

**Reactivar el crecimiento
ampliamente compartido de
la productividad en España**

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de los países miembros de la OCDE.

El presente documento, así como los datos y mapas incluidos en el mismo, no prejuzgan el estatuto o la soberanía de ningún territorio, ni la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni el nombre de ningún territorio, ciudad o zona.

Los datos estadísticos de Israel los facilitan las autoridades israelíes competentes y bajo su responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se entiende sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

Ministerio de Trabajo y Economía Social (2024), *Reactivar el crecimiento ampliamente compartido de la productividad en España*.

ISBN 978-92-64-41066-4 (impreso)

ISBN 978-92-64-65160-9 (pdf)

ISBN 978-92-64-59312-1 (HTML)

ISBN 978-92-64-33766-4 (epub)

Título original: OECD (2024), *Reviving Broadly Shared Productivity Growth in Spain*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/34061b21-en>.

Créditos de las fotos: Portada © GoldPanter/Shutterstock.com.

Las correcciones de errores de las publicaciones de la OCDE pueden consultarse en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© 2024 Ministerio de Trabajo y Economía Social para la edición en este idioma. Esta traducción no ha sido realizada por la OCDE y no debe considerarse una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto original de la obra son responsabilidad exclusiva del autor o autores de la traducción. En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, sólo se considerará válido el texto de la obra original.

El uso de este documento, ya sea en versión digital o impresa, se rige por los Términos y Condiciones disponibles en <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prólogo

España lleva décadas enfrentándose al débil crecimiento de los salarios y la productividad. Este informe analiza las fuentes del débil crecimiento de la productividad y propone recomendaciones políticas concretas para reactivar un crecimiento de la productividad ampliamente compartido. El informe se estructura del siguiente modo. El capítulo 1 ofrece una visión general de los mensajes clave. El capítulo 2 documenta la disminución del crecimiento ampliamente compartido de la productividad y sus mecanismos subyacentes, y analiza cómo pueden mejorar las políticas la adaptabilidad de la economía y el mercado laboral al cambio estructural. El capítulo 3 analiza en profundidad el papel de determinadas políticas del mercado de trabajo en la promoción de crecimiento ampliamente compartido de la productividad. Se hace hincapié en las instituciones de fijación de salarios, la protección del empleo y el apoyo al mantenimiento del empleo, en consonancia con el enfoque de las recientes reformas.

Agradecimientos

Este informe lo han elaborado analistas de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales. Alexander Hijzen dirigió el proyecto y contribuyó a la redacción de los capítulos, Alexandre Georgieff contribuyó a los capítulos 2 y 3, y Andrea Garnero al capítulo 3. Agnes Puymoyen prestó asistencia estadística. Mariama Diallo, Hagai Glebocki y Hanna Varkki prestaron apoyo editorial y prepararon el informe para su publicación. El informe se ha elaborado bajo la dirección de Stefano Scarpetta (Director, ELS) y Mark Pearson (Subdirector, ELS) y supervisado por Stéphane Carcillo (Jefe de la División de Empleo e Ingresos). Agradecemos los útiles comentarios y sugerencias de los funcionarios españoles, entre ellos Alba Catalán Piera, Paloma García García, Yolanda González Sánchez, Belén Vida Navas, varios compañeros de la OCDE y, en concreto, Bertrand Pluyaud (Departamento de Economía), así como Marcel Jansen (FEDEA). La OCDE agradece el apoyo financiero del Ministerio de Trabajo y Economía Social de España para la elaboración de este informe.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Resumen ejecutivo	8
1 Visión general	10
1.1. Introducción	11
1.2. La desaceleración de la productividad y el crecimiento salarial en España	11
1.3. Políticas para mejorar la adaptabilidad del mercado laboral	14
1.4. Políticas para mejorar el funcionamiento del mercado laboral	16
Referencias	23
2 El reto del débil crecimiento de la productividad de los salarios y posibles respuestas políticas	24
2.1. Introducción	25
2.2. Reactivar el crecimiento de la productividad	33
Referencias	48
Notas	51
3 El papel de las políticas del mercado de trabajo en el crecimiento ampliamente compartido de la productividad	52
3.1. Introducción	53
3.2. Instituciones de fijación de salarios	53
3.3. Protección del empleo y mantenimiento del empleo	71
3.4. La calidad del entorno de trabajo	88
Referencias	93
Notas	100

FIGURAS

Figura 1.1. La productividad y el crecimiento salarial han sido especialmente débiles en España	12
Figura 1.2. <i>El lento crecimiento de la productividad laboral se concentra en empresas y comunidades autónomas de baja productividad</i>	13
Figura 1.3. El desajuste de cualificaciones es común en España	14
Figura 1.4. El salario mínimo en España se revaloriza	17
Figura 1.5. Efectos sobre el salario y el empleo de la subida del salario mínimo en 2019 en España	18

Figura 1.6.	La regulación de los contratos de trabajo es relativamente estricta en España	20
Figura 2.1.	El crecimiento de la productividad laboral en España ha caído en picado desde los años 90 del siglo pasado	26
Figura 2.2.	Los resultados de España en materia de productividad laboral se han deteriorado considerablemente en las últimas décadas	27
Figura 2.3.	La desaceleración de la productividad laboral ha sido más acusada entre las empresas rezagadas	29
Figura 2.4.	Las disparidades entre comunidades autónomas en productividad son grandes y han tendido a acentuarse aún más	30
Figura 2.5.	La ralentización de la productividad se debió a un debilitamiento del crecimiento de la MFP y, más recientemente también a una menor intensificación del capital	31
Figura 2.6.	La inversión se mantiene débil desde la crisis financiera mundial	32
Figura 2.7.	Los jóvenes españoles se enfrentan a una difícil transición de la escuela al mundo laboral	34
Figura 2.8.	Muchos jóvenes españoles abandonan prematuramente el sistema educativo	35
Figura 2.9.	La matriculación en FP es baja en España	37
Figura 2.10.	Las oportunidades de formación para los parados son limitadas en España	38
Figura 2.11.	España se queda atrás en la adopción de tecnologías digitales avanzadas	40
Figura 2.12.	El empleo en España está sobrerrepresentado en las pequeñas empresas	41
Figura 2.13.	El gasto en I+D es bajo y en España hay pocas empresas innovadoras	43
Figura 2.14.	La oferta de cualificaciones en algunas comunidades autónomas es tan baja como en algunos de los países con peores resultados de la OCDE	44
Figura 2.15.	La Movilidad entre comunidades autónomas en España es baja	45
Figura 2.16.	Los resultados de España en materia de productividad laboral se han deteriorado considerablemente en las últimas décadas	46
Figura 3.1.	El salario mínimo en España se revaloriza	55
Figura 3.2.	Los efectos salariales y sobre el empleo de la subida del salario mínimo en España	56
Figura 3.3.	El papel de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y las cotizaciones a la seguridad social en los costes laborales y la remuneración neta de los trabajadores con salario mínimo	61
Figura 3.4.	La <i>Prime d'activité</i> en Francia	63
Figura 3.5.	Representación en el lugar de trabajo en los países de la UE	67
Figura 3.6.	La remuneración en función de los resultados se ha generalizado	68
Figura 3.7.	La regulación de los contratos de trabajo es relativamente estricta en España	73
Figura 3.8.	El uso de contratos temporales en España fue excesivo	74
Figura 3.9.	A la reforma de 2022 le ha seguido un aumento del empleo indefinido y una fuerte reducción del empleo temporal	77
Figura 3.10.	El aumento del empleo indefinido refleja en gran medida el mayor uso de contratos fijos-discontinuos	78
Figura 3.11.	Los plazos de preaviso son cortos mientras que la indemnización por despido es bastante elevada	80
Figura 3.12.	El gasto en políticas activas de empleo por trabajador en paro es relativamente bajo en España	82
Figura 3.13.	El uso de la reducción de jornada (STW) en perspectiva histórica	83
Figura 3.14.	Cuanto menor sea el coste de utilización del ERTE para las empresas, mayor será su utilización y mayor la tasa de mantenimiento del empleo	85
Figura 3.15.	El total de horas trabajadas en España sigue siendo elevado en comparación con otros países de Europa occidental	89
Figura 3.16.	Solo unos pocos países aplican límites al tiempo de trabajo en horas semanales normales inferiores a 40 horas	90

TABLAS

Table 3.1.	Procedimientos de subida del salario mínimo (calendario y frecuencia de los ajustes)	59
Table 3.2.	Indexación automática del salario mínimo en los países de la OCDE en 2022	59
Table 3.3.	Indexación salarial automática en los convenios colectivos en 2022	70

Siga las publicaciones de la OCDE en:



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Resumen ejecutivo

España lleva décadas enfrentándose al débil crecimiento de los salarios y la productividad. Este informe ofrece una visión general del papel que las políticas del mercado laboral, así como otras políticas, pueden desempeñar en la reactivación del crecimiento ampliamente compartido de la productividad en España. Se hace hincapié en las instituciones de fijación de salarios, la protección del empleo y el apoyo al mantenimiento del empleo, en consonancia con el enfoque de las recientes reformas.

Se han reforzado las instituciones de fijación de salarios para promover un reparto más amplio del crecimiento de la productividad

España ha aumentado significativamente su salario mínimo y ha reforzado la negociación colectiva sectorial para promover un reparto más amplio de las ganancias de productividad con los trabajadores, especialmente aquellos con salarios bajos.

El salario mínimo se ha convertido en una parte importante del conjunto de medidas políticas en España. Pasó de un nivel relativamente bajo de alrededor del 45% del salario medio bruto en el sector privado en 2018, muy por debajo de la media de la OCDE, al 58% en 2022 y está previsto que siga aumentando hasta el 62% del salario medio bruto (que corresponde al 60% del salario medio neto). La mayor parte del aumento se realizó de una sola vez en 2019.

La evaluación de la OCDE de la reforma del salario mínimo de 2019 sugiere que impulsó significativamente los salarios de los trabajadores con salarios bajos sin causar pérdidas sustanciales de empleo: aumentó los salarios de los trabajadores directamente afectados en casi un 6%, mientras que redujo el empleo en solo un 0,6%.

Se ha avanzado en el tratamiento de la dualidad del mercado laboral, con importantes beneficios potenciales en términos de mayor crecimiento de la productividad

Un aspecto clave de la reforma laboral de diciembre de 2021 era reducir la dependencia excesiva de los contratos temporales restringiendo su uso. Como consecuencia de lo anterior, España es actualmente el país de la OCDE con las terceras normas más estrictas para el uso de contratos de duración determinada según los Indicadores de Protección del Empleo de la OCDE.

La reforma ha dado lugar a una gran reducción de la incidencia de los contratos temporales. Cayó del 21% en el cuarto trimestre de 2021, el segundo más alto de la OCDE, a menos del 15% en el primer trimestre de 2023. La caída de los contratos temporales no se tradujo en una disminución del empleo, ya que fue compensada con creces por el aumento de los contratos indefinidos. De hecho, la tasa de empleo se encuentra ahora en un nivel récord.

Alrededor de una quinta parte del aumento del empleo indefinido refleja el mayor uso de los contratos intermitentes indefinidos (contrato fijo-discontinuo). Estos contratos ofrecen más estabilidad laboral que los temporales, aunque los ingresos y el horario pueden variar dentro de ciertos límites.

Las reformas del sistema de apoyo al mantenimiento del empleo han aumentado la resistencia del mercado laboral

Desde la devastadora experiencia de la crisis financiera mundial, existía la ambición de reforzar el plan español de mantenimiento del empleo (ERTE) para apoyar la resistencia del mercado laboral. No obstante, no fue hasta la crisis de la COVID-19 cuando se puso en marcha un plan eficaz. Como resultado, se prestó apoyo de forma rápida y amplia, cubriendo a casi uno de cada cuatro trabajadores en su momento álgido.

El apoyo al mantenimiento del empleo desempeñó un papel crucial a la hora de evitar una oleada de pérdidas de puestos de trabajo en respuesta a la crisis de la COVID-19. En lugar de suprimir puestos de trabajo, como ocurrió durante la crisis financiera mundial, cuando las ayudas al mantenimiento del empleo apenas se utilizaron, el ajuste adoptó principalmente la forma de reducciones de la jornada laboral, como en la mayoría de los demás países en los que los planes de mantenimiento del empleo se utilizaron ampliamente. El impacto positivo del apoyo al mantenimiento del empleo sobre el empleo también se confirma en una evaluación en curso de la OCDE.

Basándose en el éxito de los ERTE durante la crisis de la COVID-19, la reforma laboral de diciembre de 2021 introdujo un marco explícito para aumentar las ayudas en momentos de necesidad excepcional (el mecanismo RED). Permite la discrecionalidad del gobierno sobre su activación, mientras que los parámetros del plan de crisis se definen de antemano.

1 **Visión general**

España lleva décadas enfrentándose al débil crecimiento de los salarios y la productividad. Este capítulo ofrece una visión general del papel que las políticas del mercado laboral, así como otras políticas, pueden desempeñar en la reactivación de un crecimiento de la productividad ampliamente compartido en España. Para preparar el terreno, empieza por documentar el declive del crecimiento de la productividad ampliamente compartido y sus mecanismos subyacentes. A continuación, analiza cómo pueden mejorar las políticas la adaptabilidad de la economía y el mercado laboral al cambio estructural. Concluye con un debate sobre el papel de determinadas políticas del mercado laboral para promover ganancias de productividad ampliamente compartidas. Se hace hincapié en las instituciones de fijación de salarios, la protección del empleo y el apoyo al mantenimiento del empleo, en consonancia con el enfoque de las recientes reformas.

1.1. Introducción

Es crucial que el mercado laboral funcione bien para mantener los aumentos de productividad que sustentan un crecimiento elevado e integrador y unos niveles de bienestar crecientes. No obstante, el crecimiento de la productividad ha tendido a ralentizarse en España desde mediados de los años noventa del siglo pasado. Aunque muchos otros países de la OCDE también experimentaron una desaceleración del crecimiento de la productividad, en España esta comenzó antes y ha sido más marcada. Al mismo tiempo, los salarios medios reales no han podido seguir el ritmo ni siquiera del menor crecimiento de la productividad, lo que hace que el crecimiento sea menos integrador. Por lo tanto, no solo se han reducido los aumentos de productividad, sino que también ha disminuido la parte transmitida a los trabajadores, lo que se ha traducido en un estancamiento de los salarios reales.

Este descenso del crecimiento de la productividad ampliamente compartido refleja en gran medida la dificultad de los trabajadores, las empresas y el mercado laboral en general para adaptarse al cambio estructural (adaptabilidad) y, más recientemente, también la larga sombra proyectada por la crisis financiera mundial (resistencia). Aunque la experiencia durante la crisis de la COVID-19 sugiere que la resistencia del mercado laboral ha mejorado, persiste una considerable incertidumbre sobre la capacidad del mercado laboral para adaptarse a los rápidos cambios estructurales (por ejemplo, la inteligencia artificial o la transición ecológica). De hecho, aprovechar las nuevas oportunidades puede ser un reto a menos que se aborden eficazmente las causas del débil crecimiento de la productividad.

