



MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICA ECONÓMICA: EL CASO ESPAÑOL*

Juan Ignacio Palacio Morena**

Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: 1. Introducción. –2. La demanda de trabajo. –3. La oferta de trabajo –4. La política económico-laboral. –5. A modo de conclusiones: un balance de las medidas del periodo 2020-2022. –Apéndice. –Bibliografía.

RESUMEN

España se ha distinguido por mantener una tasa de paro siempre superior a la media europea y con frecuencia doblando dicha media. Eso ha ido acompañado además de una tasa de temporalidad muy por encima de la del conjunto europeo. Esto indica que más allá de las oscilaciones de carácter coyuntural, asociadas a la sucesión de periodos de crecimiento y recesión, y a medidas de corto plazo, existen algunas características estructurales de la demanda y la oferta de trabajo que condicionan la evolución del empleo y la tasa de paro. Desde el lado de la demanda destaca la especialización productiva de la economía española. Desde el lado de la oferta sobresale la estructura de cualificaciones derivada del sistema educativo. La política económico-laboral ha estado enfocada normalmente a tratar de moderar los costes laborales para frenar el desempleo. Las medidas tomadas en los últimos años han supuesto un giro al orientarse más a mejorar la productividad abordando algunas de las cuestiones de fondo que al simple control de los costes laborales. Aunque aún es pronto para comprobar sus efectos puede hacerse un balance de sus primeras consecuencias y de las limitaciones de que adolecen.

* Recibido el 30 de septiembre de 2022. Aprobado el 17 de noviembre de 2022.

** Catedrático de Economía Aplicada.

ABSTRACT

Spain has distinguished itself by maintaining an unemployment rate that is always higher than the European average and often double that average. This has also been accompanied by a temporary rate well above that of the whole of Europe. This indicates that beyond conjunctural oscillations, associated with the succession of periods of growth and recession, and short-term measures, there are some structural characteristics of labor demand and supply that condition the evolution of employment and the rate of unemployment. From the demand side, highlights the productive specialization of the Spanish economy. From the supply side, the structure of qualifications derived from the educational system stands out. The economic-labour policy has normally been focused on trying to moderate labor costs in order to curb unemployment. The measures taken in recent years have been a turning point as they are geared more towards improving productivity by addressing some of the underlying issues than simply controlling labor costs. Although it is still too early to verify their effects, a balance can be made of their first consequences and the limitations they suffer from.

Palabras clave: mercado de trabajo, tasa de paro, política económico-laboral, productividad, costes laborales

Key words: labour market, unemployment rate, economic-labour policy, productivity, labour costs

1. INTRODUCCIÓN

Cualquier mercado, pero especialmente el que se refiere al trabajo, está sujeto a distintas variables que condicionan su situación y evolución. Esto hace que se produzcan numerosas fluctuaciones en el corto plazo, desde las relacionadas con la estacionalidad de ciertas actividades hasta las determinadas por variaciones coyunturales en la economía mundial, pasando por medidas o acontecimientos que tienen efectos esporádicos sobre dicho mercado.

Existen, no obstante, algunas características de la demanda y la oferta de trabajo que permiten analizar mejor ciertas situaciones persistentes de carácter estructural. La demanda de trabajo, tanto en cantidad como en calidad del empleo, está condicionada, sobre todo, por el sistema productivo, su composición y capacidad competitiva. La oferta de trabajo depende fundamentalmente de la evolución de la población y su tasa de actividad, así como de la cualificación de la fuerza de trabajo que proporciona el sistema educativo y la transmisión por diferentes vías, formales e informales, de conocimientos y actitudes frente al trabajo.

En España, incluso en la época de mayor desarrollo que sucede al Plan de Estabilización, la década de 1960, se genera poco empleo. Solo la emigración al exterior, la

pervivencia de un cierto subempleo y la protección del puesto de trabajo de la legislación franquista permitieron que la tasa de paro se mantuviese en niveles relativamente reducidos. La década de 1970 viene marcada por una crisis económica mundial y el comienzo de un salto en la liberalización económica en paralelo a la transición política, que tiene como punto de partida las medidas contenidas en los Pactos de la Moncloa. La conjunción de todos esos factores provocará una fuerte reestructuración productiva, donde se multiplican los expedientes de regulación de empleo, iniciándose una senda alcista en la tasa de paro.

El proceso de reestructuración productiva continuará en la década de 1980, inducido también por la inminente incorporación a la Comunidad Económica Europea. Hay un incremento de la tasa de paro en el conjunto de los países europeos, pero en España será mucho más acelerado, llegando a doblar en 1987 la media europea de los países integrados en el marco común. Aunque a partir de 1986 y hasta 1991 hay un ligero descenso de la tasa de paro, tanto en España como en el conjunto europeo, se mantiene aproximadamente en el doble. De nuevo vuelve a repuntar a partir de 1992, a raíz de una nueva recesión. La tasa de paro en España supera desde 1993 el 20 por cien, algo más del doble de la media europea. A partir de 1997 la tasa de paro empezará a reducirse y lo hará de forma más intensa en España hasta llegar a aproximarse a la media europea en 2005-2006. La crisis de 2007 vuelve a golpear de forma más intensa en España, regresando a tasas de paro que superan en más del doble a la del conjunto europeo (cuadro 1).

