

DOCUMENTACIÓN

Mejorando la adecuación de los trabajadores a los empleos

La desaceleración de la actividad económica y la necesidad de un cambio estructural para volver a registrar un crecimiento sostenible exige la mejora de la adecuación de la cualificación de los trabajadores a los empleos disponibles. En este texto se muestran las principales características institucionales y políticas del mercado laboral que están detrás de esta falta de ajuste entre los trabajadores y los empleos en España, especialmente si se compara con el escenario internacional.

Una estrategia bien definida para activar a los desempleados puede ayudar a asegurar que los beneficiarios tengan una buena oportunidad de conseguir trabajo lo antes posible y minimizar el riesgo de que la disponibilidad de subsidios al desempleo no reduzca demasiado los incentivos de trabajar. La esencia de la activación de estrategias es animar a aquéllos que buscan trabajo a esforzarse por encontrar un empleo y/o mejorar sus *empleabilidad*. Es importante dirigir el gasto hacia esas medidas que se han considerado como las más efectivas. De hecho, al igual que en otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), parece que hay un considerable margen para mejorar en España la efectividad de las políticas de activación del mercado laboral (ALMP, en sus siglas en inglés) en cualquier nivel

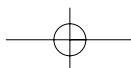
de gasto. Pero, mientras la experiencia internacional puede proporcionar algunas amplias sugerencias para la política, también se necesita una mayor evaluación que permita identificar aquellas políticas individuales que funcionan con efectividad de costes. Dada la naturaleza descentralizada de la administración pública, es importante lograr una coordinación efectiva entre las ALMP y la administración del sistema de prestaciones por desempleo.

España lleva a cabo una estrategia de activación bien diseñada, pero se puede mejorar

A través de los países de la OCDE está aumentando la concienciación sobre la importancia de basar las estrategias de activación en el principio de “obligaciones mutuas”. Una cuidadosa integración de medidas activas y pasivas, combinadas con un seguimiento di-

Documentación procedente de las *Previsiones Económicas de la OCDE para España*, 2008. El informe completo y original en inglés (incluidas las notas y la bibliografía de este texto) puede encontrarse en:
http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_33873108_33873806_41678329_1_1_1_1,00.html

ECONOMÍA EXTERIOR. Núm. 48. Primavera 2009



recto de la búsqueda de trabajo, puede resultar efectiva para estimular a quienes buscan empleo, a que sean más diligentes en sus esfuerzos por encontrar trabajo y/o mejorar su *empleabilidad*. De hecho, existen resultados empíricos que confirman que los efectos desincentivadores de los subsidios por desempleo son más bajos en países donde se gasta más en ALMP. Una serie de otros estudios macroeconómicos sobre el impacto del gasto total en ALMP sobre el conjunto del desempleo concluyen que acelera el reemplazo de quienes tienen derecho a estos beneficios y de otros parados que buscan trabajo.

La estrategia de activación en España depende de una serie de servicios del mercado laboral y cursos de formación, la mayoría de los cuales están disponibles para toda la gente desempleada. Después de una entrevista exhaustiva para determinar la disponibilidad de trabajos e identificar la capacitación laboral de los desempleados, se establece un plan de acción individualizado en el que es obligatoria la participación de la persona que busca trabajo. Las entrevistas intensivas entre el desempleado y el asesor de empleo se llevan a cabo con regularidad, con una frecuencia media de seis veces al año, si bien la frecuencia es menor que en la mayoría de otros países de la OCDE. En la mayoría de los casos los servicios de empleo les remiten directamente a lugares donde existen vacantes, lo cual no sólo ayuda a reducir el riesgo de paro prolongado, sino que también puede funcionar como prueba laboral. Además, la media del número de referencias directas por persona desempleada se sitúa entre los más altos del área de la OCDE.

El gasto en subsidios de empleo relativamente ineficientes es alto...

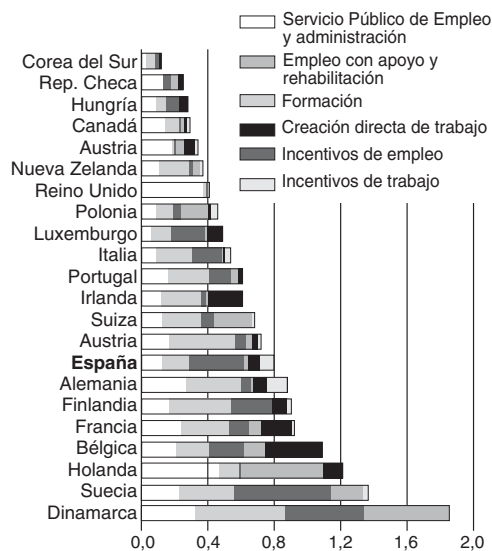
La evidencia empírica de estudios realizados en diferentes países indica

que el gasto en ALMP reduce el impacto inicial de los choques macroeconómicos. Además, la composición del gasto en ALMP parece que importa: en el mismo estudio se encontró que los programas de formación tienen un impacto importante en el desempleo. Algunos principios generales sobre lo que funciona se pueden identificar mediante el creciente número de evaluaciones microeconómicas de las ALMP alrededor del mundo: a menudo puntúan bien los servicios de ayuda en la búsqueda de empleo y que tienen un coste relativamente bajo, así como la gestión de casos individuales, mientras que los programas públicos de creación de empleo no funcionan. A su vez, los programas salariales y de subsidios por desempleo tienden a registrar resultados pobres en términos de su impacto global sobre las perspectivas futuras de empleo de los participantes. Los estudios también sugieren que el rendimiento de los diferentes programas de activación varía en gran medida según países, lo que sugiere que los detalles del diseño de cada programa resultan importantes para determinar su éxito.

El gasto total de España en programas de activación del mercado laboral es cercano a la media europea. Una parte importante de ese gasto (alrededor del 40%) se dedica a ayudas al empleo, la mayoría en la promoción de contratos permanentes. La mayor parte de estas ayudas se paga a los empleadores que crean un contrato permanente de trabajo para trabajadores en paro. Estas ayudas posiblemente tendrán una gran pérdida de eficiencia social y se les suele considerar las menos efectivas, en relación a su coste, de las medidas de activación. La orientación y la asistencia en la búsqueda de trabajo también parecen estar infradesarrolladas en España.

Gasto público en programas activos del mercado laboral en los países de la OCDE

2007 o último año, en porcentaje del PIB



Fuente: Previsión de empleo, OCDE (2008).