El objetivo de este capítulo es ofrecer una visión general de los principales mensajes del informe con respecto al papel que las políticas del mercado laboral, así como otras políticas, pueden desempeñar en la reactivación de un crecimiento de la productividad ampliamente compartido en España. Para preparar el terreno, empieza por documentar el descenso del crecimiento de la productividad y sus mecanismos subyacentes. A continuación, expone brevemente cómo pueden mejorar las políticas la adaptabilidad de la economía y la adaptación del mercado laboral al cambio estructural. Analiza en mayor profundidad el papel de determinadas políticas del mercado de trabajo para promover ganancias de productividad ampliamente compartidas. Se hace hincapié en las instituciones de fijación de salarios, la protección del empleo y el apoyo al mantenimiento del empleo, en consonancia con el enfoque de las recientes reformas en España. El capítulo concluye con recomendaciones concretas para reactivar un crecimiento de la productividad ampliamente compartido y mejorar los resultados del mercado laboral de forma más general.

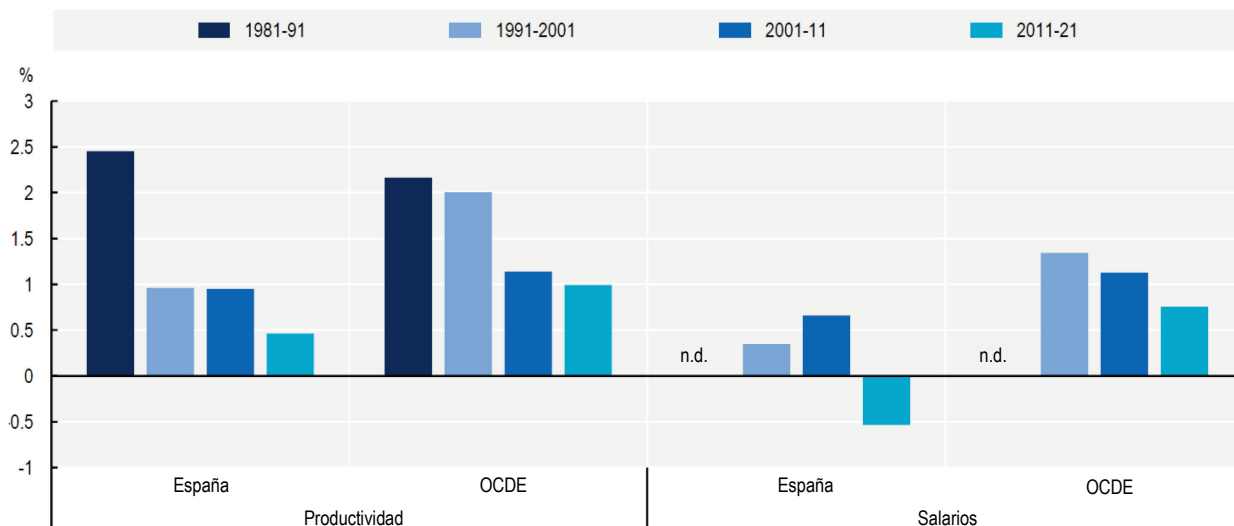
1.2. La desaceleración de la productividad y el crecimiento salarial en España

Durante décadas, España ha experimentado niveles constantemente bajos de crecimiento de la productividad y los salarios. El descenso del crecimiento de la productividad comenzó a mediados de los años noventa del siglo pasado, antes que en muchos otros países miembros de la OCDE, y esta desaceleración ha sido especialmente significativa. En los últimos años, la tasa de crecimiento de la productividad, medida en términos de producción total por hora trabajada, ha alcanzado tan solo una media del 0,5% anual en España, mientras que el conjunto de la OCDE ha registrado una media del 1,2% (como se muestra en la Figura 1.1). En consecuencia, el rendimiento de la productividad española ha caído por debajo de la media de la OCDE, lo que tiene importantes implicaciones para el crecimiento de los salarios reales y el nivel de vida general. De hecho, el crecimiento de los salarios reales en España se ha mantenido cercano a cero desde la década de 1990, e incluso se volvió ligeramente negativo en la década de 2010, al no poder seguir el ritmo del ya débil crecimiento de la productividad. Por lo tanto, el débil crecimiento de los salarios reales no es solo una señal de retraso en el crecimiento de la productividad, sino que también refleja otros factores, relacionados, por ejemplo, con cambios en la fijación de salarios debidos a una disminución del poder de negociación de los trabajadores o a efectos de composición debidos a la creciente concentración de las ganancias de productividad en las empresas intensivas en capital. Lo anterior parece

indicar que, para restablecer un crecimiento sólido de los salarios reales, no solo es necesario reactivar el crecimiento de la productividad, sino también reforzar las instituciones de fijación de salarios.

Figura 1.1. La productividad y el crecimiento salarial han sido especialmente débiles en España

Crecimiento medio anual (%)



n.d. No disponible.

Nota: la productividad es el PIB por hora trabajada. Los salarios se refieren a la media de los empleados a tiempo completo y por año completo. Para más información, ver capítulo 2.

Fuente: Base de datos de estadísticas de productividad de la OCDE; para más detalles, ver gráfico 2.1 de este informe (capítulo 2).

La desaceleración del crecimiento de la productividad laboral en España refleja tres retos fundamentales. Aunque muchos países de la OCDE se han enfrentado a retos similares, estos han tendido a ser más acusados en España.

1.2.1. El menor crecimiento de la productividad laboral refleja principalmente una desaceleración en la consecución de incremento de la eficiencia

La mayor parte del descenso del crecimiento de la productividad refleja una desaceleración del crecimiento de la productividad multifactorial (MFP), es decir, el menor ritmo de los avances en la eficiencia con que se utilizan el trabajo y el capital en el proceso de producción gracias, por ejemplo, a la adopción de tecnologías de producción y prácticas de gestión más avanzadas en las empresas, y a la reasignación de capital y trabajo de empresas menos eficientes a empresas más eficientes. El crecimiento de la MFP cayó de alrededor del 1% a finales de los años ochenta del siglo pasado a alrededor del 0,25% en los noventa, e incluso se volvió ligeramente negativo en la década de 2000. El bajo crecimiento de la MFP en España refleja en parte las dificultades de las empresas y los trabajadores para adaptarse al rápido cambio estructural impulsado por los avances tecnológicos y la globalización.

1.2.2. Pero el menor crecimiento de la productividad laboral refleja asimismo un descenso persistente de la inversión

El lento crecimiento de la productividad laboral refleja asimismo una disminución del margen de la intensificación del capital debido a la persistente debilidad de la inversión tras la crisis financiera mundial. El descenso de la inversión fue especialmente acusado en España debido a la presencia de una burbuja

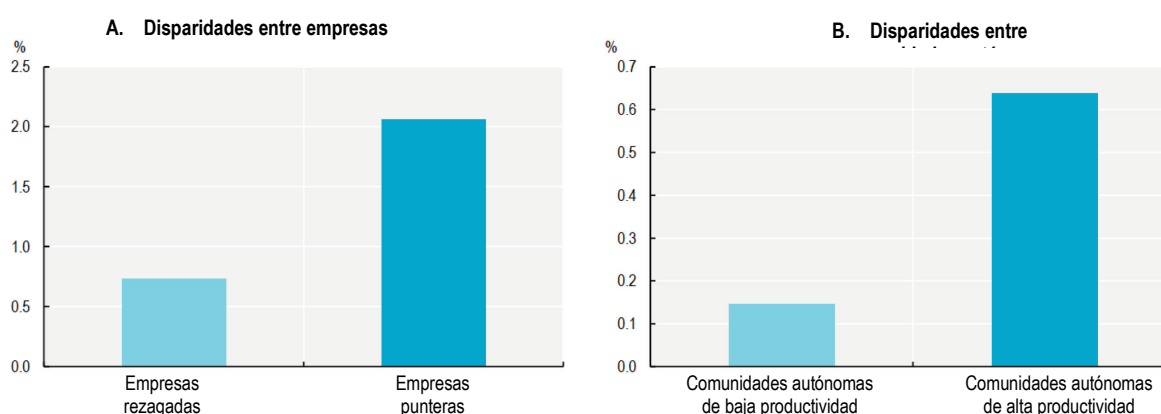
inmobiliaria y de la vivienda, así como a la exposición del sector bancario al sector inmobiliario. Aunque la inversión en España resistió bien la crisis de la COVID-19 y sus consecuencias hasta 2022, gracias-en parte- al papel de los paquetes de apoyo a la crisis y recuperación puestos en marcha por el Gobierno, sigue estando muy por debajo de su media histórica, de su nivel en la media de la OCDE o de países cercanos como Francia e Italia. Entre los factores que siguen lastrando la inversión figuran el débil crecimiento de la productividad media de los factores, la elevada incertidumbre económica y la persistente debilidad financiera.

1.2.3. El débil crecimiento de la productividad laboral se concentra en las empresas rezagadas y las comunidades autónomas atrasadas

El lento crecimiento de la productividad laboral se concentra en las empresas rezagadas y las comunidades autónomas atrasadas y, por tanto, coincide con la profundización de las desigualdades económicas (Figura 1.2). Mientras que el 5% de las empresas más productivas de España, las llamadas empresas punteras, muestran un crecimiento saludable de la productividad laboral (en torno al 2% anual de media) comparable al de sus homólogas en otros países de la OCDE, el crecimiento de la productividad laboral entre las demás empresas, las llamadas empresas rezagadas, se ha quedado considerablemente atrás (Panel A). Se observa un patrón similar entre comunidades autónomas, con un crecimiento de la productividad en las comunidades autónomas atrasadas inferior al de las comunidades autónomas más avanzadas (Panel B). Es probable que el débil crecimiento de la productividad en las empresas rezagadas y las comunidades autónomas atrasadas refleje diversos factores: dificultades para adoptar tecnologías cada vez más complejas que requieren altos niveles de capital humano y organizativo; escasos incentivos para que las empresas con dificultades estructurales reduzcan su tamaño; y obstáculos a la movilidad de los trabajadores de las empresas y comunidades autónomas atrasadas a las más avanzadas.

Figura 1.2. El lento crecimiento de la productividad laboral se concentra en empresas y comunidades autónomas de baja productividad

Tasa media de crecimiento de la productividad laboral



Nota: Panel A. Crecimiento medio del valor añadido por trabajador en todas las empresas (2010-18). Panel B. Crecimiento medio del PIB por trabajador (2011-19). Las empresas y las comunidades autónomas se clasifican en rezagadas y punteras en función del nivel inicial de productividad al comienzo del periodo.

Fuente: Cálculos preliminares siguiendo la metodología de Andrews, Criscuolo y Gal (2016^[11]) utilizando la recogida de 2021 de la base de datos de cuentas financieras a nivel de empresa Orbis de Moody's/BvD, con agradecimientos a Natia Mosiashvili por realizar los cálculos. Base de datos de estadísticas regionales de la OCDE. Para más información, ver Figura 2.3, Panel A, y 2.4, Panel B, del presente informe (capítulo 2).

1.3. Políticas para mejorar la adaptabilidad del mercado laboral

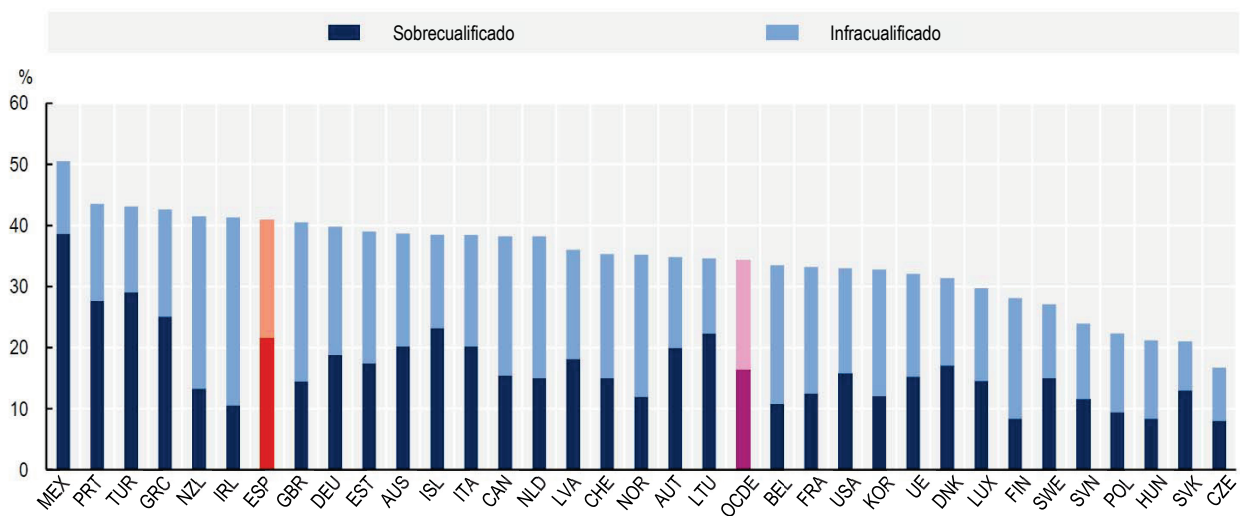
Para reactivar el crecimiento de la productividad laboral, un reto clave es permitir que las empresas y los trabajadores aumenten su eficiencia permitiéndoles aprovechar las oportunidades que brindan el cambio tecnológico y la globalización. Para ello, es necesario, entre otras cosas, corregir los persistentes desequilibrios de cualificación que limitan la adopción de nuevas tecnologías, fomentar la adopción de tecnologías más avanzadas apoyando al mismo tiempo la asignación de recursos de las empresas menos productivas a las más productivas, y abordar las disparidades entre comunidades autónomas en materia de productividad.

1.3.1. Los importantes desequilibrios de cualificación impiden el uso pleno de las nuevas tecnologías

En España, el desajuste entre las cualificaciones aportadas por los trabajadores y las requeridas por las empresas obstaculiza el crecimiento de la productividad. En comparación con otros países de la OCDE, un porcentaje considerable de trabajadores afirma tener cualificaciones superiores a las requeridas para su puesto de trabajo (22% frente al 17% de la OCDE) y, en menor medida, carecer de las cualificaciones necesarias (19% frente al 18% de la OCDE) (Figura 1.3). Aunque es inevitable cierto desajuste en una economía en rápida evolución, es probable que su importancia relativa en España frene el crecimiento de la productividad y contribuya a la persistencia de altos niveles de desempleo.

Figura 1.3. El desajuste de cualificaciones es común en España

Porcentaje de trabajadores que sufren dicho desajuste en 2019



Nota: los datos se refieren a 2019, con las siguientes excepciones: se refieren a 2017 en el caso de Corea; a 2016 en el de Australia; y a 2015 en el caso de Turquía.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre cualificaciones para el empleo en 2022, <https://www.oecdskillsforjobsdatabase.org/>.