Partimos, por tanto, de una conclusión que nos proporcionan los datos empíricos: España ha tenido desde la década de 1980 una tasa de paro que ha estado siempre por encima de la media europea; y de los cuarenta años transcurridos, más de la mitad ha estado en torno al doble de dicha media. Esto ha venido acompañado de una tasa de temporalidad también más elevada, que en algún año ha llegado a triplicar la media europea. Las medidas de política económica de los distintos Gobiernos, con independencia de su signo político, no han logrado revertir estas tendencias. Las diferentes reformas laborales han tenido efectos muy limitados sobre el empleo. Cuando ha habido crecimientos más intensos y persistentes, como en el periodo 1996-2006 en el que España se acerca a la media europea de tasa de paro, han ido acompañados del mantenimiento de una elevada tasa de temporalidad (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TESEM110/default/table>)

Para tratar de explicar la persistencia de los desajustes en el mercado de trabajo y las principales repercusiones de los diferentes acuerdos sociales y reformas laborales se divide el análisis en cuatro epígrafes. El primero referido a la demanda de trabajo, el segundo a la oferta, un tercero a las medidas de política económico-laboral implementadas y finalmente un balance de las más recientes a modo de conclusiones.

2. LA DEMANDA DE TRABAJO

La cantidad y la calidad del trabajo demandado por el sistema productivo dependen, fundamentalmente, de las características de dicho sistema, su composición sectorial y el grado de competencia existente en cada uno de los sectores. España está especializada en términos generales en actividades de baja intensidad tecnológica. Tanto en los servicios, donde destaca el peso de la hostelería; como en la industria, en la que son las ramas denominadas tradicionales por tener menor contenido tecnológico las que tienen mayor relevancia. Así España sobresale en la producción de minerales no metálicos, textil, cuero y calzado, y alimentación, bebidas y tabaco. También en material de transporte, y en menor medida en la industria química, ambas con una mayor intensidad tecnológica (intermedia). Aunque buena parte son actividades de bajo valor añadido por trabajador, el nivel de productividad en las mismas es relativamente elevado, reflejo de que existe un nivel de competencia razonable en ellas. (Véase Gandoy y Álvarez, 2021).

No ocurre lo mismo en sectores básicos como el energético, donde a pesar de haber mejorado la productividad en los últimos años, la todavía escasa competencia genera distorsiones en los mercados relacionados con la energía. También en gran parte de los servicios la competencia es muy limitada, si exceptuamos la hostelería, algunas actividades de carácter cultural y hasta cierto punto las actividades financieras y de seguros. Eso se traduce en productividades por hora trabajada inferiores a la de muchos países de nuestro entorno. Se manifiesta también en un cierto minifundismo empresarial, que también afecta al sector agrario, aunque en este último la productividad es a pesar de todo relativamente elevada. El problema no es el hecho en sí de que haya un mayor porcentaje de empresas de menor tamaño como que su productividad es baja y ha tendido a crecer menos que la media europea. Los numerosos resortes administrativos que conservan las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, donde proliferan los de población muy reducida, imponen importantes restricciones a la competencia. Paradójicamente, muchas veces se pretenden justificar esas prácticas proteccionistas como una defensa del empleo local, cuando en realidad eso impide un mayor crecimiento del empleo.

En definitiva, el reducido peso que tienen en España los sectores más avanzados, que generan mayor valor añadido por ocupado, y la menor productividad relativa de buena parte de sus actividades, asociada a una menor competencia en las mismas, condiciona que la demanda de trabajo se contraiga y, sobre todo, que sea menos estable y con remuneraciones más bajas que en el conjunto de la Unión Europea.

3. LA OFERTA DE TRABAJO

La fuerza de trabajo disponible depende de las características demográficas que determinan la población en edad de trabajar en cada momento y por los factores que incentivan a incorporarse al mercado de trabajo. A su vez, la capacidad productiva de

los que se incorporan al mercado de trabajo viene condicionada por la formación que proporciona el sistema educativo, así como por la actitud y disponibilidad para el trabajo que se genera en el respectivo entorno social y cultural.

La caída de la tasa de natalidad española desde hace bastantes años tiende a que se reduzca la población y a que en la composición por edades disminuya el porcentaje de población en edad de trabajar respecto a la población total. No obstante, el incremento de la población extranjera, fruto de una creciente emigración, y la progresiva incorporación de la mujer al trabajo, han permitido que en España la tasa de actividad (porcentaje de población activa respecto a la población en edad de trabajar) se asemeje a la media europea.

Donde existen mayores problemas es en la formación y capacitación. España es la única entre los países de la OCDE con la población en edad de trabajar polarizada en los dos extremos del rango de cualificaciones. O lo que es lo mismo, la que tiene un menor porcentaje en la franja intermedia que corresponde a los que completan la formación secundaria y están disponibles para trabajar (cuadro 2). Esto ha contribuido a que se retrase la edad de incorporación al mercado de trabajo de la población autóctona y que esta fuese más reacia a aceptar trabajos que requerían menor cualificación que la que han alcanzado. Numerosas actividades encuentran dificultades para encontrar trabajadores con capacidad y cualificación adecuadas a sus requerimientos. El elevado porcentaje de población en edad de trabajar que no completa la enseñanza secundaria y adquiere una cualificación profesional reglada induce a contratar a quienes tienen titulaciones superiores a las requeridas para muchos puestos de trabajo. Eso da mayores garantías de que no solo tienen una mayor capacidad de asimilación y aprendizaje, sino una mayor disposición al esfuerzo y la responsabilidad que exigen tareas de cierta especialización.