...y pocos programas se evalúan

Puede ser útil valorar si los programas de activación son coste-efectivos en términos de ahorro en el desembolso de ayudas (debido a una salida más rápida del desempleo) en relación a sus costes de presupuesto directo, y también establecer qué programas son los más efectivos en términos relativos. Como sea, en España, pocos de las ALMP que cubren el desempleo se evalúan con regularidad, y los estudios de evaluación rigurosa sobre los programas de activación elaborados por investigadores y otras instituciones privadas son escasos. Tales valoraciones se han llevado a cabo en Australia, Francia, Suiza y Reino Unido, entre otros países de la OCDE, y se utilizan para mejorar el diseño de las medidas de las ALMP. Las medidas que están financiadas por fondos de la Comisión Europea se evalúan a intervalos regulares, pero esas valoraciones no siempre proporcionan una guía clara sobre qué acciones funcionan mejor para los diferentes grupos de traba-

jadores. Como parte de un paquete de medidas para mejorar la eficiencia de las ALMP que entraron en vigor en 2008, los servicios de empleo público (Servicio Público de Empleo Estatal, SPEE) se someterán a una evaluación externa cada tres años, mientras que la evaluación interna tendrá lugar anualmente. No obstante, quedan todavía varios ejemplos de programas españoles que tienen un considerable coste presupuestario pero que no se han evaluado. Por ejemplo, alrededor del 6% de los jóvenes que se quedan en el paro participan en programas de creación de empleo dirigidos a facilitar la integración de los desempleados en el mercado laboral, mediante trabajos temporales. Además, el 11% de la juventud en paro participa en programas para promoción de empleo agrario en áreas rurales. Ambos programas han estado en funcionamiento desde mediados de la década de los ochenta pero no se han evaluado. Los programas de creación de empleo a menudo han demostrado ser ineficaces en colocar a los desempleados en puestos de trabajo que no están subsidiados.

La coordinación entre los gobiernos regionales y el central puede mejorarse

El gobierno central (a través de la SPEE) diseña y financia tanto las políticas pasivas como las activas, mientras que las regiones son responsables de la gestión de esas políticas activas del mercado laboral. Este sistema de organización implica que las regiones no reciben los beneficios fiscales completos por reducir el desempleo —es el gobierno central el que se beneficia al registrar menos solicitudes de prestación por desempleo—. Asimismo, las regiones que tienen éxito en colocar a los desempleados reciben menos fondos del gobierno central, ya que esos fondos se asignan a cada autonomía dependiendo del número

ro de parados que tengan. Además, la retirada de los subsidios por desempleo a los parados que no cumplen los requisitos de búsqueda de trabajo resultaría en menos transferencias del gobierno central a la región y en menor cantidad para destinar a sus desempleados, lo que reduce los incentivos a aplicar sanciones en esos casos. También existe el riesgo de que, como ya ha ocurrido en otros países muy descentralizados como Canadá y Suiza, las ALMP no se diseñan para promover la *empleabilidad*, sino para colocar a sus receptores en puestos de trabajo de corto plazo que les vuelve a otorgar derecho a recibir del gobierno central el pago del subsidio por desempleo. Por ejemplo, en el caso de la creación directa de empleo, la SPEE trabaja en cooperación con las comunidades autónomas para ayudar a los desempleados a encontrar un trabajo temporal subsidiado. Existen indicios de que este proceso a veces se utiliza para ayudar a la juventud, en situación de mayor desventaja, para que adquieran suficiente historia contributiva que les dé derecho a cobrar prestaciones.

Mejorar las ALMP y los servicios públicos de empleo

El aumento de fondos para mejorar el diseño de las ALMP podría proceder de la reducción del desembolso en subsidios por desempleo. Como sea, se necesita una mayor valoración de las políticas con el fin de identificar qué ALMP son efectivas a la hora de enviar al desempleado de vuelta al trabajo. Es importante que las evaluaciones destaquen ejemplos de buenas prácticas a nivel regional como punto de partida para una mejor coordinación entre el gobierno central y las comunidades autónomas, así como para una mayor cooperación entre comunidades. El funcionamiento de los servicios regionales de empleo debería ser evaluado y comparado, y es-

ta información debería ser de disponibilidad pública para que las regiones con un desempeño bajo se sometieran a la presión política para mejorar, como ocurre, por ejemplo, en Suiza. Ligar éxito en colocación a recompensa financiera podría compensar la desincentivación que resulta, hasta cierto punto, de la atribución de responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno.

Se necesita una mejor coordinación entre la administración de prestaciones por desempleo y las políticas de activación para evitar el riesgo de la trampa de los subsidios, especialmente hasta el punto en que las ALMP se usan para asegurar a los receptores que vuelvan a obtener derechos a ayudas. Evaluar la disponibilidad del parado y recopilar otra información relevante cuando solicita las ayudas es clave para asegurar una intervención pronta y efectiva. No obstante, los derechos al subsidio de paro comienzan el primer día de desempleo, y las prestaciones se pueden pagar con efecto retroactivo (hasta dos semanas) desde la fecha de registro. Es posible que un cierto número de posibles puestos vacantes en los que encajaría el desempleado se pierdan en ese corto periodo en el que ya se están pagando las prestaciones. Por lo tanto, registrarse para una colocación debería convertirse en condición previa para el pago de prestaciones y la entrevista completa tendría que ser obligatoria a la hora de registrarse.

Muchas valoraciones recientes han demostrado que la ayuda en la búsqueda de empleo y el seguimiento tienen un impacto considerable en los índices de recolocación. Si bien España cuenta con procesos explícitos y regulares de información sobre la búsqueda de trabajo, las entrevistas intensivas a través de las cuales tiene lugar la verificación de esa búsqueda de trabajo no se realiza con la frecuencia con que se llevan a cabo en otros

países de la OCDE. La mitad de estos países requieren un informe de búsqueda de empleo cada dos semanas o mensualmente y España debería adoptar una práctica similar. En situaciones de periodos más largos de desempleo, la participación obligatoria en las ALMP puede ayudar a mejorar las perspectivas de trabajo y a reducir el riesgo tanto de paro a largo plazo como la salida del mercado laboral. En España, aunque no hay una obligación general para entrar en programas en ciertas fases del periodo de paro, los receptores de prestaciones, sin embargo, necesitan cumplir con la derivación a una ALMP por un asesor del Servicio Público de Empleo (SPE). No obstante, convertir en obligatoria la participación en las ALMP después de un periodo de fracaso en la búsqueda de trabajo podría fortalecer ésta y ayudar a reducir el fraude. La proporción de contratos de los que realmente es intermedio el SPE es bajo y está altamente concentrado entre los desempleados poco cualificados. Permitir que las agencias de empleo temporal y otras firmas con ánimo de lucro ofrezcan servicios de colocación a los parados también podría mejorar la eficacia del total de colocaciones de trabajadores en puestos.

Reducir la dualidad del mercado laboral

La legislación para la protección del empleo (EPL, en sus siglas en inglés) –el conjunto de normas que regulan la contratación y el despido de empleados– sigue siendo una de las más estrictas dentro del área de la OCDE. El indicador de la restricción del conjunto de la EPL, calculado por la OCDE, es el tercero más elevado de los países de la organización, y la comparación internacional es incluso más dura cuando se mira únicamente al indicador clave –el nivel de pagos por indemnización a los trabajadores fijos. En España este indi-

cador revela un sistema gravoso, ya que los tribunales consideran improcedentes la mayoría de los despidos –alrededor del 90% de los casos en los últimos años–. El resultado es que en la mayoría de los casos de indemnización los pagos llegan a 45 días de salario por año de trabajo hasta un máximo de 42 meses para los contratos estándar. Por otro lado, los contratos temporales tienen un coste por despido mucho más bajo (ocho días de sueldo por año de servicio) y, aunque deberían utilizarse sólo con una duración limitada, hay indicios que sugieren que se han utilizado en gran medida más allá del límite legal. Los contratos temporales son tan favorables en términos de costes laborales y riesgos para el empresario que continúan extendiéndose, a pesar de los repetidos intentos de reforma que han ofrecido incentivos financieros y reducción de los costes de indemnización por la contratación de ciertos grupos de trabajadores mediante contratos permanentes. Aunque su proporción en el total de empleados ha caído recientemente, hasta alrededor del 27% del total del empleo, sin embargo el porcentaje sigue siendo más del doble que la media de la OCDE, situada en el 13%.