España debe afrontar una serie de retos para mejorar la adecuación de las cualificaciones a las necesidades del mercado laboral. En primer lugar, tiene que abordar el abandono escolar temprano, que sigue siendo más frecuente que en la mayoría de los demás países a pesar de los avances de los últimos años: El 13% de los jóvenes de 18 a 24 años abandonan los estudios sin haber superado el primer ciclo de secundaria, frente a una media del 9% en la OCDE. La prevención puede funcionar a través de medidas que mejoren las actitudes hacia el aprendizaje, como las inversiones en educación y atención tempranas y

la orientación de los recursos educativos hacia los estudiantes desfavorecidos. En segundo lugar, sigue siendo necesario establecer vínculos más estrechos entre el mundo de la educación y el mundo laboral. El aumento de la matriculación de estudiantes en la educación y formación profesional (FP), en particular, debería ser una prioridad. La nueva Ley Orgánica de Formación Profesional (marzo de 2022) puede ayudar, pero su éxito depende en enorme medida de su aplicación. Una mayor participación de las empresas en el diseño de las titulaciones y los planes de estudio puede contribuir aún más a mejorar la adecuación entre las competencias adquiridas en la educación y las necesidades del mercado laboral. En tercer lugar, como en la mayoría de los demás países de la OCDE, es necesario seguir trabajando para promover una cultura de aprendizaje y formación de adultos que garantice que las cualificaciones de los trabajadores evolucionan en consonancia con las necesidades cambiantes del mercado laboral. Para ello, es necesario invertir más en el aprendizaje de adultos, a fin de garantizar que éstos, especialmente los menos cualificados, puedan mejorar sus competencias y, de este modo, seguir siendo empleables y contribuir al crecimiento de la productividad.

1.3.2. Apoyar el crecimiento de la productividad en las empresas

El bajo crecimiento de la productividad en España refleja principalmente el escaso crecimiento entre las empresas de baja productividad, mientras que el crecimiento entre las empresas punteras se ha mantenido sólido. Por tanto, la primera prioridad es apoyar el crecimiento de la productividad en las empresas rezagadas fomentando la difusión de nuevas tecnologías. Abordar los desequilibrios de cualificaciones facilitará la adopción de tecnologías avanzadas en las empresas rezagadas, pero también se necesitan medidas específicas que se centren directamente en las empresas rezagadas. Lo anterior incluye medidas que promuevan la inversión en activos intangibles (por ejemplo, talento directivo, *software* e I+D) aliviando las fricciones financieras e incrementando el apoyo a la I+D. Incluye asimismo iniciativas que mejoran el acceso a las redes de comunicaciones digitales en zonas desatendidas mediante una combinación de inversiones privadas y públicas. También es importante proporcionar un marco normativo sólido que apoye la reasignación de empresas menos productivas a empresas más productivas mediante la eliminación de barreras a la entrada y la salida, y además puede ayudar a aliviar los desajustes de cualificación entre empresas (por ejemplo, procedimientos de insolvencia, normativa del mercado de productos, protección del empleo).

1.3.3. Abordar las disparidades entre comunidades autónomas en materia de productividad

La lucha contra las disparidades de productividad entre comunidades autónomas requiere una combinación de políticas locales de apoyo a las comunidades autónomas desfavorecidas (por ejemplo, educación, formación, activación) y políticas que promuevan la movilidad geográfica de las comunidades autónomas desfavorecidas a las de alto rendimiento. Dado que la aplicación de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) es responsabilidad de las comunidades autónomas, podría dedicarse más atención a evaluar la eficacia de las políticas autonómicas de capacitación y formación, identificar las mejores prácticas y proporcionar orientación política, así como promover la adopción de políticas más eficaces en las comunidades autónomas atrasadas, en consonancia con el reciente *Programa de Aprendizaje Mutuo*. La movilidad geográfica también puede contribuir a reducir las disparidades entre comunidades autónomas, pero tiende a ser escasa en España. Puede fomentarse haciendo transferibles los derechos de bienestar basados en la ubicación, como se hizo con la introducción de la «tarjeta social», y garantizando la disponibilidad de viviendas asequibles para los trabajadores de las comunidades autónomas más atrasadas mediante el uso de subsidios de vivienda, límites máximos de alquiler o viviendas sociales dirigidas a los más necesitados.

1.4. Políticas para mejorar el funcionamiento del mercado laboral

Las políticas del mercado laboral también tienen un importante papel que desempeñar en la reactivación de un crecimiento de la productividad ampliamente compartido. El debate que sigue se centra en las instituciones de fijación de salarios, la protección del empleo y el apoyo al mantenimiento del empleo, en consonancia con el enfoque de las recientes reformas del mercado de trabajo.

1.4.1. Se han reforzado las instituciones de fijación de salarios

Se han reforzado considerablemente las instituciones de fijación de salarios en forma de salarios mínimos y negociación colectiva para promover un reparto más amplio de las ganancias de productividad con los trabajadores, en concreto aquellos que tienen salarios bajos.

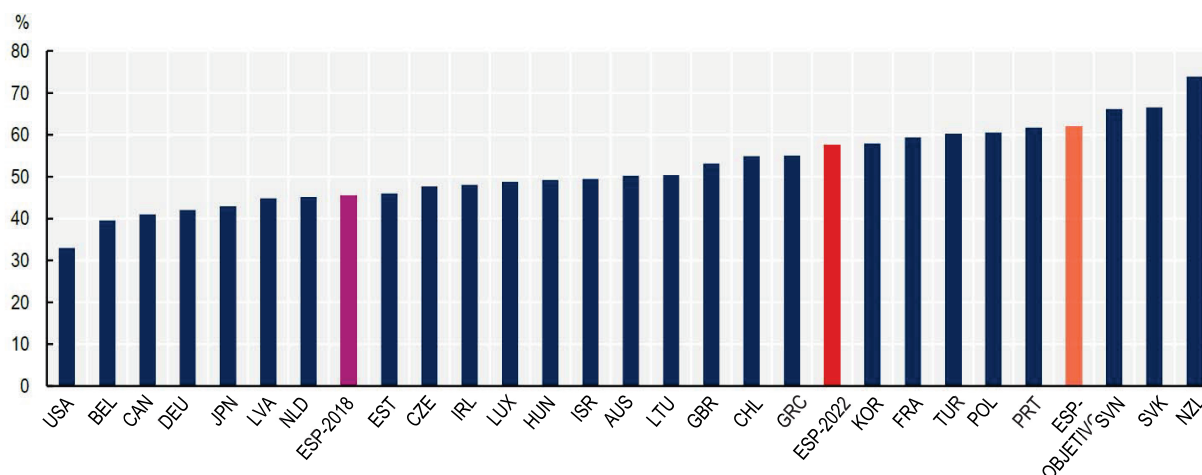
La importancia renovada del salario mínimo como herramienta política no solo debe reflejar su nivel sino también su diseño

El salario mínimo ha adquirido una importancia significativa como herramienta política en los últimos años (Figura 1.4). Hasta 2018, solo desempeñó un papel modesto, ya que se fijó en un nivel relativamente bajo para los estándares de la OCDE, en torno al 45 % del salario medio en el sector privado. No obstante, desde entonces ha aumentado rápidamente. Alcanzó el 58% del salario medio en 2022, con la mayor parte del aumento en 2019, y está previsto que siga aumentando hasta el 60% del salario medio neto, lo que corresponde aproximadamente al 62% del salario medio bruto, el cuarto más alto de la OCDE. Los estudios recientes sobre la reforma del salario mínimo de 2019 parecen indicar que esta aumentó significativamente los salarios de los trabajadores con salarios bajos sin socavar significativamente sus oportunidades de empleo (ver Cuadro 1.1). Estos resultados coinciden en líneas generales con estudios similares realizados en otros países.

Para garantizar que el salario mínimo siga apoyando un amplio reparto de las ganancias de productividad sin socavar el empleo, podrían considerarse una serie de acciones. En primer lugar, seguir apoyando el trabajo de la comisión del salario mínimo reforzando sus recursos para supervisar y evaluar los efectos del salario mínimo en el mercado laboral, garantizando al mismo tiempo la participación tanto de sindicatos como de empresarios. Para ello, es necesario asimismo invertir en datos que permitan hacer un seguimiento puntual de los salarios de cada trabajador. En segundo lugar, explorar formas de aumentar la eficacia del salario mínimo para apoyar los ingresos de los trabajadores con salarios bajos. Por ejemplo, podría introducirse una prestación por desempleo para reducir aún más la pobreza en el trabajo. En términos más generales, será importante garantizar que la mayor relevancia del salario mínimo como herramienta política se refleje en su configuración y diseño institucional.

Figura 1.4. El salario mínimo en España se revaloriza

Salario mínimo como porcentaje del salario medio en 2022, salvo que se indique lo contrario



Notas: La cifra representa el salario bruto mínimo a 1 de enero de 2022 como porcentaje del salario medio bruto de 2022 en el sector privado (salvo que se indique lo contrario). ESP-2018 se refiere al salario mínimo bruto de 2018 como proporción del salario medio bruto de 2018. El objetivo ESP se refiere al salario bruto mínimo equivalente al 60% del salario neto medio como porcentaje del salario bruto medio en 2022. Fuente: Modelo de beneficios fiscales de la OCDE, ver Figura 3.1 (Capítulo 3) de este informe para más información.

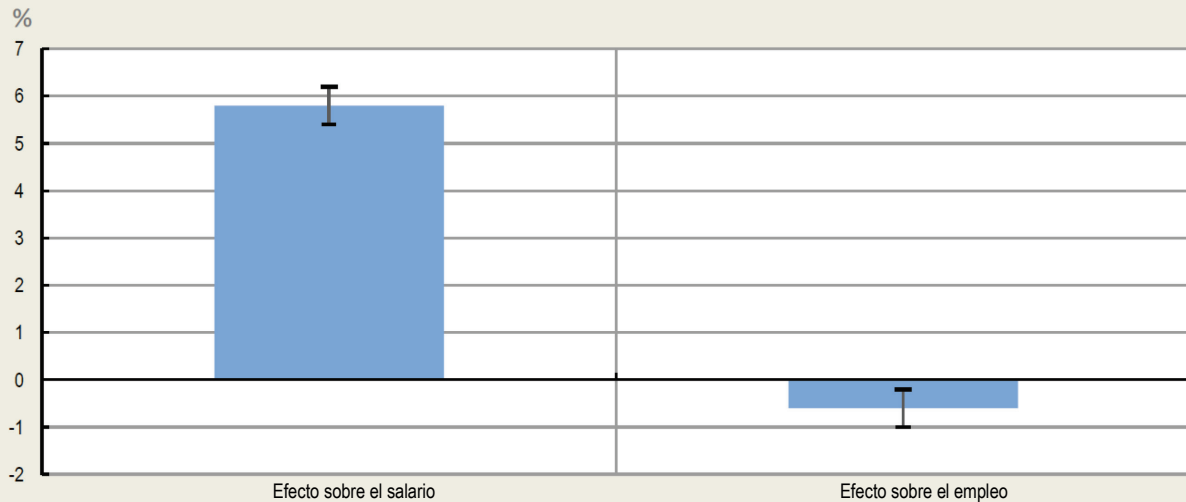
Cuadro 1.1. Evaluación de la subida del salario mínimo de 2019 en España

En el contexto de esta revisión, la OCDE realizó una evaluación del impacto de la reforma del salario mínimo que tuvo lugar en España en 2019 (Hijzen, Pessoa y Montenegro, 2023^[2]). La reforma aumentó el salario mínimo un 22% de una sola vez, lo que afectó aproximadamente al 7-8% de los trabajadores por cuenta ajena. La evaluación se basó en un análisis en profundidad de los datos a nivel individual en el que se hace un seguimiento temporal de los resultados de los trabajadores que habían estado empleados el año anterior a la reforma.

Los resultados de la evaluación indican que, entre los trabajadores directamente afectados por el aumento del salario mínimo, la reforma incrementó los ingresos mensuales una media del 5,8% y redujo el empleo un 0,6%, es decir, unos 7 000 puestos de trabajo (Figura 1.5). Un análisis más detallado indica que las pérdidas de empleo estimadas fueron más pronunciadas entre los trabajadores con contratos de duración determinada. En resumen, la subida del salario mínimo de 2019 tuvo un efecto positivo significativo en los salarios de los trabajadores con salarios bajos, sin causar pérdidas sustanciales de empleo.

Figura 1.5. Efectos sobre el salario y el empleo de la subida del salario mínimo en 2019 en España

Variación del resultado entre 2018 y 2019 respecto al obtenido entre 2017 y 2018



Nota: coeficientes estimados más intervalos de confianza del 95% basados en errores estándar agrupados por provincia, sector y tramo salarial. Fuente: Hijzen, Pessoa and Montenegro (2023^[2]), «Minimum wages in a dual labour market: Evidence from the 2019 minimum-wage hike in Spain», <https://doi.org/10.1787/7ff44848-en>.

Continuar los esfuerzos para promover el diálogo social en el lugar de trabajo y a nivel nacional

Para seguir promoviendo un amplio reparto de las ganancias de productividad, la reforma del mercado laboral de 2021 ha reforzado considerablemente la negociación colectiva sectorial y la posición de los sindicatos sectoriales. En cierta medida, esto invierte la reforma del mercado laboral de 2012, que pretendía descentralizar el sistema dando más margen de negociación a nivel de empresa. La esperanza inicial era que esto contribuiría a una mayor flexibilidad a nivel de empresa y apoyaría el crecimiento del empleo y la productividad. No obstante, no está claro si la reforma de 2012 ha supuesto realmente una mayor negociación a nivel de empresa, posiblemente debido a la falta de representación de los trabajadores en las empresas más pequeñas. No obstante, se teme que haya socavado la posición negociadora de los sindicatos a nivel sectorial y que haya contribuido a desvincular el crecimiento salarial del crecimiento de la productividad.

Para poder aprovechar el margen de negociación que queda a nivel de empresa y apoyar la calidad de las relaciones laborales de forma más general, se podrían hacer más esfuerzos para promover la representación de los trabajadores en el lugar de trabajo, especialmente en las empresas más pequeñas, como se ha hecho, por ejemplo, en Italia (para más información, ver capítulo 3). Al mismo tiempo, sigue siendo necesario implicar a los interlocutores sociales a nivel nacional en la coordinación de los acuerdos salariales entre sectores, entre otras cosas para garantizar que los costes del aumento de los precios de la energía se repartan equitativamente entre empresas y trabajadores, y el desarrollo de amplias reformas orientadas al futuro que puedan contribuir a que el mercado laboral se adapte mejor a los retos futuros.

1.4.2. Se ha reducido el uso de contratos temporales

La protección del empleo puede contribuir a un mayor crecimiento de la productividad reforzando los incentivos para la acumulación y preservación del capital humano específico de la empresa en el lugar de

trabajo sobre la base de relaciones estables entre empleador y empleado y el uso de prácticas laborales y de gestión de alto rendimiento. No obstante, los datos de los países de la OCDE sugieren que también puede socavar el crecimiento de la productividad al reducir la tendencia de las empresas a ajustar el empleo en función de la evolución de las condiciones empresariales y reforzar los incentivos para el uso de modalidades de trabajo flexibles, lo que da lugar a la dualidad del mercado laboral. Por lo tanto, desde el punto de vista de la productividad, es crucial que la protección del empleo logre un equilibrio adecuado entre el apoyo a la reasignación de puestos de trabajo y la oferta de incentivos para el aprendizaje y la innovación.