La consecuencia de esa distorsión en la estructura de la oferta de trabajo es que se producen mayores desajustes entre la demanda de trabajo (los puestos de trabajo que se ofrecen) y la oferta de trabajo disponible. Eso explica que con tasas de paro elevadas subsista un número significativo de puestos de trabajo sin cubrir y una menor capacidad de emprendimiento. El último dato sobre vacantes que proporciona la Encuesta Trimestral de Coste Laboral del INE, correspondiente al primer trimestre de 2022 es 133.988. La tasa de vacantes es inferior, en cualquier caso, a la media europea. En ello influye que la mayor tasa de paro induce a aceptar empleos que por sus condiciones no se aceptarían en otros países europeos. No obstante, hay puntos de trabajo sin cubrir que ofrecen salarios relativamente elevados (Adecco Group Institute, 2022). El problema principal es que con frecuencia no se encuentran trabajadores con la formación requerida. Esto induce a contratar a quienes tienen niveles mayores de formación (Infojobs-Esade, 2022 y Ramos. Ramos y Subirats, 2022). Datos de Eurostat indican que España es el país con la mayor tasa de sobrecualificación, un 35,8 % frente al 21,5 % de la media europea.

Así pues, a las limitaciones en la demanda de trabajo derivadas de la composición sectorial del sistema productivo y de las restricciones a la competencia subsistentes en numerosas actividades, se une una oferta de trabajo que tiende a reducirse por razones demográficas, aunque la emigración vaya compensando esa carencia. A eso se añade una formación que no se adecúa a los requerimientos de la demanda. Esto explica la persistencia de tasas de paro muy elevadas, siempre superiores a la media europea y en numerosas ocasiones doblando dicha media; acompañada además de condiciones de trabajo con menor estabilidad. A una tasa de temporalidad mucho más alta que la media europea se suma en los últimos años un incremento del porcentaje de trabajo a tiempo parcial, y los fenómenos de sobrecualificación y puestos de trabajo sin cubrir.

Las fluctuaciones que ha experimentado el empleo, y con cierto paralelismo la tasa de paro, han sido fruto de coyunturas de expansión o recesión que por lo general han trascendido a factores y medidas de carácter nacional. En todo caso, cuando se han producido caídas súbitas del empleo, como en la fase de reestructuración productiva de finales de la década de 1970 y la década de 1980, en la recesión relativamente breve del periodo 1992-1995 o en la crisis financiera de 2007, se han tomado medidas en las que predomina el frenar a corto plazo el incremento de la tasa de paro. En la primera de las recesiones se centraron, sobre todo, en abaratar costes laborales por la vía de reducir costes no salariales y favorecer la contratación temporal. En la segunda, la de la década de 1990, se añadió a ese tipo de medidas el intento de frenar los costes salariales. Finalmente, esa estrategia consiguió que se redujese la tasa de paro hasta casi igualar la media europea al final del periodo de expansión de algo más de una década que finalizó en 2006. Todo ello a pesar del fuerte incremento de la población en edad de trabajar, acentuado aún más por una elevada incorporación de población emigrante en ese periodo.

En España ha habido, por tanto, incrementos del empleo considerables en las fases de recuperación. Eso ha ido en paralelo con una notable contención de los costes laborales a través, sobre todo, de la extensión de la contratación temporal y más recientemente de la de tiempo parcial. Ese elevado crecimiento del empleo ha sido, por lo general, superior al de la producción o el Producto Interior Bruto (PIB), haciendo que la productividad se mantenga más o menos estancada. Por el contrario, en las recesiones la destrucción de empleo ha sido superior y más rápida que en otros países de nuestro entorno, teniendo como efecto recuperaciones coyunturales de la productividad aparente del trabajo, ya que el descenso del PIB era menos drástico que el del empleo.

El viraje en la política europea a raíz de la crisis de la pandemia, agudizado con la actual situación consecuencia de guerra en Ucrania, posibilita cambios en esas tendencias, que habrá que ver hasta qué punto se pueden conseguir. Un primer esbozo de qué se ha hecho y conseguido en ese sentido con las medidas de política económica en esta última legislatura es el objeto del siguiente y último apartado.

4. LA POLÍTICA ECONÓMICO-LABORAL

Las medidas de reforma han ido encaminadas, por lo general, a ampliar el margen de recorte de costes laborales. Comenzaron a finales de la década de 1970 y en la de 1980 tratando de facilitar la contratación temporal como medio de evitar la adquisición de derechos del trabajador. Se reduce el coste de la indemnización en caso de despido y se fijan topes a las subidas salariales en los convenios colectivos con objeto de cortar la espiral inflacionista que había alcanzado su cenit en 1977. Luego, de forma más dispersa y paulatina, en la década de 1990 y hasta 2012 se suceden nuevos recortes en las indemnizaciones por despido y en los costes de contratación introduciendo nuevas modalidades de contrato. También se establecen mayores límites en las prestaciones por desempleo y en el cálculo de las pensiones. Todo ello sin que se produzca un impulso de las políticas activas de empleo que mejoren la formación y las condiciones de trabajo para favorecer incrementos en la productividad, en vez de insistir sobre todo en el recorte de costes laborales.