La legislación para la protección del empleo está perjudicando la integración de jóvenes, mujeres e inmigrantes...

La EPL aumenta la seguridad laboral para los trabajadores existentes. Sin embargo, también puede restringir la creación de puestos de trabajo, ya que aumenta el coste de las empresas por ajustar su fuerza laboral. Además, los retrasos largos y variables que caracterizan los procesos administrativos y judiciales utilizados para implementar la EPL tienden a hacer impredecibles esos costes. Sin embargo, esta incertidumbre podría haberse reducido mediante la op-

ción, proporcionada a los empresarios en 2002, de hacer un pago adelantado compensatorio a los trabajadores despedidos y que es equivalente al pago que recibirían si el despido fuese declarado improcedente por los tribunales, permitiendo a los empresarios evitar el pago de salarios mientras el proceso judicial está pendiente. El efecto neto de la EPL en el empleo total es ambiguo a priori y puede tomar cualquier dirección, aunque la mayoría de los estudios empíricos realizados sobre este asunto han encontrado tan sólo un pequeño efecto positivo de la EPL sobre el desempleo.

Los efectos de la EPL parecen variar entre los grupos del mercado laboral. Una EPL estricta tiende a comprometer las perspectivas de trabajo de aquellos grupos que, de entrada, son más vulnerables, como los trabajadores jóvenes, las mujeres y los inmigrantes, mediante la reducción de la rotación laboral y la contratación. Bassanini y Duval han mostrado que la reforma parcial del mercado laboral –rebajando la protección de los trabajos temporales, pero dejando intactos los contratos fijos– estimula los contratos temporales de trabajo y el dualismo del mercado laboral. Los empresarios en gran medida tienden a contratar trabajadores de manera temporal y son remisos a convertir esos contratos temporales en puestos permanentes de trabajo. Como los empleados de larga duración tienen derecho al pago de indemnizaciones considerables pero renuncian a ese derecho si voluntariamente cambian de trabajo, la rotación laboral está concentrada especialmente en los grupos de fuerza de trabajo que desempeñan puestos temporales, sobre todo los trabajadores jóvenes, los cuales quedan potencialmente atrapados en una senda de trabajos precarios que implican altos niveles de inseguridad laboral, así como baja inversión en capital humano específico y sólido. La

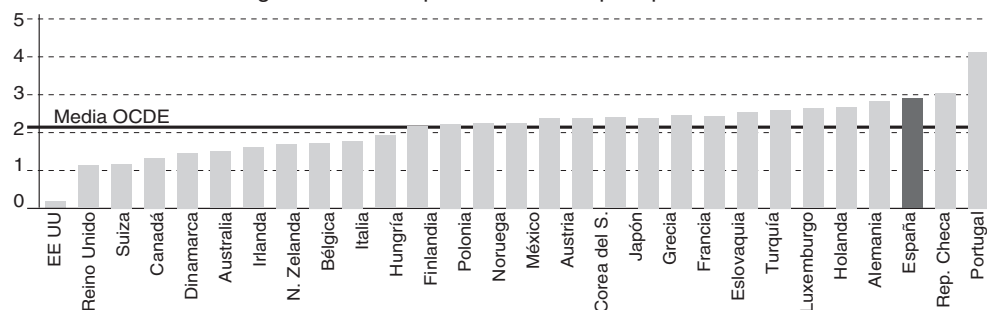
protección efectiva de trabajadores con un contrato permanente es posible que sea más elevada de lo que dan a entender los altos costes de indemnización por sí solos, ya que los trabajadores temporales probablemente actuarán de parachoques cuando se reduzca la fuerza laboral. En suma, la pronunciada dualidad del mercado laboral ha hecho más difícil a los trabajadores jóvenes (quienes están mejor cualificados que los cohortes mayores) e inmigrantes el acceso a contratos permanentes, dificultando su integración.

Parece claro que la segmentación del mercado laboral contribuye al exceso de cualificación de la juventud que muestran las tasas. La alta incidencia de los contratos temporales entre los trabajadores jóvenes contribuye a que se les dé empleo en puestos de trabajo que no son proporcionales a su capacidad. Incluso aunque candidatos altamente cualificados es probable que finalmente obtengan un contrato permanente, este efecto ha tenido consecuencias particularmente adversas para la productividad en España, donde el nivel de preparación de los trabajadores que han entrado recientemente en el mercado laboral es considerablemente mejor que el de los trabajadores de más edad. Recientes investigaciones experimentales indican que una EPL estricta en relación a los contratos permanentes tiene un impacto negativo importante pero pequeño en el crecimiento de la productividad a largo plazo. Sin embargo, este efecto podría ciertamente ser mayor para España debido al peso de la alta incidencia de contratos temporales entre los jóvenes trabajadores que lleva a infrautilizar sus habilidades. De hecho, la diferencia de niveles de educación entre los grupos de edad son mucho más marcados en España que en otros países de la OCDE.

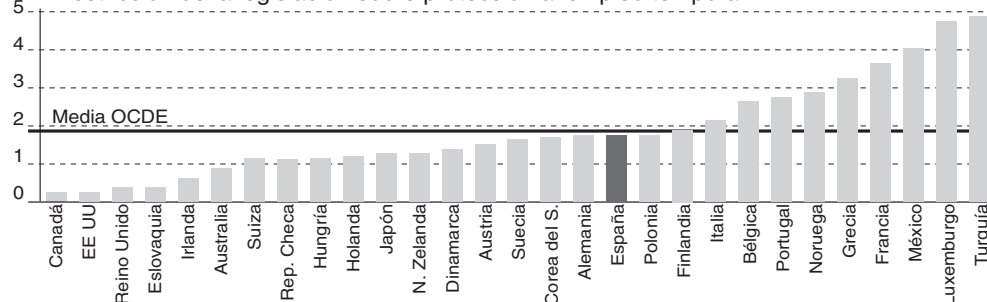
Legislación para la Protección del Empleo (LPE), 2006

Escala del índice del 0 al 6 desde la menos a la más restrictiva

Restricción de la legislación sobre protección al empleo permanente



Restricción de la legislación sobre protección al empleo temporal



Fuente: Yendo hacia el crecimiento, OCDE (2008).

En el pasado los esfuerzos para animar la contratación permanente se han concentrado en incentivos para los empresarios

A mediados de 2006 se introdujo en el mercado laboral una reforma de amplio rango, después de un año de consultas entre el gobierno y los agentes sociales que dieron como resultado un acuerdo consensuado. La reforma se perfiló en detalle en un sondeo realizado en 2007. Entre otras, se adoptaron medidas para limitar el uso excesivo de contratos temporales, se incrementaron los incentivos financieros públicos a favor de contratos fijos con bajos costes por despido, durante un tiempo limitado, se ofrecieron subsidios a todos los contratos temporales que se convirtieron en contratos permanentes con los costes por despido

más bajos. Además, se redujeron las contribuciones a la Seguridad Social y se incrementaron ciertas prestaciones, y el gobierno también planeó modernizar los servicios de empleo público, aumentar los fondos a las ALMP y elevar el número de inspectores de trabajo para poder asegurar que la reforma se aplicaba estrictamente. Desde que se introdujo la reforma, la proporción de contratos temporales ha caído en 4,4 puntos porcentuales. Sin embargo, la reforma no modificó la enorme protección con que cuentan los contratados fijos y, por tanto, no trató el problema fundamental que una EPL estricta para los trabajadores permanentes supone para los jóvenes, mujeres e inmigrantes: su deprimente impacto en la rotación de trabajadores, incluida la rotación voluntaria.