La dependencia excesiva de los contratos de duración determinada supuso un gran reto para España. Para hacer frente a la dualidad del mercado laboral, se ha restringido considerablemente el uso de contratos de duración determinada. Desde la entrada en vigor de la reforma del mercado laboral de 2021, los contratos indefinidos se convirtieron en el contrato por defecto, mientras que el uso de contratos de duración determinada se ha limitado estrictamente a las necesidades temporales de personal. Más concretamente, i) el contrato por obra o servicio, muy flexible y ampliamente utilizado, se ha suprimido, ii) se han sustituido los contratos de formación existentes (contrato de trabajo en prácticas y contrato para la formación y el aprendizaje) por dos contratos de formación más breves (contrato para la obtención de la práctica profesional y contrato de formación en alternancia); y iii) se han reforzado los requisitos para justificar el carácter temporal de las necesidades. Como resultado, España se ha convertido en el tercer país de la OCDE con normas más estrictas para el uso de contratos de duración determinada (Figura 1.6). *Otra parte importante de la reforma, pero que no se refleja en los indicadores de Protección del Empleo de la OCDE, es el aumento del margen para el uso de contratos fijos-discontinuos* a todas las actividades intermitentes, el trabajo temporal de agencia y el trabajo por contrato. En consecuencia, los contratos fijos-discontinuos pueden utilizarse para muchas de actividades que antes se realizaban con contratos temporales.

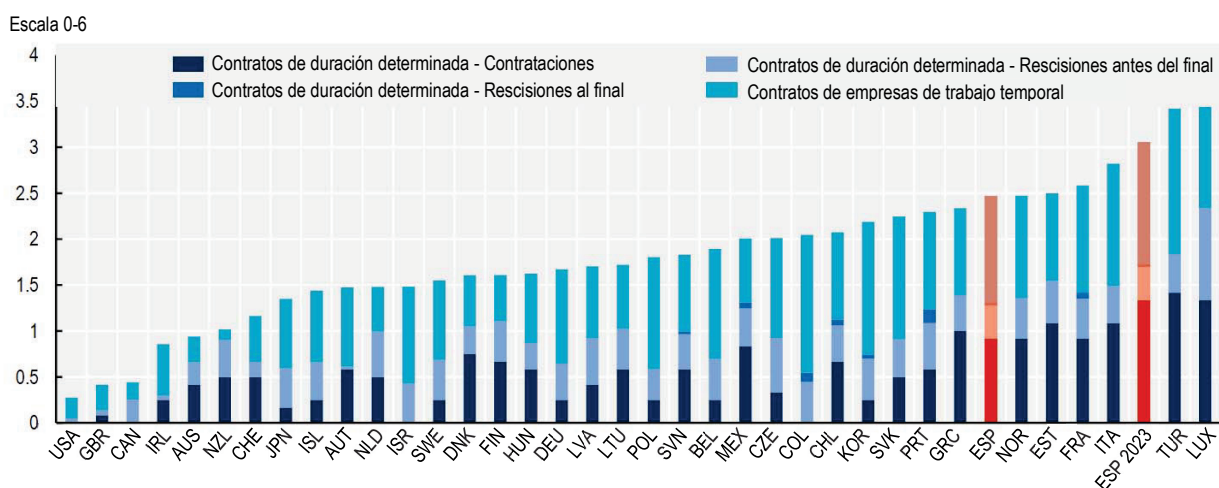
La reforma ha dado lugar a una fuerte reducción de la incidencia de los contratos de duración determinada durante el primer año tras su aplicación. La incidencia de los contratos de duración determinada se redujo aproximadamente una cuarta parte, pasando de más del 20% en 2021, la segunda cifra más alta de la OCDE, a menos del 15% en el primer trimestre de 2023. Por otra parte, la disminución del número de contratos de duración determinada se ve compensada por un aumento de la misma magnitud del número de contratos indefinidos, lo que sugiere que, por el momento, la reforma no ha tenido efectos importantes sobre el empleo global. Una fracción significativa del aumento del empleo indefinido, alrededor del 20%, refleja el mayor uso de contratos fijos-discontinuos. Su incidencia en el empleo se duplicó, pasando del 2,7% en el primer trimestre de 2021 al 5,3% en el cuarto trimestre de 2022. Dichos contratos ofrecen más estabilidad laboral que los temporales, pero no necesariamente más seguridad de ingresos para los trabajadores. Aunque las horas de trabajo se conocen de antemano, pueden variar con el tiempo en función de la duración del periodo de actividad y de la temporada, dentro de los límites del convenio colectivo sectorial aplicable. Hay que seguir de cerca las implicaciones a medio plazo de la reforma. El Gobierno se ha comprometido a realizar una evaluación completa de la reforma antes de 2025.

De cara al futuro, puede haber motivos para seguir ajustando la regulación de los contratos. En primer lugar, debe seguir vigilándose de cerca el uso adecuado de todos los contratos, y podrían promoverse aún más las transiciones de los contratos temporales e intermitentes a los contratos indefinidos regulares, que ya se promueven activamente (por ejemplo, informando sistemáticamente a los trabajadores de las vacantes de puestos indefinidos regulares en la misma empresa; promoviendo la formación durante los periodos de inactividad) (por ejemplo, prestando más atención a la orientación profesional, cursos flexibles que puedan combinarse con contratos fijos-discontinuos). En segundo lugar, los trabajadores podrían tener mayores incentivos para rescindir los contratos indefinidos de mutuo acuerdo en determinadas circunstancias. A diferencia de muchos otros países de la OCDE, los trabajadores que terminan su contrato por renuncia o consentimiento mutuo no tienen derecho a prestaciones de desempleo y no pueden acceder fácilmente a los servicios públicos de empleo. Lo anterior reduce la disposición de los trabajadores a rescindir voluntariamente sus contratos y aumenta el coste del despido para las empresas. En tercer lugar, podría

ajustarse el equilibrio entre la duración del periodo de preaviso y otros aspectos de la protección del empleo. En la actualidad, los plazos de notificación son relativamente cortos, lo que dificulta la intervención temprana de los servicios públicos de empleo antes de que se produzca el despido. Para poder intervenir antes y prestar un apoyo más eficaz a los trabajadores desplazados, podría aumentarse el periodo de notificación, al tiempo que podrían ajustarse otros aspectos de la protección del empleo para mantener constante el rigor general de la protección del empleo.

Figura 1.6. La regulación de los contratos de trabajo es relativamente estricta en España

Regulación de los contratos de duración determinada y de los contratos temporales de interinidad (0-6), 2019 y 2022



Fuente: Base de datos EPL de la OCDE, para más información, ver gráfico 3.7 (capítulo 3) de este informe.

1.4.3. El plan de apoyo al mantenimiento del empleo se ha convertido en un modelo de buenas prácticas

Los planes de mantenimiento del empleo pretenden salvaguardar los puestos de trabajo temporalmente vulnerables permitiendo a las empresas ajustar su plantilla en respuesta a las recesiones económicas, al tiempo que ofrecen ayuda financiera a los empleados que se enfrentan a suspensiones o reducciones de jornada. Desde el punto de vista de la productividad, el principal beneficio de estos sistemas reside en la conservación de las competencias y la experiencia específicas de la empresa en puestos que pueden ser temporalmente poco rentables, pero que tienen viabilidad a largo plazo. No obstante, puede que haya un inconveniente, y es que las ayudas al mantenimiento del empleo podrían utilizarse para mantener puestos de trabajo en empresas con problemas estructurales, lo que podría impedir una reasignación eficaz de los puestos de trabajo entre distintas empresas.

Mientras que el uso del apoyo al mantenimiento del empleo fue insignificante durante la crisis financiera mundial, desempeñó un papel importante en la prevención de la pérdida de puestos de trabajo durante la crisis de la COVID-19 en España. En abril de 2020, apenas un mes después del estallido de la pandemia, casi uno de cada cuatro trabajadores estaba cubierto por Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE). Gracias al uso generalizado de las ayudas al mantenimiento del empleo, el aumento del desempleo en respuesta al descenso de la actividad económica fue varias veces menor durante la crisis de la COVID-19 que durante la crisis financiera mundial, cuando el desempleo se disparó. El impacto positivo del apoyo al mantenimiento del empleo sobre el empleo también se confirma en una evaluación en curso de la OCDE (2024, de próxima publicación [3]). Asimismo, el uso de las ayudas al mantenimiento del empleo disminuyó rápidamente a medida que se retiraban las restricciones económicas y se reducía la generosidad de las

ayudas. El hecho de que la adopción no persistiera durante mucho tiempo en la recuperación es tranquilizador y sugiere que es poco probable que los ERTE hayan tenido un impacto importante en la desaceleración de la reasignación de puestos de trabajo de empresas de baja productividad con dificultades estructurales a otras de alta productividad con perspectivas de crecimiento saludables.

La reforma del mercado laboral de 2021 también afectó a la regulación de los ERTE. Estableció los parámetros del régimen permanente e introdujo un marco explícito para aumentar las ayudas en épocas de necesidad excepcional (el «mecanismo RED») (OCDE, 2024, de próxima publicación [3]). Más concretamente, la reforma creó dos nuevos tipos de ERTE que el Gobierno podría «activar» en caso de (i) recesiones cíclicas macroeconómicas, o (ii) transformaciones sectoriales que requieran una reasignación sustancial de mano de obra. Estos planes son activados por el gobierno, en el segundo caso, a petición de un comité tripartito. Esta posibilidad se denomina «Mecanismo RED». Una vez activado este mecanismo, las empresas pueden solicitar utilizar los ERTE con arreglo a un procedimiento especial, beneficiándose al mismo tiempo de tipos favorables de exención a la Seguridad Social. Actualmente, España es uno de los pocos países de la OCDE con un marco explícito para aumentar las ayudas en momentos de necesidad excepcional (Mecanismo RED). Permite la discrecionalidad del gobierno sobre su activación, mientras que los parámetros del plan de crisis se definen de antemano.

Aunque los ERTE ya presentan un plan de mantenimiento del empleo bien diseñado, su eficacia en el futuro aún puede mejorarse. Por ejemplo, la eficacia de la formación durante el trabajo a jornada reducida podría fomentarse aún más exigiendo que la formación relacionada con el trabajo sea impartida externamente por proveedores externos certificados y supervisando la eficacia de los cursos de formación mediante el uso de evaluaciones periódicas. Además, la orientación de las ayudas podría mejorarse sustituyendo la cofinanciación directa de las empresas por cotizaciones patronales basadas en la experiencia. Esto podría formar parte de una reforma más amplia que introduzca un sistema de *bonus-malus* para la financiación del seguro de desempleo, siguiendo los ejemplos de Francia y Estados Unidos. Este tipo de sistema incentivaría a los empresarios a internalizar los costes del trabajo a jornada reducida, la inactividad intermitente y las decisiones de despido para la sociedad, sin afectar a los beneficios para los trabajadores.

1.4.4. Cobra fuerza un debate sobre el papel potencial de una semana laboral más corta para el bienestar y la productividad

En España, al igual que en otros países de la OCDE, está cobrando fuerza un debate sobre el posible papel que la reducción de la jornada laboral puede desempeñar en la promoción del bienestar y la productividad y, en concreto, sobre la posible introducción de una semana laboral de cuatro días. De hecho, hay pruebas claras de que las jornadas laborales muy largas aumentan los riesgos para la salud y reducen la satisfacción y la productividad laborales por hora. También existen pruebas, basadas en las reformas de la jornada laboral en distintos países de la UE, de que la reducción de la semana laboral normal puede aumentar los salarios y la productividad, con escaso o ningún efecto sobre el empleo. Los datos sobre la reducción a cuatro del número de días laborables semanales siguen siendo fragmentarios y tienden a basarse en ensayos a pequeña escala con participación voluntaria.

La regulación del tiempo de trabajo en España es similar a la de la mayoría de los países de la UE. Limita a 40 las horas de trabajo reglamentarias normales, sin incluir horas extraordinarias, que deben mantenerse dentro del límite de 80 horas anuales. Tales normas se ajustan a la Directiva sobre el tiempo de trabajo de la UE, que limita a 48 el total de horas semanales, incluyendo horas extraordinarias. No obstante, también permite cierta flexibilidad mediante el uso de excepciones acordadas colectivamente en determinados sectores y actividades. La flexibilidad del sistema español sugiere que la negociación colectiva puede desempeñar un papel potencialmente importante en la reducción del trabajo semanal normal y máximo en los casos en que esto pueda aumentar el bienestar de los trabajadores, así como la productividad.

El Gobierno debe aprovechar la fuerte implicación de los interlocutores sociales en la regulación del tiempo de trabajo para promover la experimentación política y ampliar la base empírica. Tal hecho debería ayudar

a comprender mejor en qué medida una semana laboral más corta puede generar efectos de productividad suficientemente importantes como para compensar a los empresarios por el aumento de los costes laborales por hora o a los trabajadores por la pérdida de ingresos (dependiendo de la forma en que se aplique la semana laboral más corta), y en qué medida los posibles efectos en la productividad dependen de la forma en que se organice la jornada laboral más corta (horarios de trabajo más comprimidos durante menos días o menos horas al día) y de la actividad económica de la empresa.

Cuadro 1.2. Recomendaciones para reactivar el crecimiento ampliamente compartido de la productividad en España

Condiciones marco

- Apoyar a las empresas rezagadas fomentando la adopción de tecnologías digitales avanzadas y prácticas de gestión eficientes, promoviendo la inversión en activos intangibles y mejorando el acceso a las redes de comunicaciones digitales.
- Continuar los esfuerzos para proporcionar un marco regulador que apoye la reasignación de recursos de las empresas menos productivas a las más productivas (por ejemplo, regulaciones de insolvencia, regulaciones del mercado de productos, protección del empleo).

Políticas de educación y formación

- Aumentar la inclusividad del sistema educativo y de formación abordando el abandono escolar temprano y subsanando las carencias de cualificaciones mediante escuelas de segunda oportunidad y programas de aprendizaje para adultos.
- Mejorar la capacidad de respuesta del sistema de educación y formación a las cambiantes necesidades del mercado laboral fomentando una cultura de aprendizaje permanente, aumentando el número de plazas en educación y formación profesional (FP) e implicando más a los empresarios.

Salario mínimo, tiempo de trabajo y negociación colectiva

- Continuar apoyando el trabajo de la comisión del salario mínimo, garantizando la participación tanto de sindicatos como de empresarios y reforzando sus recursos para supervisar y evaluar los efectos del salario mínimo en el mercado laboral.
- Explorar formas de potenciar aún más el papel del salario mínimo aprovechando su coordinación con el sistema fiscal y de prestaciones.
- Apoyar el diálogo social y la descentralización organizada fomentando aún más la representación local de los trabajadores en las empresas.
- Seguir apoyando los esfuerzos de los interlocutores sociales para alcanzar acuerdos amplios y con visión de futuro como el que condujo a la reforma de 2021 o el pacto social sobre salarios de 2023.
- Aprovechar la fuerte implicación de los interlocutores sociales en el ámbito del tiempo de trabajo para promover una mejor comprensión de los efectos de una semana laboral más corta, facilitando la experimentación política y ampliando la base de pruebas.