La reforma de 2012, condicionada por la situación de profunda crisis y la exigencia de ajustes en el gasto público a escala europea, da un salto en esa estrategia. Profundiza en esos mismos ámbitos de recorte de costes laborales y añade un mayor margen de maniobra empresarial en la fijación de las condiciones de trabajo, unido a la prevalencia de los convenios de empresa sobre los de carácter sectorial y territorial, y el cese de la denominada ultraactividad. Se permite además la actuación de agencias privadas de colocación que se suman a las ya existentes empresas de trabajo temporal. En 2014 se busca corregir algunas de las consecuencias de la reforma de 2012 contemplando indicadores de evaluación y financiación de ciertas medidas. Hasta el comienzo de la última legislatura se complementan esas reformas incorporando ciertas modificaciones que no cambian nada sustancial.

A partir de 2020 la política económico-laboral viene marcada por un doble eje. De un lado, las medidas extraordinarias para hacer frente a las consecuencias de la pandemia, que se extienden en algunos aspectos a raíz de la guerra en Ucrania. De otro, reformas de mayor calado que tratan de revertir la tendencia a reducir costes laborales relegando los aspectos que pueden incidir en la mejora del rendimiento de los trabajadores y la productividad de las empresas (un análisis pormenorizado de las últimas reformas se encuentra en los artículos del n.º 13 de la revista *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, dedicada a «La Reforma Laboral de 2021 y sus efectos en el mercado de trabajo»).

En el primer eje destacan: el impulso a los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) para paliar las consecuencias de la pandemia sobre la paralización de la actividad económica; la regulación del trabajo a distancia; y las medidas para corregir la externalización de tareas cuando solo se realizan de forma exclusiva o preferente para un mismo empleador, lo que se ha denominado como falsos autónomos, que afecta sobre todo a las grandes plataformas digitales y de reparto a domicilio.

El segundo eje incluye: incrementos sustanciales en el salario mínimo; simplificación de la contratación reduciendo las modalidades de contratos con el fin primordial de aminorar la temporalidad; apoyo a las microempresas y el emprendimiento; así como a la economía social (cuidados e integración social); y al empleo de los jóvenes combinándolo con la formación. Los nuevos tipos de contrato para la inserción laboral, fomentando el sistema dual empleo-formación, se ven complementados con el impulso a la formación profesional regulada por la nueva ley orgánica 3/2022 de 21 de marzo de ordenación e integración de la formación profesional.

De forma más transversal y afectando a los dos ejes mencionados se han establecido medidas destinadas a frenar la desigualdad. De un lado, la que afecta a la brecha salarial y de condiciones de trabajo entre mujeres y hombres. De otro, la que se concentra en segmentos más desprotegidos buscando la integración laboral de personas discapacitadas o la de colectivos que por su peor formación u otras circunstancias tienen situaciones de desempleo de mayor duración. Para ello se trata de vincular el tránsito al empleo con el ingreso mínimo vital (IMV).

La financiación necesaria para el desarrollo de algunas de estas medidas se ha visto facilitada por la estrategia europea, al contrario que en la anterior crisis de 2007. La Unión Europea ha establecido un plan de ayudas y créditos, destacando el apoyo al empleo y la integración social de los jóvenes (*Plan Next Generation*). Este plan se implementa en España, entre otros cauces, a través del programa TánDEM de empleo juvenil y el programa Investigo.

5. A MODO DE CONCLUSIONES: UN BALANCE DE LAS MEDIDAS DEL PERIODO 2020-2022

Las medidas del primer eje han logrado frenar el desempleo facilitando el mantenimiento de las plantillas a través de los ERTE, que regresan al puesto de trabajo tras superar el parón forzoso por la pandemia u otras dificultades, y el impulso del trabajo a distancia. También se ha empezado a revertir el abuso en las prácticas de externalización y subcontratación de tareas. Estas encubren con frecuencia situaciones de dependencia total de los trabajadores de un solo empleador en las que se ven forzados a contratar sus servicios como autónomos. Con ello las empresas eluden buena parte de sus responsabilidades que a la larga van en detrimento de la cualificación de los así contratados y en consecuencia de la calidad de los servicios que se prestan.

El segundo eje de actuación supone un intento de revertir la orientación predominante de la política económico-laboral de los últimos cuarenta años. Esta había buscado aumentar el empleo preferentemente mediante la reducción de los costes laborales por distintas vías en vez de priorizar la mejora de la productividad. De ahí que cuando se han logrado aumentos sustanciales del empleo, como en el periodo 1996-2006, la productividad se ha estancado y el peso de la remuneración de los asalariados en el valor añadido total se ha reducido, fundamentalmente por la intensifica-

ción de la contratación temporal y el paulatino aumento del trabajo a tiempo parcial. En ese periodo se logró incluso integrar en el mercado laboral un flujo importante de emigrantes. A pesar de este aumento de la tasa de actividad, se redujo la tasa de paro hasta aproximarse por primera vez a la media europea. La debilidad de esa estrategia se puso de manifiesto ante la caída de la actividad productiva en la crisis de 2007. La caída del empleo en España fue más intensa y rápida que en el conjunto europeo y mayor que el descenso del PIB, con el consiguiente incremento de la productividad a corto plazo. De ahí que en un breve periodo la tasa de paro se volviese a alejar significativamente de la media europea, doblándola de nuevo.