Opciones de reforma

Existen varias opciones para reducir la EPL en los contratos fijos al tiempo que se da una adecuada protección a los trabajadores. Sería posible crear apoyo político para relajar el nivel de protección, si se combinara con medidas de mejora de la asistencia disponible para aquéllos que pierden el trabajo. No obstante, estas medidas implican un gasto público relativamente fuerte. Las indemnizaciones a los contratados permanentes deberían ser menos generosas, reduciendo la diferencia en el grado de protección entre contratos temporales y permanentes. Una manera de ir en esta dirección sería crear un contrato universalmente aplicable en el cual el pago de indemnizaciones aumentara con la permanencia en el puesto de trabajo hasta un límite que se encuentre por debajo de los niveles actuales. Esto sería útil para promover el empleo. Y si esto no es posible, se podría considerar alargar los periodos de prueba para los contratos permanentes (que habitualmente se resuelven en negociación salarial, y que a menudo se establece por debajo del máximo exigido en el código laboral), lo cual podría ayudar a los empleadores a evaluar la productividad de los nuevos contratados y estimularles a aprobar la contratación fija. Esto se podría lograr facilitando a las empresas la opción de exclusión voluntaria de los convenios colectivos alcanzados a nivel más alto. Aumentar el periodo de prueba podría estimular la utilización de contratos permanentes, si bien habría que hacerlo con cuidado y no establecerlos durante mucho tiempo para evitar el riesgo de que los empleadores abusen del sistema. Además de proporcionar una red de seguridad para los despedidos, los pagos de indemnizaciones también sirven para subir el coste de los despedidos, lo cual reduce la volatilidad laboral. Este

objetivo también podría lograrse mediante un sistema similar al de Estados Unidos. Según el cual, los empleadores deberían contribuir al seguro de desempleo y la cantidad dependería de su comportamiento previo en cuestión de despidos, de tal modo que aquellas firmas que tienden a generar más despidos deberían destinar más dinero a cubrir el coste social generado por la volatilidad de su demanda laboral.

Mejorar la integración de los inmigrantes

La inmigración es un fenómeno relativamente nuevo en España pero cada vez más importante. Una reciente estrategia de integración nacional y un exhaustivo programa de regularización en 2005 han sido elementos importantes que se encuentran detrás de la sorprendente integración de los inmigrantes en el mercado laboral. No obstante, esto sucedió en un tiempo en que la economía y el empleo en particular, se mostraban boyantes. En 2007, había en España casi 4,8 millones de inmigrantes, cerca del 10% de la población total. De ellos, alrededor del 40% procedía de países latinoamericanos, el 22% de 25 países de la Unión Europea y cerca del 17% de África. De media, desde 2001, cada año han llegado a España en torno a 500.000 inmigrantes. Como los inmigrantes se verán duramente golpeados por los despidos en la construcción y en los sectores de servicios, cada vez será más importante mejorar su integración dentro de la economía y de la sociedad, en general. En septiembre de 2008 entró en vigor un nuevo paquete de medidas para inducir a los inmigrantes que se quedaron en paro a que vuelvan a sus países, que incluía el pago de una cantidad fija de la prestación por desempleo y subsidios para cubrir los gastos de viaje. Sin embargo, todo indica que sólo un pequeño número de inmigrantes se beneficiará de estas ventajas, como aqué-

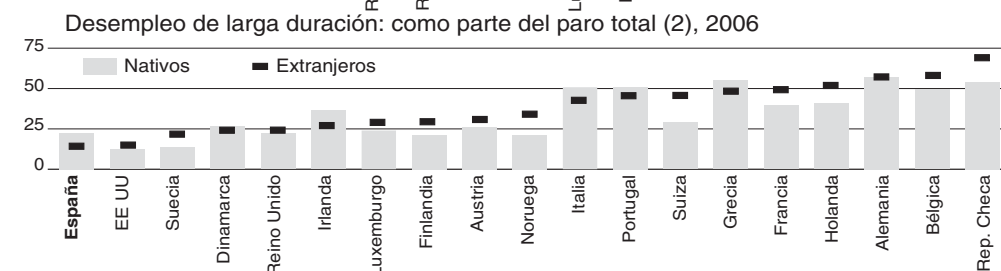
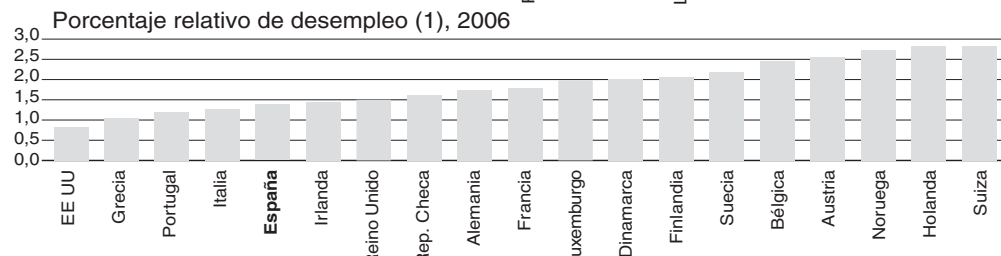
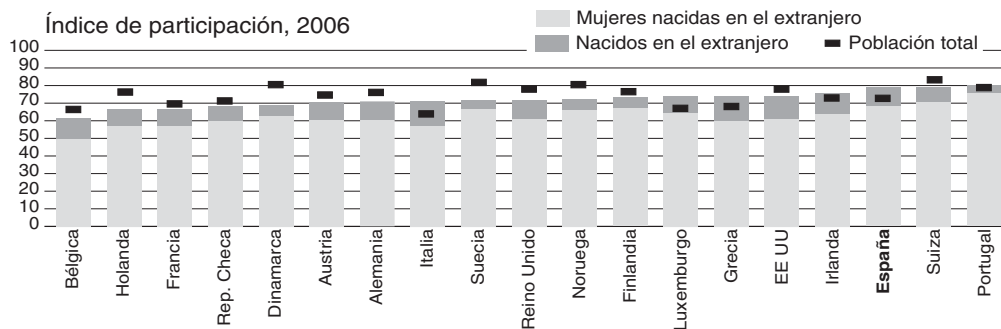
llos que no podrán solicitar un permiso de trabajo en España durante tres años. Como reflejo de la importancia que tiene para las autoridades este asunto de la integración exitosa de la inmigración, se creó la Secretaría de Estado para la Inmigración, resultado de la reorganización de responsabilidades y que le supuso al ministerio del Interior un alivio de las obligaciones sobre inmigración. Se diseñó un nuevo Plan de Integración para 2007-10, tras cuidadosas negociaciones con los gobiernos regionales y locales y los agentes sociales, incluidos representantes de los inmigrantes. El plan cuenta con el apoyo de un fondo considerable

-2.000 millones de euros a lo largo del periodo- e incluye planes para, entre otras cosas, mejorar el acceso de los inmigrantes a las ALMP y ajustar las políticas a sus necesidades, incrementar la investigación para identificar las mejores prácticas para la integración y prevenir la discriminación y la explotación en los lugares de trabajo.