Protección del empleo y apoyo al mantenimiento del empleo

- Continuar supervisando el uso adecuado de todos los tipos de contrato y seguir apoyando las

transiciones a contratos indefinidos normales.

- Establecer procedimientos para promover la extinción por mutuo acuerdo manteniendo el acceso a las prestaciones por desempleo en determinadas circunstancias.
- Aumentar la duración del periodo de notificación para permitir prestar apoyo temprano a los trabajadores despedidos, al tiempo que se ajustan otros aspectos para mantener constante el rigor general de la protección del empleo.
- Promover la eficacia de la formación durante el trabajo a jornada reducida exigiendo que la formación relacionada con el trabajo sea impartida externamente por proveedores certificados y realizar evaluaciones periódicas para valorar la eficacia de los cursos de formación.

Prestaciones de desempleo y políticas de activación

- Cotizaciones empresariales a la Seguridad Social en concepto de seguro de desempleo y de trabajo a jornada reducida.
- Prestar servicios de empleo a aquellos trabajadores que corran el riesgo de perder su puesto de trabajo, interviniendo tempranamente durante el periodo de preaviso de despido o llegando a los trabajadores con jornada reducida por razones estructurales.
- Aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado laboral en las comunidades autónomas atrasadas identificando las mejores prácticas y proporcionando apoyo técnico y financiero a los proveedores locales.

Referencias

- Andrews, D., C. Criscuolo and P. Gal (2016), «The Best versus the Rest: The Global Productivity Slowdown, Divergence across Firms and the Role of Public Policy», *Documentos de la OCDE de trabajo sobre productividad*, N.º 5, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/63629cc9-en>. [1]
- Hijzen, A., S. Pessoa y M. Montenegro (2023), «Minimum wages in a dual labour market: Evidence from the 2019 minimum-wage hike in Spain», *Documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y migración*, N.º 298, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/7ff44848-en>. [2]
- OCDE (2024, de próxima publicación), *Preparing ERTE for the future: An evaluation of job retention support during the COVID-19 crisis*, ediciones de la OCDE, París. [3]

2 El reto del débil crecimiento de la productividad de los salarios y posibles respuestas políticas

En España, el crecimiento de la productividad ha sido débil de forma continuada en las últimas décadas, lo que es indicativo de un menor crecimiento de la productividad multifactorial debido a las dificultades para adaptarse al cambio tecnológico y a la globalización, una menor intensificación del capital debido a la persistente caída de la inversión tras la crisis financiera mundial y las disparidades crecientes en la productividad debido al bajo crecimiento de la productividad en las empresas y comunidades autónomas atrasadas. Para reactivar el crecimiento de la productividad es necesario, entre otras cosas, invertir en la cualificación de los trabajadores, promover la adopción de nuevas tecnologías en las empresas rezagadas, potenciar la reasignación de recursos de las empresas menos productivas a las más productivas y hacer frente a las grandes y crecientes disparidades de productividad entre comunidades autónomas.

2.1. Introducción

El crecimiento de la productividad casi se ha detenido en España, con importantes implicaciones para el crecimiento de los salarios reales y el nivel de vida. Durante la década de 2011-21, el crecimiento de la productividad promedió apenas un 0,5% anual, menos de la mitad que la media de la OCDE. El objetivo primordial de este capítulo es preparar el terreno ofreciendo una visión general de los principales factores que impulsan la desaceleración de la productividad. Ofrece asimismo un primer análisis de las principales vías políticas para reactivar el crecimiento de la productividad mediante i) la inversión en las cualificaciones de los trabajadores, ii) el fomento de la difusión tecnológica y la reasignación de puestos de trabajo entre empresas y iii) la lucha contra las disparidades entre comunidades autónomas en los resultados de productividad. El capítulo 3 ofrecerá una visión detallada del papel específico de las políticas del mercado de trabajo en la reactivación del crecimiento de la productividad en España, haciendo hincapié en las instituciones de fijación de salarios y en las disposiciones sobre seguridad en el empleo, ya que constituyeron el núcleo de la reforma del mercado de trabajo de 2021. La desaceleración del crecimiento de la productividad.

La productividad laboral en España ha crecido lentamente durante las tres últimas décadas, lo que ha provocado un considerable descenso de los resultados de productividad en comparación con otros países de la OCDE. Aunque en muchos otros países de la OCDE se observó una desaceleración de la productividad, en España comenzó antes y ha sido especialmente acusada. Esto ha ejercido una presión a la baja sobre el crecimiento salarial y el nivel de vida, y se ha visto agravado por la disminución de la parte del aumento de productividad que se trasladó a los trabajadores, en particular a los de la parte media y baja de la distribución salarial. El menor crecimiento de la productividad multifactorial (MFP) fue el principal factor del bajo crecimiento de la productividad en España hasta la crisis financiera global (CFG). Desde entonces, la menor intensificación del capital ha sido responsable de alrededor de un tercio de la desaceleración de la productividad.

2.1.1. La productividad aumenta lentamente desde hace tres décadas

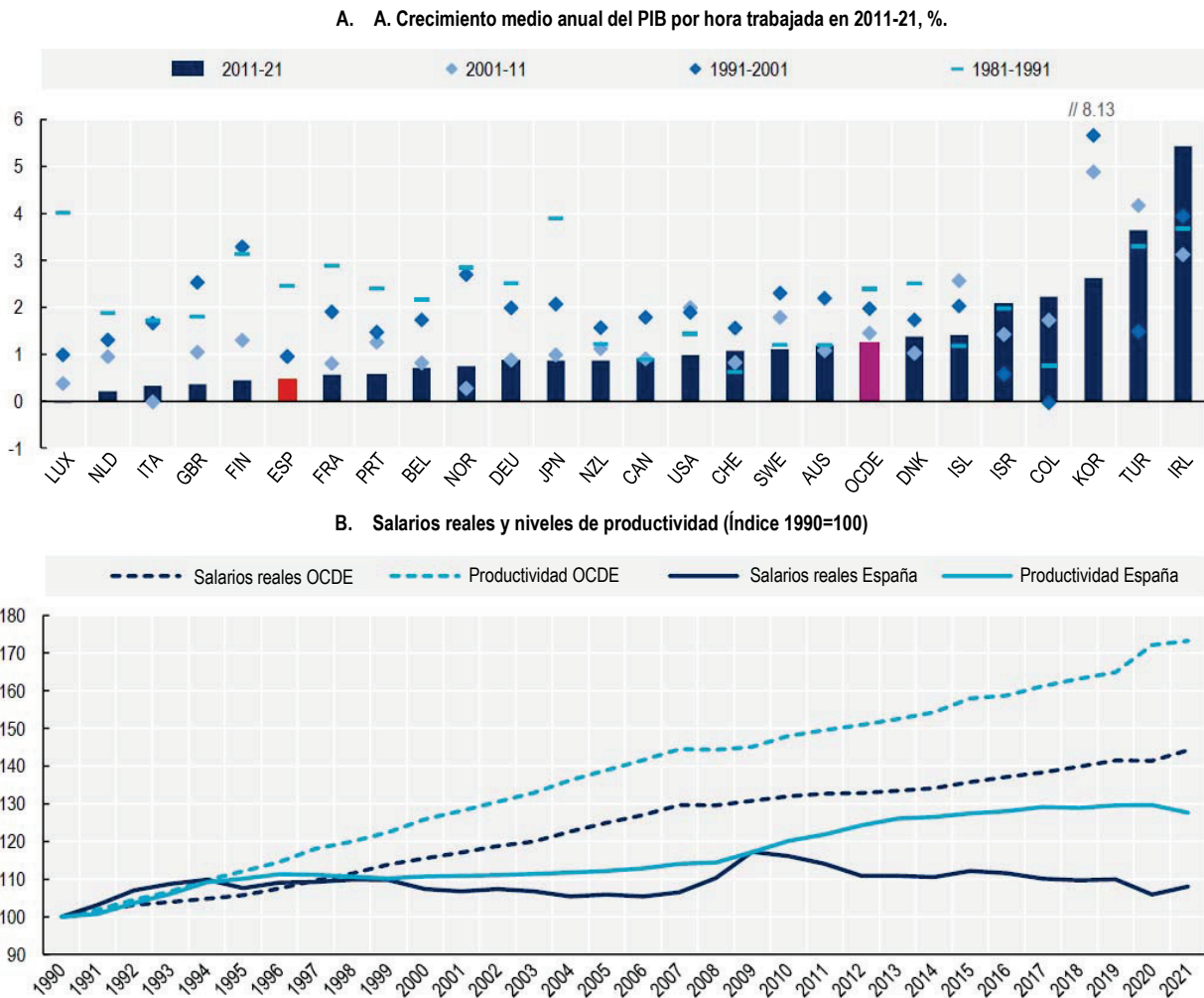
El crecimiento de la productividad laboral, medida en términos de producto interior bruto (PIB) real por unidad de trabajo, ha sido especialmente débil en las tres últimas décadas en España (para más información sobre la medición de la productividad laboral, ver Cuadro 2.3). Durante el periodo 2011-21, creció una media del 0,5% anual, una de las tasas más bajas entre los países de la OCDE y menos de un tercio de la media de la OCDE (Figura 2.1 Panel A). La desaceleración de la productividad en España comenzó en la década de 1990, mucho antes que en la mayoría de los demás países de la OCDE, y ha sido especialmente acusada (Figura 2.1, Panel B). El crecimiento de la productividad en España bajó del 2,5% en la década de 1980 a menos del 1% en las de 1990 y 2000, y a solo el 0,5% en la de 2010. En el conjunto de la OCDE, la desaceleración fue mucho menos pronunciada. El crecimiento de la productividad descendió del 2,5% en los años 80 del siglo pasado al 2% en los 90, al 1,5% en los 2000 y al 1,2% en los 2010. En consecuencia, los resultados de España en materia de productividad laboral se han deteriorado considerablemente en relación con otros países en las últimas décadas, pasando de estar por encima de la media en 1991 a situarse por debajo en 2021 (Figura 2.2).¹

El bajo crecimiento de la productividad presiona a la baja el crecimiento de los salarios y el aumento del nivel de vida. Los aumentos de los salarios reales son uno de los principales canales a través de los cuales las ganancias de productividad se trasladan a los trabajadores, junto con mejores condiciones laborales y mayores oportunidades de empleo (OCDE, 2018^[1]). Por lo tanto, no es de extrañar que el crecimiento de los salarios reales haya sido bajo en España en comparación con otros países de la OCDE durante el último par de décadas (OCDE, 2021^[2]). No obstante, el crecimiento medio de los salarios reales fue considerablemente inferior al de la productividad, lo que se tradujo en un descenso de la proporción de mano de obra. De hecho, el crecimiento de los salarios reales fue cercano a cero entre 1995, momento en

que se estancó el crecimiento de la productividad, y 2021. En muchos otros países de la OCDE se ha observado una disminución de la participación del trabajo y un débil crecimiento de los salarios reales, lo que sugiere que esto es en parte el resultado de desarrollos estructurales comunes, como la globalización y el cambio tecnológico, que han erosionado el poder de negociación de los trabajadores.

Además, las limitadas ganancias de productividad no se han repartido ampliamente. El crecimiento salarial en la parte baja y media de la distribución salarial no ha seguido el ritmo del crecimiento salarial medio, lo que ha dado lugar a un aumento de la desigualdad salarial e incluso a un crecimiento salarial real negativo para algunos grupos de trabajadores. Por ejemplo, el salario real de los jóvenes españoles ha tendido a disminuir en las dos últimas décadas (OCDE, 2023^[3]). El aumento de la desigualdad salarial es similar al patrón observado en muchos otros países de la OCDE y está en línea con el aumento secular de la demanda relativa de trabajadores cualificados, como consecuencia de la integración de los países con salarios bajos en la economía mundial (por ejemplo, China) y del cambio tecnológico con sesgo de cualificación.

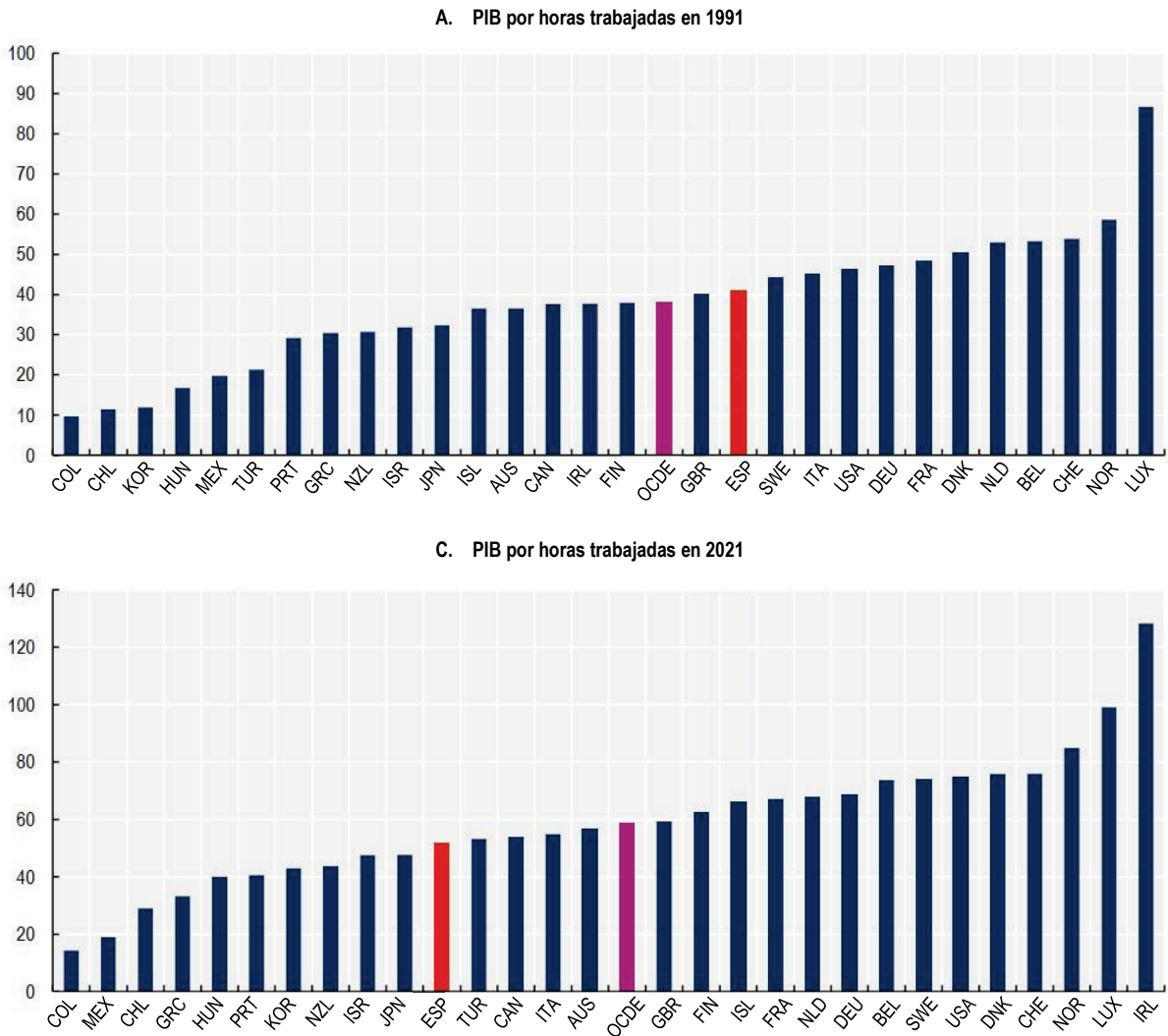
Figura 2.1. El crecimiento de la productividad laboral en España ha caído en picado desde los años 90 del siglo pasado



Nota: Panel A: los datos se miden en paridades de poder adquisitivo en USD a precios constantes de 2015. La OCDE es la media no ponderada entre los países analizados. Panel B: La productividad es el PIB por hora trabajada. Salario son los salarios medios anuales por empleado equivalente a tiempo y año completos en el total de la economía. Media no ponderada de la OCDE para Australia, Bélgica, Canadá, Corea,

Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.
 Fuente: Base de datos de estadísticas de productividad de la OCDE.