Aunque las medidas aprobadas en el periodo 2020-2022 con efectos más a largo plazo requieren un periodo amplio para comprobar sus efectos, se pueden adelantar algunas de sus consecuencias y limitaciones. El notable incremento del salario mínimo no ha tenido un efecto significativo de freno del empleo asalariado. Sin embargo, eso se explica en parte por el fuerte aumento del porcentaje de trabajadores que cobran el salario mínimo, así como el de los que cobran de 1 a 2 salarios mínimos (cuadro 3). Además es posible que tenga un cierto efecto disuasorio sobre los trabajadores autónomos que si comprueban que sus ingresos son inferiores al salario mínimo buscarán ser contratados como asalariados en vez de mantener su propio negocio o iniciar uno nuevo.

La simplificación en el tipo de contratos y el fomento de la contratación indefinida limita la contratación temporal a que se justifique el motivo que la hace necesaria. Con ello se rompe la inercia de numerosas empresas que ante la incertidumbre de sus expectativas eluden arriesgar, así como del sector público que, en vez de planificar adecuadamente la cuantía y estructura de sus plantillas, prefiere mantener en situación de temporalidad puestos de trabajo de larga duración. Tras un primer impulso, que está reduciendo el porcentaje de trabajadores temporales, habrá que ver si no se frena más adelante el número de contratos indefinidos y si se produce un aumento de los contratos a tiempo parcial.

Quizás la medida de mayor alcance sea la que busca fomentar la formación profesional. Por esa vía se puede efectivamente reducir el porcentaje de población que no completa estudios de grado medio (fracaso escolar) y equilibrar mejor la proporción de personas en edad de trabajar con estudios de carácter superior (universitario) y los de ámbito estrictamente profesional. En todo caso habría que garantizar que no se produzca una especialización prematura y asegurar que la enseñanza secundaria tenga una finalidad propia como es conseguir una cultura general que alcance a todos. Solo sobre la base de unos conocimientos que capaciten para integrarse en la vida social y laboral al conjunto de la población es posible conseguir una mayor igualdad, una convivencia pacífica y una progresiva especialización asentada en unos cimientos sólidos (Palacio, 2019). Ciertamente esto exige unos planes de estudio flexibles, un trabajo conjunto del profesorado y una capacitación para atender las peculiaridades de cada contexto social, especialmente en los entornos más vulnerables.

Es difícil que la formación profesional tenga el peso y reconocimiento que se requiere mientras que en los niveles inferiores de enseñanza se abran vías prematuras para la especialización profesional. No solo la profesionalización será deficiente, sino que se favorecerá la desigualdad que se pretende combatir al hacer de la formación profesional el destino de los menos capaces y con menores recursos. Por otro lado, la estructura y contenido de la formación superior de carácter universitario dificulta también enormemente que la formación profesional adquiera el lugar que le corresponde. A raíz de la implantación del plan Bolonia, que pretendía facilitar la movilidad estudiantil intraeuropea y la homologación de títulos, se ha producido paradójicamente una súbita proliferación de títulos de grado. Esto complica esos objetivos y consolida la confusión entre la formación de profesionales y la propiamente universitaria.

La implantación del plan Bolonia supuso que la mayoría de las titulaciones denominadas de grado medio, por no decir la totalidad, se convirtieran en grados de carácter superior. A raíz de esa conversión se han ido añadiendo nuevos grados, en muchos casos denominados dobles grados al combinar dos o más campos de conocimiento científico. Desde la aprobación del Plan en España en 2007 y tras su plena implantación en 2010 el número y denominación de los títulos de grado (antiguas licenciaturas) ha pasado de 2338 en dicho año a 4083 en el curso 2021-2022 (cuadro 4).

No solo ha aumentado el número de grados impartidos, sino sus denominaciones. Ya en 2017 se constataba que había «2.713 títulos con 560 nombres formalmente distintos, de las cuales consideramos que 365 son semánticamente distintos en mayor o menor medida. Así pues, cabe considerar que en unos 10 años ha tenido lugar una diversificación muy notable, con un factor multiplicativo superior a 3 (3,15) (A. Coordinas y V. Sacristán, 2019). Basta consultar los nombres de las titulaciones de grado ofrecidas para el curso 2022-23 (<https://www.educaweb.com>) y el catálogo de títulos de formación profesional (<https://www.todofp.es/que-estudiar/catalogo-titulos-imprimible.html>) para comprobar que un elevado porcentaje de títulos de grado es más propio de una formación de carácter meramente profesional.