Los inmigrantes tienen bajo paro, pero disponen de trabajos precarios para los que están cualificados en exceso

La evidencia de los estudios elaborados en los países de la OCDE indica

Integración de los inmigrantes en el mercado laboral en países seleccionados de la OCDE



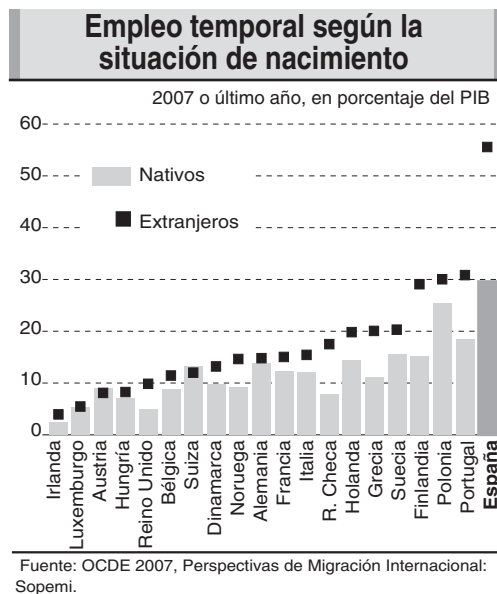
(1) Proporción entre extranjeros y nativos. (2) O último año disponible

Fuente: OCDE (2008), Perspectivas de Migración Internacional: Sopemi.

que típicamente los inmigrantes tienen una posición en el mercado laboral bastante menos favorable que los nativos. Se enfrentan a numerosas barreras y desventajas relativas a, en particular, limitaciones legales, destreza lingüística, normas sociales y culturales, calidad de educación y reconocimiento y certificación de capacitación. Sin embargo, en contraste con la experiencia de otros países europeos, donde la probabilidad de los inmigrantes de quedarse en paro es más elevada que para los nativos, la integración laboral de los inmigrantes llegados recientemente a España ha sido relativamente exitosa. El considerable aumento de la proporción de inmigrantes en el mercado laboral (en estos momentos representan más del 12% del total de la población activa) es el resultado tanto del gran flujo de inmigrantes que han llegado a España en los últimos años como de su índice de participación considerablemente más elevado. Su índice de participación más alto es el resultado de la relativamente joven estructura de edad que tienen los inmigrantes, pero también se debe a sus altas tasas de par-

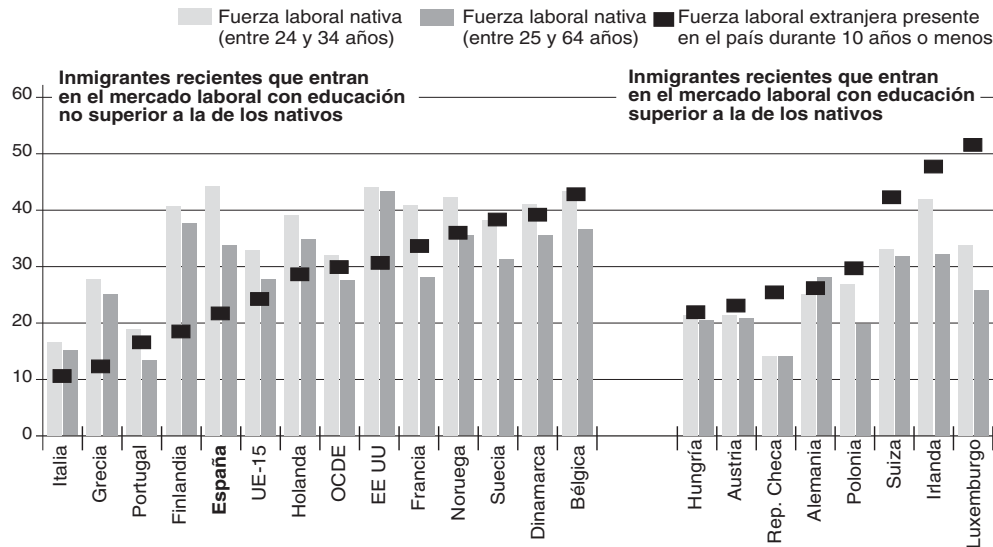
ticipación en grupos específicos de edad en comparación con la población nativa. Los inmigrantes también tienen mayores índices de empleo que los nativos, una menor incidencia del desempleo a largo plazo y, hasta hace poco, sólo índices de paro algo más altos.

Incluso aunque el empleo de los inmigrantes creció con fuerza hasta agosto de 2008, el reciente pico en el paro, liderado por la caída del empleo en la construcción, ha sido relativamente acusado entre este grupo de trabajadores, posiblemente como resultado del alto grado de flexibilidad entre los trabajadores inmigrantes con un precario estatus laboral, especialmente aquéllos con contrato temporal. De hecho, cerca del 56% de los inmigrantes tienen contrato temporal, casi el doble del índice que acumulan los nativos y bastante por encima de otros países de la OCDE. Los inmigrantes recientes que entran en el mercado laboral están menos cualificados a nivel alto que los nativos –sólo el 21% de los inmigrantes presentes en el país durante 10 años o menos cuentan con educación superior, comparado con casi el 45% de los españoles de origen de entre 25 y 34 años de edad. Los salarios que reciben los inmigrantes con el tiempo tienden a equipararse a los de los nativos, pero en general la brecha nunca llega a cerrarse completamente, lo que refleja parcialmente esas diferencias en el capital humano. Además, el mercado laboral no parece recompensar suficientemente la inversión educacional de los inmigrantes y su experiencia laboral en los países de origen –los inmigrantes tienden a mantener trabajos que no reflejan adecuadamente sus aptitudes, y este desencuentro parece persistir en el tiempo–. Es más probable que ellos trabajen en sectores de la economía que requieren habilidades relativamente bajas, y más en particular en la construcción, la agricultura, el tu-



Situación educacional de inmigrantes y nativos en países escogidos de la OCDE

Mano de obra con cualificación superior, 2005



Fuente: OCDE 2007, Perspectivas de Migración Internacional: Sopemi y OCDE (2008), Factbook.

rismo y los servicios domésticos. En algunos de estos sectores el empleo ha crecido con fuerza en los últimos años. El porcentaje de trabajadores empleados en servicios domésticos era particularmente alto: en 2006, alrededor del 18% de los trabajadores extranjeros en España estaba empleado en estas labores domésticas, y la gran mayoría de ellos eran mujeres.