Figura 2.2. Los resultados de España en materia de productividad laboral se han deteriorado considerablemente en las últimas décadas



Nota: los datos se miden en paridades de poder adquisitivo en USD a precios constantes de 2015. La OCDE es la media no ponderada entre los países analizados.
 Fuente: Base de datos de estadísticas de productividad de la OCDE.

Cuadro 2.3 Medición de la productividad laboral y sus componentes

La productividad laboral mide el volumen total de producción, en términos de producto interior bruto (PIB) real por unidad de trabajo. El total de horas trabajadas suele ser la medida preferida del insumo de mano de obra, ya que tiene en cuenta las diferencias en el total de horas de trabajo por persona en los distintos países. En la práctica, el número de personas empleadas se utiliza a menudo como variable sustitutiva del insumo de mano de obra, ya que los datos sobre el total de horas trabajadas no siempre están disponibles o no son fácilmente comparables entre países (OCDE, 2018^[4]).

Las comparaciones entre países de la productividad laboral por hora deben considerarse cuidadosamente. Una cuestión concreta es que la información sobre el total de horas trabajadas y la información sobre la producción se recoge de fuentes distintas, lo que puede dar lugar a ligeras diferencias en las distintas actividades económicas cubiertas. En consecuencia, las estimaciones de productividad que se basan en la información sobre el total de horas trabajadas procedente de las encuestas de población activa sin corregir las diferencias de cobertura tienden a estar sesgadas a la baja. Las cifras de productividad laboral por hora presentadas en este capítulo utilizan el procedimiento de ajuste propuesto por Ward, Zinni y Marianna (2018^[5]).

Algunos analistas han señalado la posibilidad de que se subestime el crecimiento de la productividad debido a la dificultad de tener plenamente en cuenta la creciente importancia de la economía digital (la «hipótesis de la medición errónea»). Por ejemplo, los activos intangibles (como el reconocimiento de marca, la propiedad intelectual, el *software* y la información informatizada) pueden no captarse en su totalidad, lo que puede llevar a subestimar el crecimiento de la producción y, por tanto, el crecimiento de la productividad (Brynjolfsson, Rock y Syverson, 2021^[6]). La mayoría de los investigadores, no obstante, coinciden en que estos posibles errores de medición -aunque merecen más atención- no son suficientes para explicar la desaceleración de la productividad (Ahmad, Ribarsky y Reinsdorf, 2017^[7]).

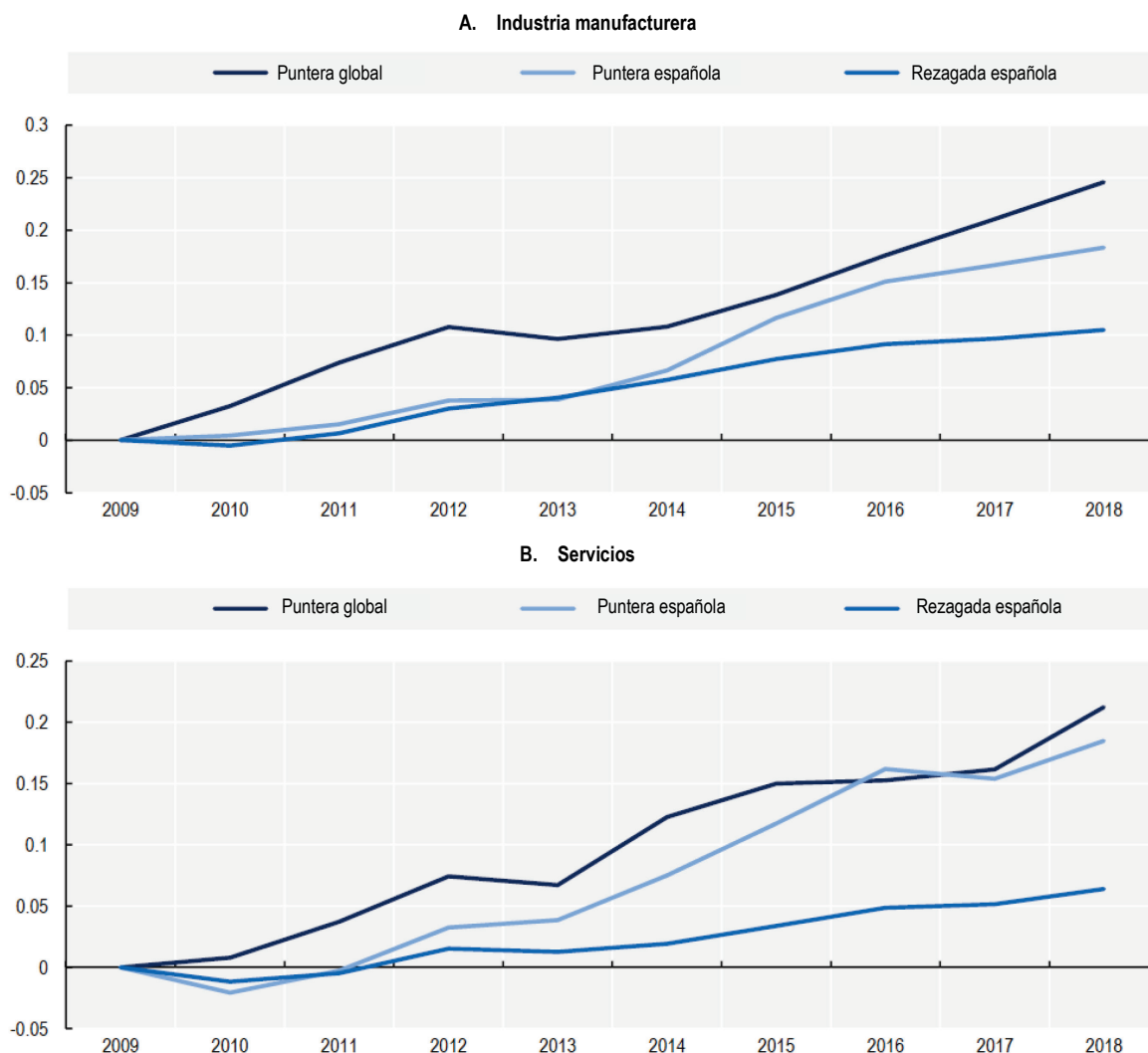
2.1.2. Aumentan las disparidades de productividad entre empresas y comunidades autónomas

En España, como en muchos otros países de la OCDE, la desaceleración del crecimiento de la productividad laboral refleja en gran medida el lento crecimiento de las empresas de baja productividad, mientras que el crecimiento de las empresas de alta productividad se ha mantenido sólido (Figura 2.3). El 5% de las empresas más productivas de España, las llamadas empresas punteras, muestran un crecimiento saludable de la productividad laboral (en torno al 2% anual de media), comparable al de sus homólogas en otros países de la OCDE. No obstante, el crecimiento de la productividad laboral entre otras empresas menos productivas, las llamadas empresas rezagadas, se ha quedado considerablemente rezagado, sobre todo en los servicios (1% anual en la industria manufacturera, 0,5% en los servicios). Como consecuencia, las disparidades de productividad entre empresas han ido en aumento.

Es probable que la desaceleración del crecimiento de la productividad entre las empresas rezagadas refleje una combinación de factores. Podría reflejar la creciente dificultad de las empresas rezagadas para pasar de una economía basada en la producción a otra basada en las ideas. A medida que las tecnologías se vuelven más complejas y su uso depende cada vez más de la disponibilidad de capital humano y organizativo, esto puede haber ralentizado la difusión de nuevas tecnologías de las empresas de frontera a las rezagadas (Berlingieri et al., 2020^[8]; Gal et al., 2019^[9]). Pero también podría reflejar el aumento de las barreras de entrada y la disminución de la contestabilidad de los mercados. Esto se ve respaldado por pruebas que sugieren que la divergencia en el crecimiento de la productividad es más pronunciada en los mercados de productos más estrictamente regulados (Andrews, Criscuolo y Gal, 2016^[10]).

Figura 2.3. La desaceleración de la productividad laboral ha sido más acusada entre las empresas rezagadas

Valor añadido logarítmico por persona empleada (2009 = 100)



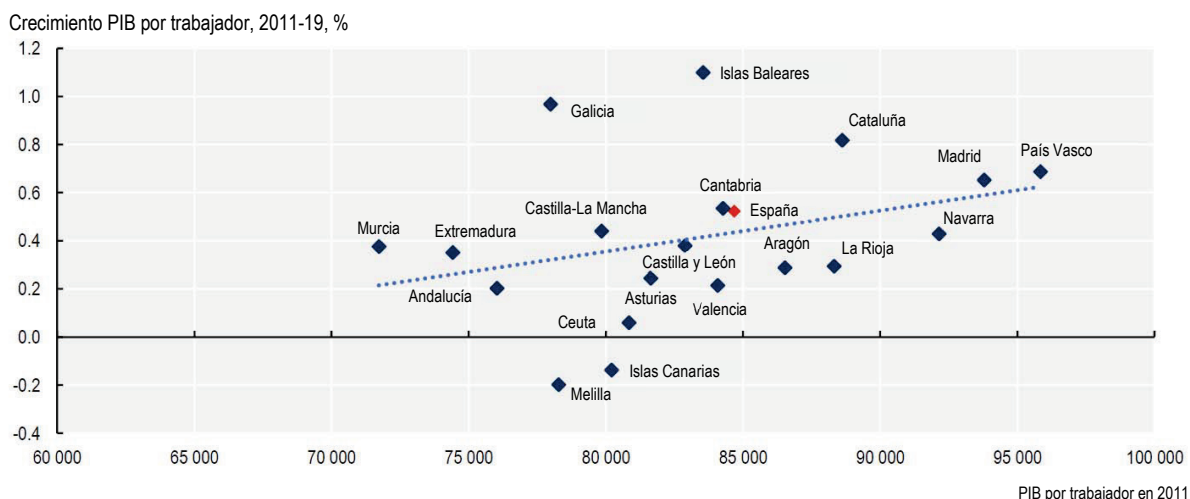
Nota: media entre las industrias manufactureras y de servicios detalladas utilizando datos a nivel de empresa. Media móvil de 3 años. La productividad laboral se define como el valor añadido por empleado. La frontera de productividad se define como la media de la productividad del 5% de las empresas más productivas de la distribución de productividad.

Fuente: cálculos preliminares siguiendo la metodología de Andrews, Criscuolo y Gal (2016^[10]) utilizando la recogida de 2021 de la base de datos de cuentas financieras a nivel de empresa Orbis de Moody's/BvD, con agradecimientos a Natia Mosiashvili por realizar los cálculos.

Las disparidades en el crecimiento de la productividad entre las comunidades autónomas españolas (comunidades autónomas) son significativas y tienden a aumentar (Figura 2.4). Durante el periodo 2000-19, el crecimiento medio anual de la productividad fue mayor en las Islas Baleares y Galicia, con aproximadamente el doble de la tasa de crecimiento nacional. Por el contrario, la productividad disminuyó ligeramente en las Islas Canarias y Melilla. No hay indicios de que las comunidades autónomas atrasadas estén alcanzando a las de mayor productividad. Por el contrario, el crecimiento de la productividad tiende a ser menor en las comunidades autónomas con bajos niveles de productividad, de modo que las disparidades entre comunidades autónomas se están ampliando.² Por ejemplo, las Islas Canarias presentan tanto bajos niveles de productividad como fuertes descensos de la misma, mientras que las

comunidades autónomas del noreste tienden a presentar altos niveles de productividad y un elevado crecimiento.

Figura 2.4. Las disparidades entre comunidades autónomas en productividad son grandes y han tendido a acentuarse aún más



Nota: el PIB por trabajador se mide a precios constantes, siendo 2015 el año base. Comunidad autónoma es la comunidad autónoma de trabajo (no de residencia).

Fuente: Base de datos de estadísticas regionales de la OCDE.

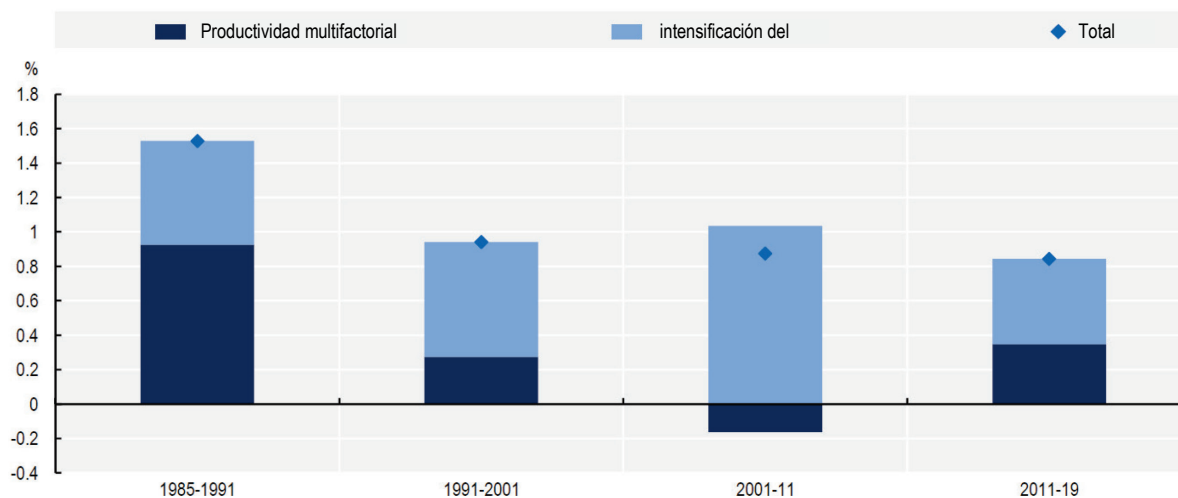
2.1.3. La desaceleración de la productividad refleja tanto un menor crecimiento de la MFP como una menor intensificación del capital

En teoría, el crecimiento de la productividad del trabajo puede fomentarse aumentando la cantidad de capital por hora trabajada, es decir, la intensificación del capital, o mejorando la eficiencia con la que se utilizan el trabajo y el capital en el proceso de producción, es decir, la productividad multifactorial (MFP). El objetivo principal de la MFP global es reflejar la eficiencia del proceso de producción (prácticas de gestión, economías de escala y de alcance) y la eficiencia de la asignación de recursos entre empresas (incluyendo la entrada y salida de empresas). No obstante, como la calidad de la mano de obra no se tiene en cuenta en la estimación de la MFP, en la práctica también puede captar el papel de las cualificaciones de los trabajadores.