La no diferenciación de las titulaciones orientadas estrictamente a la formación de profesionales, de las propiamente universitarias dirigidas a conocer los fundamentos científicos y tecnológicos de los distintos ámbitos de conocimiento, constituye un serio obstáculo a que la formación profesional adquiera el peso y la valoración que sería deseable. Aunque en numerosos casos la formación ofrecida en un título de grado de nombre semejante a un título profesional pueda ser inferior en contenido y calidad, el hecho de que se considere jerárquicamente superior en la escala de formación abre en principio mayores expectativas y en todo caso confunde y desestimula al que quiere dirigirse a la formación profesional. El sistema de formación profesional establecido tiene puentes adecuados para pasar a la formación universitaria, pero requeriría, como se ha señalado, que no se imponga una formación profesional prematura, anterior a alcanzar un razonable nivel de cultura general, y que se pueda distinguir el nivel y contenido de la formación puramente profesional de la universitaria.

Finalmente, la principal carencia de la política económico-laboral es el diseño de una política industrial y de fomento de la competencia. Es esta una tarea compleja pues requiere implicar más que en cualquier otro aspecto a las organizaciones empresariales y sindicales, y muy especialmente a las pequeñas empresas y trabajadores autónomos. Una mayor competencia supone, al contrario de lo que con frecuencia se plantea, una adecuada regulación de cada sector o mercado en el que confluyen diferentes empresas que compiten entre sí. En muchos casos esto requiere medidas no ya de ámbito nacional o europeo, sino de carácter más amplio, como las que se fijan desde la Organización Mundial de Comercio a la Organización Internacional del Trabajo, pasando por diferentes tratados y acuerdos de carácter internacional.

En todo caso, hay una cuestión básica en este ámbito como es la actual organización económico-administrativa, donde no acaba de estar bien definido el funcionamiento y las competencias de cada uno de los niveles de la administración pública, desde el municipal y el autonómico hasta el estatal y supraestatal. Probablemente el eslabón principal está al comienzo de la cadena, en los municipios. Existe un elevado número de municipios de tamaño muy reducido que no solo hacen ineficiente buena parte del gasto público y limitan la oferta de servicios públicos, sino que actúan imponiendo de hecho barreras proteccionistas. Aunque en algunos casos la extrema escasez de población ha inducido a crear mancomunidades de municipios que comparten ciertos servicios, son aún casos excepcionales y que ni siquiera alcanzan una dimensión que resulte eficiente para la gestión.

Cada vez se habla más de la despoblación de buena parte del territorio, la España vaciada, pero son las resistencias de los propios municipios a converger con otros municipios vecinos y facilitar la instalación de nuevas actividades e iniciativas las que impiden en mayor medida su crecimiento. Bajo el equivocado supuesto de «proteger a los del pueblo» se ponen trabas a quienes vienen «de fuera» y se otorgan ventajas a los «de dentro», en ocasiones rozando la ilegalidad cuando no claramente corruptas. Afrontar el problema que representa un territorio dual, con grandes concentraciones de población de un lado y despoblación de otro, así como el excesivo minifundismo empresarial, cuya otra cara es el creciente poder de las grandes empresas, requiere una reforma administrativa que contribuya a mejorar la competencia.

Junto a la reforma administrativa el otro aspecto decisivo para avanzar en una mayor competencia que ayude a que se cree más empleo y de mayor calidad es la negociación colectiva. La estructura y contenido de la negociación colectiva sigue adolecendo de falta de articulación y de estar excesivamente centrada en la remuneración por hora trabajada, fijación del salario y la jornada laboral. Las organizaciones empresariales tienden a dar preeminencia a los convenios de empresa de modo que cada empresa pueda establecer sin cortapisas sus condiciones de trabajo. Por el contrario, las organizaciones de trabajadores hacen hincapié en fijar las condiciones de trabajo en niveles superiores mediante convenios sectoriales en distintos ámbitos territoriales.

La competencia requiere una regulación que establezca un marco general común para que todos los que compiten entre sí tengan que cumplir unas mismas reglas. Por eso es fundamental que existan convenios sectoriales cuyo ámbito tienda a abarcar al conjunto de empresas que compiten entre sí en mayor o menor medida y conforman así un mercado determinado (sector productivo). Ahora bien, eso implica que los convenios de ámbito sectorial deben centrarse, sobre todo, en los aspectos que condicionan el salario hora, pero no de forma directa en la fijación de los salarios y la distribución de la jornada. La organización del trabajo y la definición de categorías profesionales, las condiciones de seguridad e higiene, garantías de formación y de información, son algunos de esos aspectos. Estos son los que pueden contribuir a que las empresas, especialmente las más débiles, mejoren su productividad de forma que se pueda ir incrementando el salario-hora, sin limitar el margen de autonomía de las empresas para adaptar los salarios y la distribución de la jornada a las circunstancias de cada establecimiento.

De hecho, en los acuerdos sobre negociación colectiva entre la CEOE y los principales sindicatos de 1997 y 2002 se reconocía ya esa necesidad, aunque luego se haya avanzado poco en ese sentido. Así en el acuerdo sobre negociación colectiva de 1997 se reconocía la necesidad de «una adecuada articulación entre los distintos ámbitos negociales» (AINC, 1997). Y en el de 2002 se planteaba la necesidad de «racionalizar la estructura de la negociación colectiva», ya que «constituye un instrumento de primera magnitud para favorecer el crecimiento del empleo y la competitividad de las empresas», pues es el principal medio para incidir en los «condicionantes que afectan a la competitividad empresarial, a la capacidad de crecimiento y a la creación de empleo: por un lado, los costes directos y la organización de factores;[...] por otro, los referidos a la cualificación profesional, la formación, la inversión en nuevas tecnologías, así como la mejora en la calidad de productos y servicios»; para así «fijar las condiciones de trabajo y modelos que permitan mejorar la productividad, crear más riqueza, aumentar el empleo, mejorar su calidad y contribuir a la cohesión social»; y «potenciar un modelo productivo que apueste por la innovación, el desarrollo tecnológico y el valor añadido, de forma que aumente la productividad de la economía, el empleo y la calidad del mismo» (AINC-2002).