Reconocer las aptitudes adquiridas por los inmigrantes puede ayudar a mejorar su rendimiento en el mercado laboral

Como en la mayoría de los demás países, los inmigrantes en España parecen tener dificultades para lograr el reconocimiento correcto de sus títulos extranjeros y es, por ello, que acaban en puestos de trabajo para los que están demasiado cualificados. En 2004 más del 40% de los inmigrantes se encontraba en dicha posición, el nivel más alto de los países de la OCDE. El alto nivel

de excesiva capacitación de los trabajadores en relación con las aptitudes requeridas para su puesto de trabajo no está limitado a los inmigrantes, ya que el índice es excepcionalmente elevado para los trabajadores nativos. Además, mientras que los inmigrantes parecen mejorar su posición laboral cuanto más tiempo permanecen en el país, más de un 30% de los que llevan en el país 11 años o más todavía tienen un trabajo para el que están excesivamente preparados. Los empleadores puede que no necesariamente estén ejerciendo la discriminación a los trabajadores inmigrantes, sino que simplemente estén reflejando los costes potenciales de la incertidumbre sobre su productividad comparada con los candidatos nativos, debido a que sus titulaciones han sido obtenidas en el país de origen, y una experiencia laboral que no se puede verificar ni evaluar fácilmente. Un reciente estudio empírico confirma que los mercados laborales en la OCDE hacen im-

portantes distinciones entre los títulos obtenidos en el país de acogida y los logrados en el extranjero, lo que explica parcialmente la diferencia salarial entre inmigrantes y nativos.

Esto indica que se pueden mejorar los procesos de reconocimiento de las titulaciones oficiales. De hecho, tales medidas podrían ayudar a convertir en ventaja el exceso de preparación de los trabajadores inmigrantes, en relación a los requisitos del puestos de trabajo que desempeñan, ayudando al cambio de esos trabajadores hacia actividades más productivas, ya que la actividad de la construcción residencial se ajusta a niveles más bajos. Algunos países de la OCDE han creado agencias que están cargadas de evaluaciones y certificaciones de credenciales extranjeras. Por ejemplo, Dinamarca ha establecido una agencia que proporciona evaluación vinculante sobre las titulaciones extranjeras a todos los niveles y recientemente ha establecido centros regionales de conocimiento para valorar y certificar las titulaciones no oficiales y las aptitudes, mientras que Irlanda ha creado un centro para responder a las preguntas de empresarios e inmigrantes. Además del asunto general de la equivalencia de las titulaciones extranjeras, los requisitos de licencia en ciertas profesiones liberales reguladas podrían presentar obstáculos adicionales a los inmigrantes a la hora de sacar ventaja de su formación y habilidades en el país de acogida. Los inmigrantes que llegan pueden tener una importante experiencia en sus campos, cosechada en el país de origen, pero también pueden tener dificultades para validar esa experiencia.

Se piensa que una de las cuestiones más importantes para la integración es adquirir un adecuado nivel en la lengua local. En un reciente estudio de los países de la OCDE, una medida de competencia lingüística mejora de manera

importante las posibilidades de empleo de los inmigrantes en relación con los nativos. Otros estudios empíricos confirman que la suficiencia idiomática es uno de los elementos más importantes del capital humano con respecto a la integración. Desde que un considerable número de inmigrantes viene de América Latina, la cuestión del idioma es menos importante. Como sea, más del 60% de los inmigrantes todavía procede de países donde no se habla español. La oferta de cursos de idiomas para la población adulta, lo cual es fundamentalmente responsabilidad de las comunidades autónomas, parece que resulta insuficiente y a menudo carece de coordinación entre las comunidades. Por tanto, parece necesario mejorar dicha oferta de cursos de instrucción en las lenguas oficiales. Las escasas evaluaciones empíricas de la enseñanza lingüística disponible indica que su impacto es claramente positivo para los inmigrantes recién llegados (en especial en los inicios de la estancia), pero con el tiempo disminuye considerablemente. Una de las medidas que ayudaría a reforzar los incentivos para adquirir habilidades idiomáticas es adaptar el sistema nacional de certificación de la capacitación lingüística a las necesidades tanto de inmigrantes como de los potenciales suministradores de empleo.

Todavía hay margen considerable para incrementar la integración de los inmigrantes

Con el fin de asegurar que las titulaciones extranjeras sean entendidas adecuadamente y reconocidas, se podría crear una agencia encargada del reconocimiento de las certificaciones extranjeras a todos los niveles, y se deberían buscar acuerdos bilaterales con los países de origen para reconocer y certificar las credenciales. Además, se necesitan más medidas para reducir en los empresarios la percepción de riesgo al

contratar a inmigrantes. Esto sería un argumento a favor de las medidas que reducen la incertidumbre y los costes por contratar a inmigrantes, al menos temporalmente, y permitiría al empleador evaluar las capacidades de potenciales trabajadores inmigrantes. Por ejemplo, en Suecia los servicios de empleo público tienen en funcionamiento un programa de evaluación de aptitudes en el trabajo a través del cual, en menos de tres semanas, se lleva a cabo una rápida evaluación de las credenciales extranjeras, las habilidades y la experiencia. Después de ese periodo se emite un certificado que puede utilizarse para futuras solicitudes de empleo.

Hasta el punto que los inmigrantes están excesivamente representados en los grupos en desventaja del mercado laboral, las reformas sugeridas para reducir la dualidad del mercado laboral y aumentar la calidad de las estrategias de activación, complementadas con programas específicos del mercado laboral diseñados para inmigrantes, podrían tener efectos especialmente favorables para dichos inmigrantes. Con el objetivo de identificar e implementar prácticas de integración efectivas, podría ponerse en funcionamiento un sistema comparativo para evaluar el éxito de los gobiernos regionales en la integración de los inmigrantes, siguiendo el ejemplo danés. También deberían buscarse políticas que permitan una mayor movilidad ocupacional –como, por ejemplo, reducir el número de puestos de trabajos cerrados a los extranjeros–. Se debería considerar, en particular, terminar con la prohibición de desempeñar labores en el sector público para los inmigrantes que no proceden de la UE (pero que disponen de un permiso de trabajo válido). Por ejemplo, Dinamarca ha establecido el objetivo de que el porcentaje de inmigrantes empleados en el sector público coincida con la proporción de la población nativa.

Introducción de las prestaciones en el trabajo para mejorar las posibilidades laborales de los no cualificados y reducir la pobreza

Los gobiernos se han servido cada vez más de los programas de prestaciones en el trabajo como herramienta para elevar los rendimientos monetarios del trabajo. Las prestaciones al trabajo son un complemento simultáneo a los ingresos disponibles en la familia donde al menos un adulto trabaja, pero cuyos ingresos laborales son insuficientes para sacar a la familia de la pobreza. Además, esas ayudas aumentan el atractivo del trabajo con respecto al desempleo (posiblemente también en dependencia de los subsidios de la Seguridad Social). Las ayudas en el trabajo también pueden reducir considerablemente los tipos impositivos mínimos efectivos asociados al paso del paro (o inactividad) al empleo, aunque los impuestos aplicados al aumento de los ingresos salariales podría llevar a reducir los incentivos para incrementar las horas de trabajo y/o cambiar a un empleo con un sueldo más elevado. Los estudios empíricos indican que en un sistema bien diseñado de ayudas en el trabajo, el aumento de la participación puede más que compensar la reducción de horas trabajadas por parte de algunas personas ya empleadas. Un análisis de microsimulación sugiere que una mínima variación hacia las prestaciones en el trabajo supondría una mejora en el Estado de bienestar de los 15 países de la UE analizados, incluida España.

