dificultades para encontrar un nuevo empleo, tanto por su falta de cualificación —y/o el desajuste de la misma respecto de las habilidades/ocupaciones demandadas por las empresas en otros sectores— como por la discriminación por razones de edad.

En segundo lugar, cabe remarcar la necesidad de priorizar la atención a las *personas afectadas por el desempleo de larga duración*, que en el segundo trimestre de 2012 suponen casi 3 millones (el 52% del total del desempleo)<sup>16</sup>. Un colectivo especialmente vulnerable, tanto por las repercusiones en las condiciones materiales de las personas afectadas —máxime para aquellas que han agotado el derecho a la prestación por desempleo— como por su impacto a nivel de salud física y psicológica, y por las mayores dificultades para acceder a un empleo a medida que se prolonga la situación.

El escenario más que previsible de persistencia de unos elevados niveles de desempleo en los próximos años —y por tanto, de probabilidades de incrementar el paro de larga duración— plantea la necesidad de reforzar el sistema de protección social, en una doble dimensión: por un lado, garantizando el alcance y suficiencia de las prestaciones; una cuestión que suscita interrogantes relacionados tanto con el marco de restricción presupuestaria como con la diversidad y fragmentación de las ayudas existentes en España.

Por otro lado, articulando medidas que permitan superar el desequilibrio tradicional y la insuficiente conexión entre las políticas activas y pasivas de empleo, así como potenciar el papel de las primeras como instrumento necesario para promover la integración laboral de los colectivos más vulnerables. Ello plantea nuevamente serios interrogantes en el contexto presupuestario actual, en relación a cuestiones

---

<sup>16</sup> Los datos del tercer trimestre de la EPA señalan que el desempleo de larga duración afecta ya a 3 millones de personas, que suponen el 52,5% del total de desempleo.

como el necesario reforzamiento y mejora del funcionamiento de los servicios públicos de empleo<sup>17</sup>.

En conexión con ello, cabe plantear asimismo una temática que ha cobrado una especial relevancia como es el **avance registrado por la desigualdad social** en España desde el inicio de la crisis<sup>18</sup>. Pero es que además diversos estudios realizados a nivel internacional han puesto de relieve que el aumento de la desigualdad social no sólo es un efecto, sino asimismo un factor determinante de la crisis<sup>19</sup>. Ello refuerza la tesis de que el fomento de un modelo económico más sostenible debería situar la reducción de la desigualdad social como uno de sus objetivos prioritarios.

Finalmente, un último interrogante que se plantea concierne a la “**gobernanza**” económica y más concretamente al modo en que tanto los distintos gobiernos europeos como las instituciones comunitarias<sup>20</sup> han asumido progresivamente criterios de unilateralidad en el desarrollo de las políticas anticrisis, en detrimento del papel de los parlamentos, interlocutores sociales o incluso —en el caso de Italia y Grecia— de la propia legitimidad democrática, basada en el sufragio universal, del poder ejecutivo.

En este sentido, frente a la magnitud de los retos planteados en la actual coyuntura histórica, se plantea la necesidad urgente de promover *un nuevo contrato social europeo* que permita redefinir en términos de sostenibilidad las bases del modelo económico y del Estado del bienestar. Un nuevo contrato social que debería abordar, entre otros, temas como el empleo, salarios —respetando la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación colectiva— pensiones, protección por desempleo, educación y salud.

---

<sup>17</sup>A modo de ejemplo, el *Plan Anual de Política de Empleo para 2012* aprobado por el gobierno, establece una reducción del 21% en el gasto de las políticas activas de empleo, con una mayor incidencia en las políticas que más favorecen la inserción laboral de los jóvenes, como la formación, programas de formación-empleo y apoyo al autoempleo y la creación de empresas.

<sup>18</sup> Ello se pone de manifiesto en el crecimiento registrado por indicadores como el coeficiente de Gini, hasta un valor del 34% en 2012.

<sup>19</sup> A modo ilustrativo, ver Bellamy, J., y Magdof, F.: *La gran crisis financiera. Causas y consecuencias*. Fondo de Cultura Económica, 2009; Stiglitz, J.: *El precio de la desigualdad*. Taurus, 2012; Galbraith, J.: *Inequality and Instability: A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis*. Oxford University Press, 2012.

<sup>20</sup> Particularmente relevantes resultan a tales efectos las iniciativas comunitarias orientadas a promover el reforzamiento de la gobernanza económica europea, tales como el Pacto Euro Plus o el “*six pack*”.

Pero asimismo, un contrato que debería reformular los fundamentos de la gobernanza económica, fortaleciendo e impulsando los procesos de diálogo social —y, por tanto, la participación de los interlocutores sociales— como una pieza central de las políticas europeas. Ello se perfila como un elemento imprescindible en una coyuntura histórica especialmente crítica, en la que la crisis —y la inoperancia manifestada a la hora de promover una salida cooperativa de la misma a nivel comunitario— han contribuido a incrementar la desafección ciudadana respecto del proyecto de integración europeo.