Con una política industrial y tecnológica que promueva un ajuste más activo, la discusión en la negociación colectiva cobra un nuevo relieve. Son cuestiones como el ritmo y las formas de introducción de nuevas tecnologías, la formación y reciclaje de la mano de obra, los procesos de movilidad funcional y geográfica del trabajo, la reclasificación profesional, las condiciones de seguridad e higiene, la reordenación del tiempo de trabajo y otras materias, las que permiten establecer una vinculación más compleja entre mejoras en la productividad y los salarios. Esto supone desplazar del

centro de la negociación el porcentaje de incremento de los salarios y hacer más hincapié en los factores que inciden en la modificación de la estructura salarial por conceptos y categorías.

Especialmente en España, aunque también en Europa con distinta intensidad, se ha ignorado que abrirse al exterior no garantiza por sí solo que desaparezcan barreras a la competencia de muy diverso tipo. La apertura al exterior requiere remover esos obstáculos de carácter no arancelario y que paralelamente se haga un esfuerzo para poner en valor los recursos y capacidades propias, lo que está asociado a las denominadas políticas de investigación, desarrollo e innovación (Machovec, 1995). Cuando la liberalización de la economía no viene acompañada de una reforma administrativa que haga más eficaz al sector público y dé un impulso a la innovación, la competitividad se resiente y se registra una tendencia a que se reproduzca el déficit en la balanza comercial. La debilidad de la competencia en numerosos mercados es el principal freno para una paulatina transformación del sistema productivo y una mayor generación de empleo que permita acercar el mercado de trabajo español al menos a los niveles medios del conjunto de la Unión Europea.

Las mayores dificultades para abordar estas tareas no están en los Gobiernos de turno, sino en los intereses corporativos arraigados en los intersticios del tejido social y productivo que hacen ineficaces muchas medidas. Esto refuerza la necesidad de consensos políticos y de implicación de la sociedad civil en las reformas, aunque buena parte de las organizaciones sociales y políticas no solo no están interesadas en que haya mayor competencia sino que son las principales beneficiarias de esa falta de competencia.

APÉNDICE

CUADRO 1: *Tasa de paro de España en comparación con la media europea*

| AÑO | UE27 | UE15 | ESPAÑA |
|------|------|------|--------|
| 2022 | 6,7 | 6,7 | 13,4 |
| 2021 | 7,0 | 7,2 | 14,8 |
| 2020 | 7,2 | 7,4 | 15,0 |
| 2019 | 6,8 | 7,0 | 14,1 |
| 2018 | 7,4 | 7,5 | 15,3 |
| 2017 | 8,3 | 8,3 | 17,2 |
| 2016 | 9,3 | 9,1 | 19,6 |
| 2015 | 10,2 | 9,8 | 22,1 |
| 2014 | 11,0 | 10,5 | 24,5 |
| 2013 | 11,6 | 11,0 | 26,1 |
| 2012 | 11,1 | 10,6 | 24,8 |
| 2011 | 10,1 | 9,6 | 21,4 |
| 2010 | 10,1 | 9,5 | 19,9 |
| 2009 | 9,3 | 9,1 | 17,9 |
| 2008 | 7,4 | 7,1 | 11,3 |
| 2007 | 7,7 | 7,0 | 8,2 |
| 2006 | 8,8 | 7,7 | 8,5 |
| 2005 | 9,8 | 8,2 | 9,2 |
| 2004 | 10,1 | 8,2 | 11,0 |
| 2003 | 9,9 | 8,0 | 11,5 |
| 2002 | 9,8 | 7,7 | 11,5 |
| 2001 | 9,5 | 7,4 | 10,6 |
| 2000 | 9,9 | 8,2 | 13,9 |
| 1999 | | 9,2 | 15,7 |
| 1998 | | 10,0 | 18,6 |
| 1997 | | 10,6 | 20,6 |
| 1996 | | 10,3 | 22,1 |
| 1995 | | 10,2 | 22,9 |
| 1994 | | 10,5 | 24,1 |
| 1993 | | 10,1 | 22,6 |
| 1992 | | 8,4 | 17,0 |
| 1991 | | 7,9 | 15,5 |

FUENTE: Datos tomados de la base de datos AMECO, Eurostat (https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en)