En España, mientras que los impuestos salariales no son especialmente elevados en la comparación internacional, sin embargo la carga impositiva sobre los receptores de salarios bajos con niños se mantiene relativamente pesada, incluso después de la reforma en 2006 del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), que proporcionó algo de alivio. Esto en parte refleja las bajas

ayudas a la infancia. Los índices de pobreza relativa también están concentrados en las familias con niños. Entre tanto, la proporción de trabajadores sin cualificar también es alta en la comparación internacional. Esto indica que sería elevado el número de trabajadores cuyos incentivos de empleo podrían mejorar como resultado de la reducción del impuesto sobre las rentas bajas, en comparación con el número de trabajadores cuyos incentivos se deteriorarían en el rango de discontinuación. Esto indica que se debería considerar la introducción de una prestación en el trabajo, estableciendo el nivel de ayuda dependiendo del número de niños en la casa. Esa prestación podría estar sujeta a un mínimo requerido de horas trabajadas e irlos eliminando a partir de un nivel de ingre-

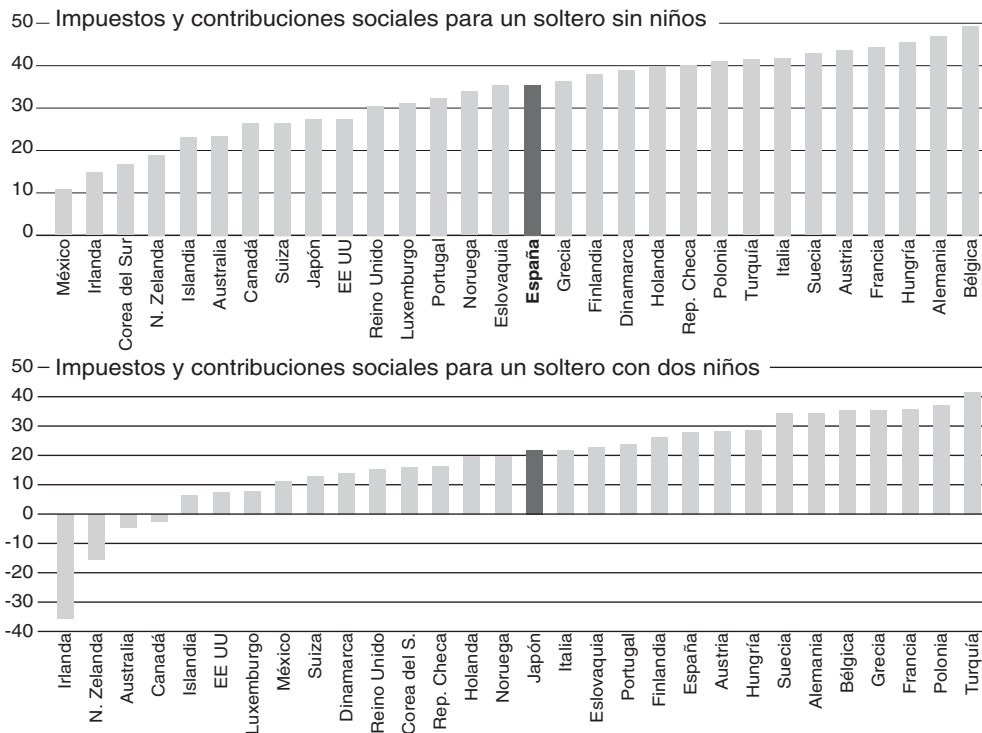
sos familiares determinado por unos umbrales de pobreza.

Bajar los impedimentos para la movilidad geográfica de trabajadores en política de vivienda

Los índices de migración interna en España están entre los más bajos del área de la OCDE, lo cual podría justificar la amplia dispersión de los índices de desempleo en las distintas regiones españolas. El aumento de la movilidad laboral haría más fácil a los trabajadores su recolocación en diversos sectores, ayudaría a incrementar los rendimientos de la educación al permitir colocar a trabajadores mejor cualificados en empleos adecuados y, además, suavizaría la transición de los jóvenes a su primer trabajo.

Media de contribuciones sociales al 67% de la media de ganancias por sueldo

Como porcentaje de costes laborales, 2007



Fuente: OCDE, base de datos de impuestos y contribuciones sociales.

La evidencia empírica indica que la alta variación regional del desempleo se debe, al menos en parte, al pequeño tamaño del mercado de alquiler. De hecho, el mercado privado de alquiler se mantiene como uno de los más escasos entre los países de Europa, aunque en 2007 el porcentaje de viviendas destinadas al alquiler creció ligeramente. Alquilar apartamentos resulta relativamente poco atractivo para los propietarios privados ya que encuentran difícil forzar el desalojo, por ejemplo en el caso de impago de la renta, puesto que los procedimientos legales son excesivamente largos. Los planes para acelerar la resolución de conflictos entre inquilinos y propietarios mediante la creación de un juzgado acelerador de procesos todavía no se ha llevado a cabo completamente, aunque últimamente se han registrado algunos progresos: seis nuevos tribunales judiciales (de los 10 planeados por las autoridades) se han abierto en áreas con un alto número de procesos por desalojo. También están bajo consideración algunas reformas legales adicionales para acortar los procesos por desalojo; como la posibilidad de aplicar procedimientos de arbitraje a los contratos de renta.

El gasto del gobierno en política de vivienda es importante, se acercó al 0,7% del PIB entre 2005 y 2008, excluidos los gastos impositivos, y se ha dirigido fundamentalmente a la expansión de las viviendas sociales. En 2008, el gobierno central y los regionales tenían como objetivo la construcción de cerca de 70.000 nuevas viviendas subsidiadas, de las cuales el 70% eran para vender a sus ocupantes. Además, las autoridades han anunciado la intención de elevar sustancialmente la construcción de viviendas sociales, a un ritmo de 150.000 por año durante la próxima década, y al menos un 40% de ellas estarán destinadas al mercado de alquiler. Más recién-

temente se han diseñado medidas para estimular el mercado de alquiler. En el lado de la demanda, se han dispuesto ayudas en efectivo en función de los recursos para las personas de entre 22 y 30 años que necesitan cubrir el pago del alquiler. Esta medida es probable que vaya a tener una pérdida baja de eficiencia social, parece estar bien dirigida y debería servir de ayuda para mejorar la colocación de los trabajadores jóvenes. A su vez, con el fin de eliminar la tendencia positiva hacia la compra, creada por la deducción de los gastos de hipoteca en el IRPF, los pagos de alquiler se han hecho deducibles para todas las casas, si bien esa deducción está sujeta a un límite de ingresos. En el lado de la oferta, las medidas incluyen subsidios a la construcción y/o la rehabilitación de edificios residenciales destinados a viviendas sociales, así como para reconvertir en viviendas sociales las ya existentes en el mercado libre. Además, las ganancias por el alquiler de una propiedad están exentas de declaración impositiva. Varias comunidades autónomas han creado agencias públicas de alquiler, las cuales están intentando arrancar el mercado de alquiler actuando como intermediarios (y asumiendo algunos de los riesgos) entre propietarios e inquilinos. Estas agencias son un reflejo de la que creara el gobierno central a finales de 2005.