La desaceleración del crecimiento de la productividad laboral desde los años noventa del siglo pasado en España se debió en gran medida a un menor crecimiento de la MFP. El crecimiento de la MFP cayó de alrededor del 1% a finales de los años ochenta del siglo pasado a alrededor del 0,25% en los noventa, e incluso se volvió ligeramente negativo hasta el -0,2% en la década de 2000. (Figura 2.5). Durante las décadas de 1990 y 2000, el crecimiento de la productividad laboral se mantuvo prácticamente constante, ya que el menor crecimiento de la MFP se vio compensado por una mayor intensificación del capital. Desde principios de la década de 2010, el crecimiento de la productividad laboral se mantuvo bajo al ralentizarse la intensificación del capital tras la crisis financiera mundial, a pesar de la vuelta a un crecimiento positivo, aunque todavía débil, de la MFP.

Figura 2.5. La ralentización de la productividad se debió a un debilitamiento del crecimiento de la MFP y, más recientemente también a una menor intensificación del capital

Crecimiento medio anual en España, porcentaje



Nota: los datos se miden a precios constantes.

Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en la base de datos de estadísticas de productividad de la OCDE.

2.1.4. La ralentización de la intensificación del capital refleja una reducción brusca y persistente de la inversión debido a la crisis financiera mundial

La reducción de la intensificación del capital puede atribuirse a un descenso significativo y persistente de la inversión tras la crisis financiera mundial. España era muy susceptible a la crisis debido a la presencia de una burbuja inmobiliaria y de la vivienda, así como a la exposición del sector bancario al sector inmobiliario. Antes de la crisis financiera mundial, la inversión como porcentaje del PIB estaba muy por encima de la media de la OCDE, en parte impulsada por el auge de la construcción (Figura 2.6). Cuando estalló la crisis financiera mundial, la inversión se redujo drásticamente en toda la OCDE, pero sobre todo en España, hasta situarse muy por debajo de la media de la OCDE. La recuperación de la inversión ha sido débil e incompleta en toda la OCDE, incluyendo España. La inversión en España sigue por debajo de su nivel al inicio de la crisis financiera mundial, así como de su media histórica.

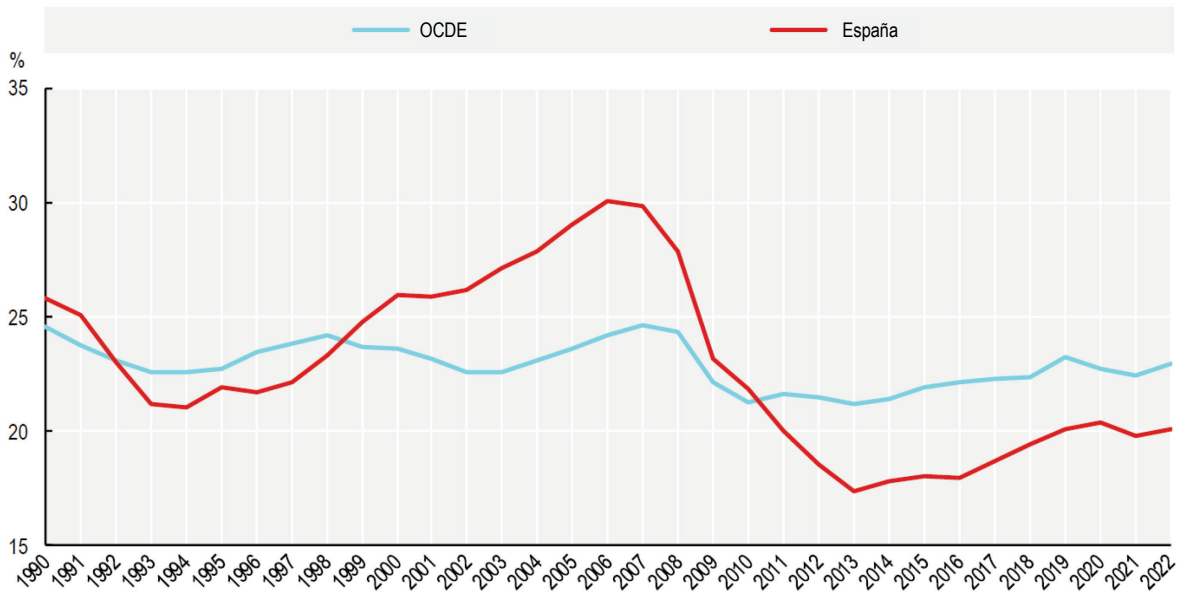
A diferencia de la crisis financiera mundial, la mayoría de las empresas pudieron preservar su capacidad de inversión durante la crisis de la COVID-19. Esto reflejó en parte el hecho de que el sistema financiero se mantuvo en buen estado de salud durante la crisis de la COVID-19 y en parte las medidas excepcionales de apoyo financiero que fueron adoptadas por los gobiernos en respuesta a la crisis (por ejemplo, garantías de préstamos bancarios, aplazamientos de impuestos y contribuciones a la seguridad social, y subsidios a la masa salarial, incluso a través de planes de retención de empleo (OCDE, 2020^[11]). A medida que evolucionaba la situación, las medidas de apoyo a la crisis fueron sustituidas cada vez más por medidas de recuperación en el marco del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y del programa Next Generation de la UE (OCDE, 2023^[3]). A menudo adoptan la forma de inversión pública a través de asociaciones público-privadas en sectores estratégicos en los que la inversión privada se considera insuficiente.

De cara al futuro, existe una considerable incertidumbre sobre las perspectivas de inversión, dado el endurecimiento de la política monetaria en un contexto de inflación persistentemente elevada e inestabilidad geopolítica como consecuencia de la guerra de agresión de Rusia en Ucrania (OCDE, 2023^[12]). Aunque la inversión en España ha resistido bien desde la crisis hasta 2022, gracias en parte al papel de

los paquetes de apoyo a la crisis y recuperación puestos en marcha por los gobiernos, sigue estando muy por debajo del nivel medio de la OCDE o de países cercanos como Francia e Italia. Según el Gobierno, el PRTR y las reformas asociadas impulsarán el PIB en torno a 3 puntos porcentuales en 2023 y 2024 (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2023^[13]).

Figura 2.6. La inversión se mantiene débil desde la crisis financiera mundial

Formación bruta de capital fijo, total economía, porcentaje del PIB



Fuente: Base de datos de las Cuentas Nacionales Anuales de la OCDE.

2.1.5. Aprovechar las nuevas oportunidades exige abordar los factores estructurales que han lastrado el crecimiento de la MFP durante mucho tiempo

La desaceleración del crecimiento de la MFP es en gran medida de carácter estructural y refleja una combinación de los retos de siempre:

- La dificultad de los trabajadores para adaptarse a prácticas laborales cambiantes y al uso de nuevas tecnologías, incluyendo aquellas que requieren competencias digitales.
- La dificultad de las empresas para innovar, adoptar nuevas tecnologías e introducir prácticas de gestión y de trabajo más eficaces.
- Grandes y crecientes disparidades de productividad entre comunidades autónomas.

Es probable que cada uno de estos retos se vea afectado por los procesos de transformación desencadenados o reforzados por la crisis de la COVID-19. La pandemia aceleró el uso de tecnologías digitales en el lugar de trabajo (por ejemplo, videoconferencias, computación en nube y herramientas de trabajo en equipo) y la adopción de prácticas de trabajo a distancia. Este cambio permitió una mayor flexibilidad y redujo el tiempo de desplazamiento, lo que se tradujo en una mejora de la productividad. La pandemia aceleró asimismo la adopción de la automatización y la inteligencia artificial generativa (IA). La automatización de las tareas rutinarias, y cada vez más también de las no rutinarias, permite a los empleados centrarse en actividades más complejas y de valor añadido, aumentando su productividad.

Si bien es probable que tales avances favorezcan un mayor crecimiento de la productividad, existe una incertidumbre considerable sobre la magnitud de estos efectos y la medida en que las nuevas oportunidades que ofrecen la digitalización, la automatización y la IA generativa pueden aprovecharse eficazmente sin abordar primero los retos estructurales más profundos que han frenado el crecimiento de la productividad durante las tres últimas décadas. Lo anterior subraya aún más la importancia de abordar los retos estructurales de larga data para reactivar el crecimiento de la productividad.

2.2. Reactivar el crecimiento de la productividad

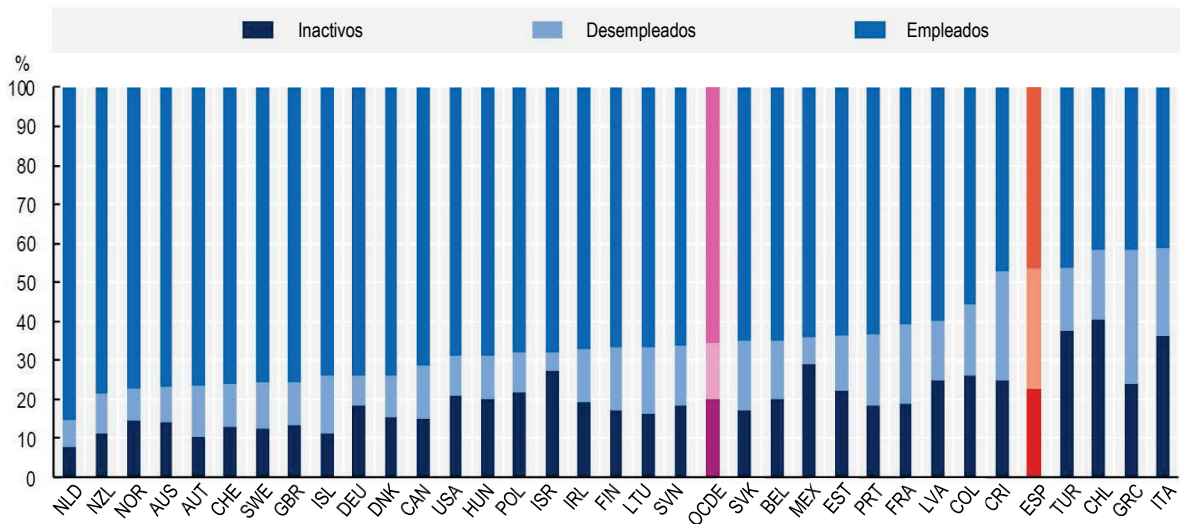
El débil crecimiento de la productividad en España refleja una combinación de retos estructurales de larga data, en su mayoría específicos de España, y retos más recientes relacionados con el contexto económico mundial más amplio. No obstante, esta sección se centrará en los factores estructurales más profundos que ya frenaban el crecimiento de la productividad en España incluso antes de la crisis financiera mundial. Estas son: i) las cualificaciones necesarias para explotar plenamente el potencial de las nuevas tecnologías son escasas, ii) los obstáculos estructurales al aumento de la productividad y la innovación de las empresas, y iii) las grandes y crecientes disparidades de productividad entre comunidades autónomas. Este apartado describe estos retos y analiza una serie de medidas políticas que podrían ayudar a resolverlos. El papel específico de las políticas del mercado laboral se tratará por separado en el capítulo 3.

2.2.1. Los importantes desequilibrios de cualificación impiden el uso pleno de las nuevas tecnologías

En España, un importante desajuste entre las cualificaciones aportadas por los trabajadores y las requeridas por los empresarios obstaculiza el crecimiento de la productividad. En comparación con otros países de la OCDE, la escasez de cualificaciones es especialmente acusada en una serie de ámbitos importantes para la innovación y el uso de la tecnología, como la ingeniería, la informática y la electrónica, y puede haber contribuido a la subcualificación, es decir, a la proporción de trabajadores que declaran carecer de algunas de las cualificaciones necesarias para desempeñar su trabajo (OCDE, 2021^[14]). Dichas carencias se han acentuado en los últimos años, ya que la demanda de mano de obra aumentó considerablemente durante la recuperación económica tras la crisis de la COVID-19 (Salvatori, 2022^[15]). Al mismo tiempo, los recién incorporados al mercado laboral siguen teniendo dificultades para encontrar un empleo a pesar de los avances de los últimos años (Figura 2.7). En 2021, entre los jóvenes españoles de 18 a 24 años que no cursan estudios ni reciben formación, más de la mitad están desempleados o inactivos, frente a aproximadamente un tercio de la media de la OCDE. Esto puede reflejar una baja cualificación en general, pero también, y quizás más importante, no tener las competencias adecuadas para los puestos de trabajo disponibles. Esto último también puede contribuir al exceso de cualificación, es decir, la proporción de trabajadores que declaran tener cualificaciones superiores a las requeridas para su puesto de trabajo. Para hacer frente a los desequilibrios de cualificaciones es necesario i) prevenir el abandono escolar temprano; ii) establecer vínculos más sólidos entre el mundo laboral y el educativo; y iii) promover la educación y la formación de adultos.

Figura 2.7. Los jóvenes españoles se enfrentan a una difícil transición de la escuela al mundo laboral

Situación en el mercado laboral de los jóvenes de 18 a 24 años que no reciben estudios ni formación en 2021, porcentaje



Nota: media no ponderada de la OCDE.