CUADRO 2: Evolución del nivel de formación de la población adulta (25-64 años)

| | 2000 | | | 2005 | | | 2010 | | | 2015 | | | 2019 | | | 2020 | | |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | A | B | C | A | B | C | A | B | C | A | B | C | A | B | C | A | B | C |
| ESPAÑA | 61,4 | 15,9 | 22,7 | 51,2 | 20,2 | 28,5 | 47,1 | 21,9 | 31,0 | 42,6 | 22,4 | 35,1 | 38,7 | 22,7 | 38,6 | 37,1 | 23,2 | 39,7 |
| OCDE | 35,5 | 42,8 | 22,1 | 30,0 | 44,2 | 26,3 | 26,2 | 44,0 | 30,2 | 24,2 | 42,3 | 34,0 | 21,4 | 41,1 | 37,4 | 19,6 | 41,4 | 39,0 |
| UE22 | 33,8 | 46,3 | 19,9 | 28,1 | 47,8 | 24,0 | 23,3 | 49,0 | 27,7 | 20,5 | 47,5 | 32,0 | 12,3 | 45,8 | 35,9 | 17,3 | 45,7 | 37,0 |

A = Educación infantil, primaria y primera etapa de educación secundaria

B = Segunda etapa de educación secundaria y postsecundaria no terciaria

C = Educación terciaria

FUENTE: OECD (2021), Education at a Glance 2021: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>

CUADRO 3: Porcentaje de trabajadores en función de su ganancia con respecto al Salario Mínimo Interprofesional (SMI) (respecto al total de trabajadores)

| | De 0 a 1 SMI | De 1 a 2 SMI | De 2 a 3 SMI | De 3 a 4 SMI | De 4 a 5 SMI | De 5 a 6 SMI | De 6 a 7 SMI | De 7 a 8 SMI | Más de 8 SMI |
|------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 2020 | 19,36 | 46,65 | 19,58 | 8,35 | 3,21 | 1,66 | 0,81 | 0,15 | 0,14 |
| 2019 | 18,18 | 46,35 | 20,13 | 8,87 | 3,32 | 1,76 | 0,86 | 0,24 | 0,16 |
| 2018 | 14,10 | 37,81 | 24,5 | 11,97 | 5,55 | 2,77 | 1,57 | 0,65 | 0,85 |
| 2017 | 13,06 | 36,9 | 25,19 | 12,46 | 6,22 | 2,68 | 1,64 | 0,61 | 0,91 |
| 2016 | 12,56 | 33,15 | 26,3 | 13,28 | 7,24 | 3,14 | 1,87 | 0,68 | 1,33 |
| 2013 | 13,28 | 32,96 | 26,08 | 13 | 7,11 | 3,18 | 1,89 | 0,72 | 2,02 |
| 2010 | 10,46 | 33,9 | 27,4 | 13,32 | 7,11 | 3,32 | 1,92 | 0,72 | 1,94 |
| 2008 | 8,86 | 34,4 | 28,31 | 13,33 | 7,37 | 3,37 | 1,85 | 0,69 | 1,95 |

FUENTE: INE, Encuesta de Estructura Salarial (<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=28182>)

CUADRO 4: *Número de títulos de grado*

| | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Total Grados | 3317 | 3449 | 3616 | 3776 | 3893 | 4018 | 4083 |
| Simples | 2725 | 2762 | 2864 | 2958 | 3019 | 3077 | 3112 |
| Dobles | 592 | 667 | 752 | 818 | 874 | 941 | 971 |

FUENTE: Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU). Secretaría General de Universidades.

BIBLIOGRAFÍA

- ADECCO GROUP INSTITUTE (2022): Informe sobre necesidades del mercado de trabajo, 2022 (<https://www.adeccoinstitute.es/wp-content/uploads/2022/06/informe-necesidades-mercado-trabajo.pdf>).
- AINC 1997: Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva ([https://www.boe.es/eli/es/res/1997/05/13/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/1997/05/13/(1))).
- AINC 2002: Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva ([https://www.boe.es/eli/es/res/2001/12/26/\(4\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2001/12/26/(4))).
- COORDINAS, A. y SACRISTÁN, V. (2019): *Grados universitarios: ¿Cuántos y cuáles? Análisis de la oferta de estudios de grado en las universidades públicas y privadas españolas*, Observatorio del sistema universitario, enero 2019 (<https://www.observatoriuniversitari.org/es/2019/03/grados-universitarios-cuanto-y-cuales/>).
- GANDOY, R. y ÁLVAREZ, M. E. (2021): «Sector industrial», capítulo 8 de García Delgado, J. L. y Myro, R. (directores), *Lecciones de Economía Española*, 16.ª edición, Thomson Reuters Civitas, Pamplona 2021.
- INFOJOBS-ESADE (2022): *Estado del mercado laboral en España. Informe Infojobs-Esade 2021*, Madrid, marzo 2022 (puede consultarse en www.infojobs.net).
- MACHOVEC, F. M. (1995): *Perfect competition and the transformation of economics*, London & New York, Routledge, 1995.
- PALACIO, J. I. (2019): «Universidades, cultura y empleabilidad», *Futuro del sector público. Estudios en homenaje a Jesús Ruiz-Huerta Carbonell* (Ayala Cañón, L.; Martínez López, R.; Loscos Fernández, J., coordinadores). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2019, pp. 507-514.
- RAMOS, J., RAMOS, M. y SUBIRATS, M. (2022): «The workers who know too much: antecedents, consequences and dynamics of overqualification». *Working Papers Ivie* n.º 2022-4. Valencia, IVIE. (http://doi.org/10.12842/WPIVIE_0422)