La finalidad de la reforma debería ser alimentar el desarrollo del mercado privado de alquiler. Tal vez la primera prioridad es asegurar que se mejora la aplicación del contrato. Esto también ayudaría a movilizar la demanda de vivienda por parte de la gente joven (un importante número de jóvenes aún vive con sus padres) y de la gente con ingresos bajos cuyo acceso a la vivienda es más fácil a través del alquiler que mediante la compra. Además, la vivienda

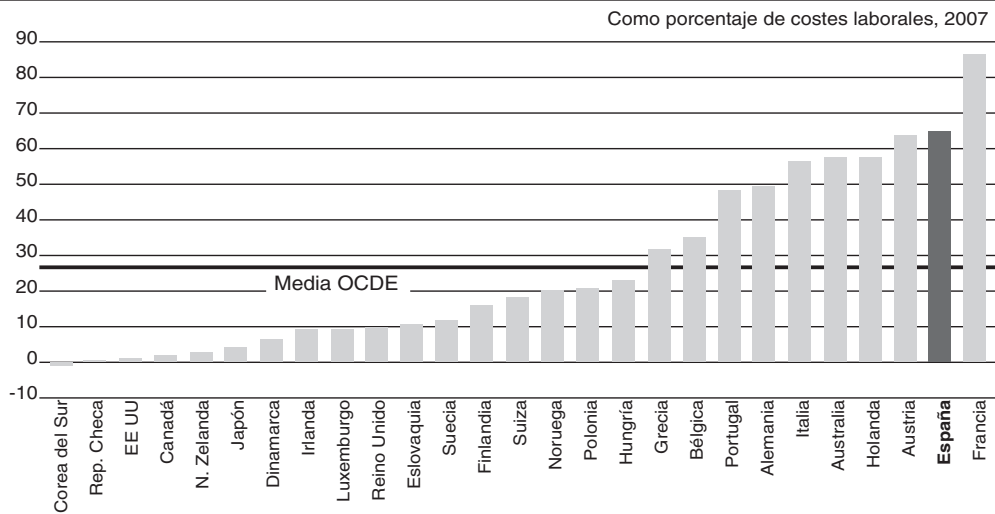
social debería reformarse. Como la vivienda social se proporciona a precios por debajo del mercado, se genera un exceso de demanda que se resuelve a través de colas. Las largas listas para acceder a las viviendas sociales, tanto de alquiler como en propiedad, aumentan el coste de oportunidad de aceptar una oferta de trabajo que implica traslado, descendiendo la movilidad geográfica del trabajo. Por otra parte, la dotación de viviendas sociales en propiedad, especialmente a los jóvenes, está escasamente dirigida a los pobres, ya que los ingresos familiares posiblemente crezcan en los últimos periodos del ciclo de la vida, mientras que el subsidio a la vivienda se disfruta a lo largo de toda una vida. A fin de evitar crear impedimentos a la movilidad de los trabajadores al tiempo que todavía se proporciona asistencia a las personas de menores ingresos para que puedan acceder a un lugar decente y seguro para vivir, los recursos destinados a subsidiar la vivienda social deberían ser redirigidos hacia ayudas en efectivo asignadas en función de los recursos, y la vivienda social para comprar debería ser abolida. Por último, los subsidios fiscales a la vivienda en propiedad o de alquiler, además de tener un alto coste presupuestario (alrededor del 0,7% del PIB en 2008), posiblemente tengan un bajo impacto en los pobres, ya que ellos se benefician vía deducciones fiscales de sus ingresos, y muchos de los menos pudientes no están ligados a esos impuestos. El enfoque también es débil en las medidas de exención fiscal a los suministradores de viviendas de alquiler, ya que no está establecido en función de los recursos. Por tanto, sería preferible eliminar, a medio plazo, las distorsiones en el sistema fiscal mediante la aceleración de todo lo que sea posible del ritmo de retirada paulatina de las deducciones fiscales a hipotecas y pagos de alquiler.

Reformar el proceso de negociación de los convenios colectivos

Un sistema descentralizado de negociación de los convenios colectivos permite que los salarios reflejen las condiciones desde la perspectiva de la empresa, mientras que la negociación centralizada podría explotar economías de escala en dicha negociación e incorporar exterioridades que ni trabajadores ni empresarios tienen en consideración. El actual sistema carece de las ventajas de cada tipo de negociación. Los conciertos salariales se llevan a cabo principalmente a nivel industrial o a nivel regional –son raras las negociaciones a nivel de empresa o a nivel nacional– pero las cláusulas de extensión legal para muchos acuerdos resultan en su aplicación para todas las firmas y regiones, incluidas las empresas que no tomaron parte en las negociaciones. Por eso, a pesar del relativamente bajo índice de afiliación sindical, la cobertura de los convenios colectivos es muy alta. Está extendido el uso de cláusulas de actualización que protegen a los trabajadores en caso de sorpresas inflacionarias: en 2007, casi el 50% de los trabajadores del sector privado estuvieron cubiertos por una de estas cláusulas. Puesto que las cláusulas de indexación implican que, en general, sólo una fracción de la sorpresa inflacionaria se incrementa a los aumentos salariales, su uso es especialmente problemático en el caso de sorpresas adversas, tales como la reciente escalada de los precios del petróleo, lo cual alimenta mayores aumentos de sueldo y eleva la posibilidad de que un descenso en la demanda doméstica se vea acompañado de excesos de producción particularmente fuertes y pérdidas de empleo.

Los acuerdos alcanzados por encima de la empresa contienen cláusulas de exclusión voluntaria que permiten a cada firma desviarse de las condiciones establecidas en dicho acuerdo. Sin em-

Diferencia entre los índices de cobertura de los convenios colectivos y las tasas de densidad sindical, en 2003-04 (1)



(1) El índice de cobertura se mide como el porcentaje de trabajadores que están cubiertos por convenios colectivos, independientemente de si pertenecen o no a un sindicato. La tasa de densidad sindical es el porcentaje de trabajadores pertenecientes a algún sindicato. Cada dato señalado en el gráfico se ha calculado mediante la diferencia aritmética simple entre los dos índices.

Fuente: *Yendo hacia el crecimiento*, OCDE (2008).

bargo, en la práctica estas cláusulas han estado sujetas a condiciones restrictivas basadas en la ejecución de la empresa y por tanto rara vez se utilizan. Permitir que las negociaciones salariales tengan lugar a nivel regional (como sucede en la actualidad), pero sustituyendo la aplicación obligatoria de resultados con un sistema de adhesión voluntaria, que permita a las firmas adoptar los acuerdos salariales si así lo quieren, permitiría a las pequeñas firmas ahorrarse los gastos de negociaciones individuales si lo deciden, al tiempo que se crea espacio para una mayor dispersión salarial. Si no se puede poner en funcionamiento esta ambiciosa reforma, se debería conside-

rar la posibilidad de facilitar a las empresas su exclusión voluntaria de acuerdos negociados a nivel regional o sectorial. A fin de reducir los efectos de retroalimentación de la inflación sobre los salarios, se debería promover la eliminación de las cláusulas de indexación de la inflación de las negociaciones de los convenios colectivos. Si esto no es factible a corto plazo, cualquier indexación debería limitarse a una medida de inflación que excluya los precios del petróleo y de otras materias primas, y por otro lado, más adelante, intentar mayores reducciones de la indexación, para minimizar los efectos rebote de la inflación.