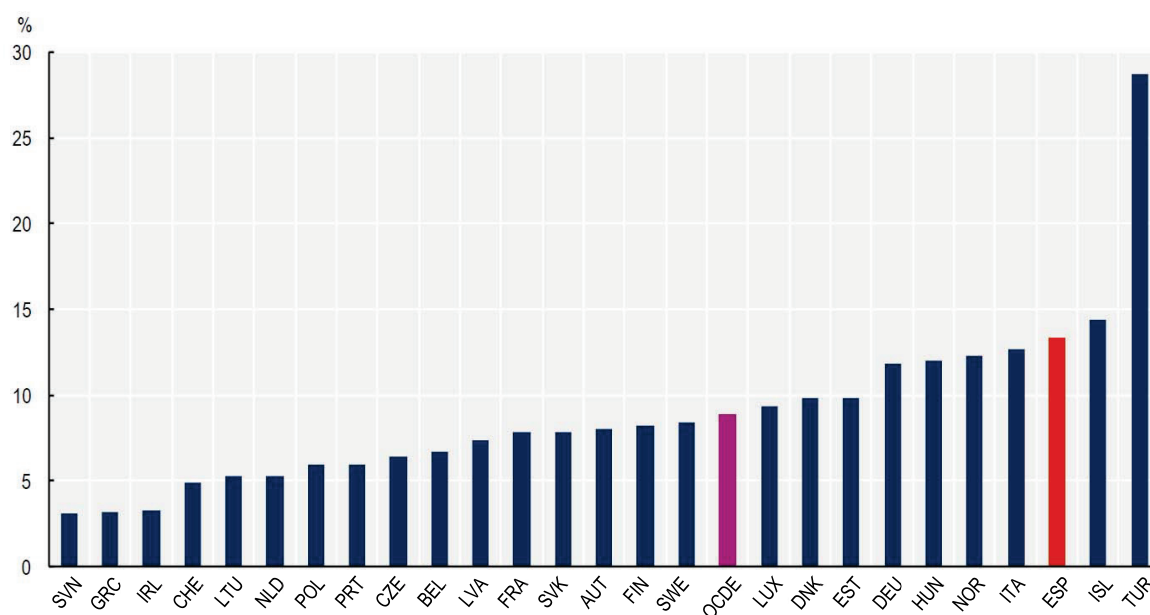
Fuente: OCDE (2023), «Education at a glance: Transition from school to work», Estadísticas de educación de la OCDE (base de datos), <https://doi.org/10.1787/58d44170-en> (consultada el 12 de julio de 2023).

Prevención del abandono escolar temprano

Muchos jóvenes que abandonan prematuramente los estudios no están bien preparados para aprovechar las nuevas tecnologías. España sigue teniendo una de las tasas de abandono escolar temprano más elevadas de la OCDE, a pesar de los importantes avances de los últimos años: en 2021, el 13% de los jóvenes de 18 a 24 años dejará los estudios sin haber superado el primer ciclo de secundaria, casi la mitad que una década antes, pero aun considerablemente por encima de la media de la OCDE, que es del 9% (Figura 2.8). El abandono escolar temprano es especialmente problemático para los niños y los jóvenes de familias pobres. El abandono escolar temprano reduce significativamente las posibilidades de realizar una transición fluida de la escuela al mundo laboral. Se asocia a un mayor riesgo de desempleo y a menos oportunidades de trabajo basadas en el uso de las nuevas tecnologías. En concreto, muchos de los que abandonan prematuramente la escuela seguirán teniendo un bajo nivel educativo más adelante en la vida (OCDE, 2023^[3]). Además, es más probable que las bajas cualificaciones queden obsoletas a medida que avanza la automatización, mientras que las altas cualificaciones pueden hacer que el trabajo sea más productivo al complementar las nuevas tecnologías (Autor, Levy y Murnane, 2003^[16]; Nedelkoska y Quintini, 2018^[17]; Georgieff y Hye, 2021^[18]).

Figura 2.8. Muchos jóvenes españoles abandonan prematuramente el sistema educativo

Abandono escolar temprano, proporción de jóvenes de 18-24 años, 2021 o antes, porcentaje



Nota: la OCDE es la media no ponderada entre los países analizados.
Fuente: OCDE (2023^[3]), Estudios económicos de la OCDE: Spain 2023.

Tackling early school leaving starts early in life and continues into older age

La atención y educación de la primera infancia (AEPI), en particular, pueden influir en las disposiciones para el aprendizaje en etapas posteriores de la vida y son especialmente importantes para los niños de entornos desfavorecidos (OCDE, 2006^[19]). Ampliar el acceso a la educación infantil ha sido una prioridad del gobierno desde 2021. La participación en la educación infantil está ahora por encima de la media de la OCDE. No obstante, el acceso de las familias pobres a la educación infantil sigue siendo un reto (OCDE, 2023^[3]). Los indicadores de alerta precoz y el apoyo personalizado a los alumnos en riesgo de abandono a través de programas específicos podrían reducir aún más el abandono escolar temprano. Programas de Colaboración Territorial de España, como el Programa de Orientación, Promoción y Enriquecimiento Educativo (PROA+), que presta apoyo a alumnos con problemas educativos, y el Programa de Unidades de Acompañamiento, que orienta a alumnos y familias de entornos desfavorecidos. Para quienes ya han abandonado la escuela, los programas de aprendizaje de adultos pueden ofrecer una segunda oportunidad, siempre que sean lo suficientemente completos y ofrezcan una formación reconocida. Un ejemplo reciente de reforma de la educación y formación profesionales (EFP) en la dirección correcta es el *Plan 2020 para la Modernización de Formación Profesional Formación Profesional*. Permite a los estudiantes de formación profesional de segundo ciclo acceder a la enseñanza superior y acredita las competencias adquiridas fuera del sistema educativo formal. En 2022/23, unos 100 000 estudiantes se matricularon en Centros de Enseñanza para Adultos orientados a la obtención de un título.

Crear vínculos más fuertes entre el mundo laboral y el educativo

En el caso de las personas que han cursado estudios superiores, un desajuste importante entre las competencias adquiridas en la escuela y las requeridas por las empresas puede impedirles aprovechar plenamente sus capacidades y, por tanto, reducir el problema del exceso de cualificación. La educación superior en España no está bien alineada con las necesidades de las empresas: solo una pequeña parte

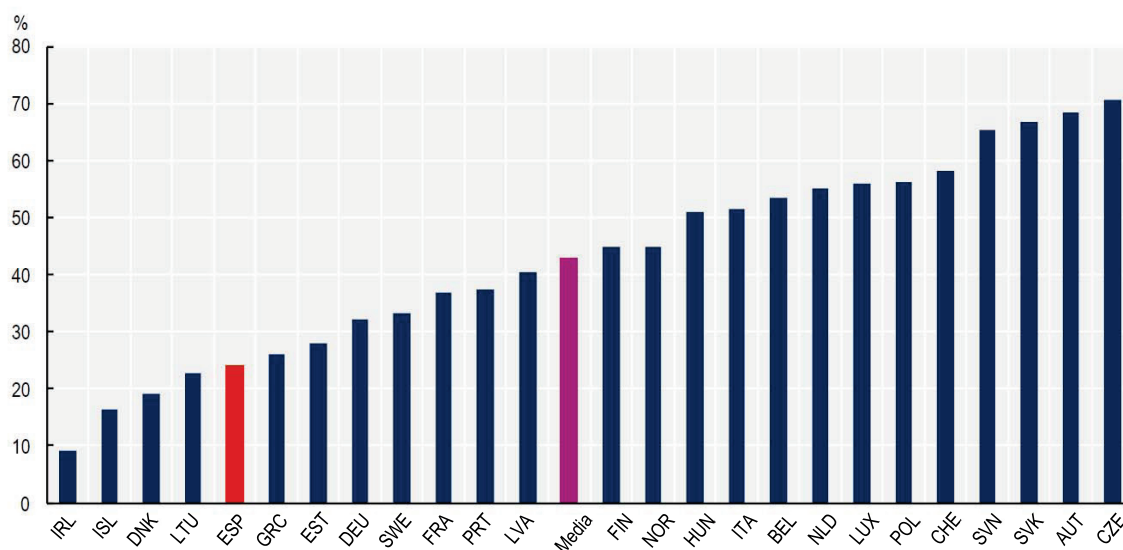
de los titulados universitarios se matriculan en carreras de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM), y la incidencia de la sobrecualificación sigue siendo relativamente alta en comparación con otros países de la OCDE (OCDE, 2023^[3]).

La FP podría ser eficaz para proporcionar competencias técnicas específicas de las que se carece (Boto-García y Escalonilla, 2022^[20]). No obstante, en 2021, solo el 24% de los estudiantes españoles de bachillerato estaban matriculados en FP, frente a una media de la OCDE del 43% (Figura 2.9). La Ley Orgánica de Formación Profesional de marzo de 2022 tiene como objetivo promover, modernizar y hacer más atractiva la formación profesional. Además, pretende que toda la formación profesional sea dual, combinando el aprendizaje en la escuela con el aprendizaje en el lugar de trabajo. La eficacia de la reforma depende fundamentalmente de su aplicación y, en particular, de su capacidad para inducir a las empresas a ofrecer más plazas de formación y atraer a más estudiantes al sistema. Para aumentar el número de plazas de formación, es esencial implicar a las pequeñas empresas (OCDE, 2023^[3]). Lo anterior puede lograrse garantizando que los programas de formación profesional respondan a las necesidades de las pequeñas empresas y reduciendo los costes financieros y administrativos de la participación. Esto podría adoptar la forma de incentivos financieros directos o la puesta en común de procesos administrativos y educativos entre empresas. Por ejemplo, el centro *Tknika* del País Vasco permite a las empresas, especialmente a las PYME, acceder a servicios e infraestructuras específicos (OCDE, 2021^[14]). El atractivo de los programas de FP para los estudiantes depende principalmente de su capacidad para ofrecer mejores perspectivas profesionales y condiciones de trabajo, pero también de las condiciones del contrato de formación. El nuevo contrato de formación introducido como parte de la Reforma del Mercado Laboral de 2021 garantiza unos niveles salariales mínimos para los estudiantes de FP.³ Además, la Ley Orgánica de Formación Profesional prevé una mayor atención a la orientación profesional en los procesos de enseñanza y convalidación.

Involucrar a las empresas en el diseño de los títulos profesionales y universitarios también puede ayudar a mejorar la adecuación entre las competencias adquiridas en la educación y las necesidades del mercado laboral (OCDE, 2023^[3]). En línea con este objetivo, la Ley Orgánica de Formación Profesional implicará a las empresas en el proceso de acreditación de las competencias adquiridas a través de la experiencia profesional. En el País Vasco, la *Estrategia Universidad+Empresa* constituye un ejemplo de este tipo de iniciativa a nivel autonómico. Integra la formación empresarial, así como la educación conjunta y los proyectos de transferencia de conocimientos, en los programas universitarios. Las evaluaciones periódicas de la pertinencia de los programas de estudio también podrían contribuir a garantizar que los planes de estudio evolucionen en consonancia con la evolución de las necesidades del mercado laboral. Por ejemplo, la agencia catalana de garantía de la calidad (AQU Catalunya) proporciona información periódica sobre la pertinencia de los programas educativos para el mercado laboral, teniendo en cuenta los resultados de los titulados en el mercado laboral y las opiniones de los empresarios sobre las competencias de los recién titulados.

Figura 2.9. La matriculación en FP es baja en España

Porcentaje de estudiantes matriculados en ciclos superiores de formación profesional, 15-19 años, 2021, porcentaje



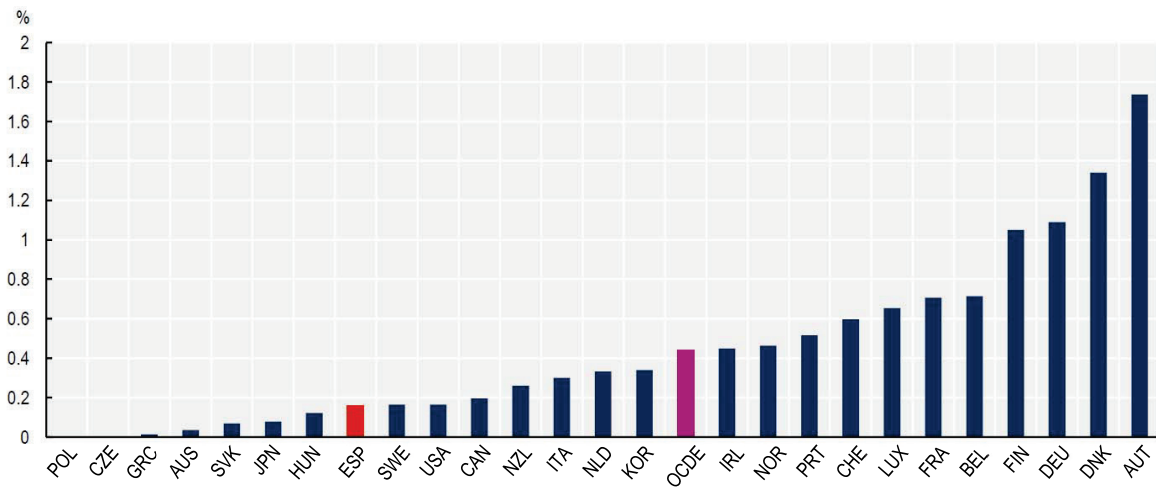
Nota: la media es la media no ponderada entre los países analizados.
Fuente: OCDE (2023^[3]), Estudios económicos de la OCDE: Spain 2023.

Promover el aprendizaje de adultos

Más adelante en la vida, los programas de aprendizaje de adultos (por ejemplo, de reciclaje y mejora de las cualificaciones) pueden dotar a las personas de las competencias demandadas en el mercado laboral. No obstante, las oportunidades de formación de adultos para los desempleados son limitadas en España: el gasto público en formación por trabajador desempleado solo asciende al 0,16% del PIB per cápita trabajador, frente a una media del 0,44% en los países de la OCDE analizados (Figura 2.10).⁴ Por tanto, hay margen para aumentar el gasto público en formación de adultos en España. Si se diseñan cuidadosamente, las cuentas individuales de aprendizaje pueden ayudar a asignar derechos de formación a las personas y reforzar la elección individual al vincular estos derechos a la persona y no al puesto de trabajo (ver Cuadro 2.4).

Figura 2.10. Las oportunidades de formación para los parados son limitadas en España

Gasto público en formación, por desempleado, en porcentaje del PIB per cápita, 2019



Fuente: Cálculos a partir de datos de la OCDE sobre Programas del Mercado Laboral, Cuentas Nacionales, Estadísticas de Población Activa de la OCDE.

Cuadro 2.4. Planes de aprendizaje individuales

Los responsables políticos han renovado su interés por las cuentas individuales de aprendizaje como forma de vincular los derechos de formación al individuo y no al puesto de trabajo. Aunque en principio las cuentas individuales de aprendizaje presentan características atractivas (por ejemplo, potenciar la elección individual), su eficacia depende fundamentalmente de su diseño. En concreto, existe el riesgo de que, si se diseñan mal, aumenten las diferencias de participación entre los grupos sobrerrepresentados y los infrarrepresentados. Las características de una cuenta individual de aprendizaje bien diseñada incluyen: simplicidad; financiación adecuada y predecible; mayor generosidad para los más necesitados; provisión de información, asesoramiento y orientación eficaces; garantía de acceso a una formación de calidad, y consideración explícita de los vínculos con la formación proporcionada por el empleador.

Hay tres tipos de planes de aprendizaje individual que pueden proporcionar un derecho individual a la formación:

- Las Cuentas Individuales de Aprendizaje son cuentas individuales virtuales en las que se acumulan derechos de formación a lo largo del tiempo. Son virtuales en el sentido de que los recursos solo se movilizan si la formación se lleva a cabo realmente. El único ejemplo real de Cuenta Individual de Aprendizaje es el *Compte Personnel de Formation* (CPF) francés.
- Las cuentas individuales de ahorro para la formación son cuentas reales, físicas, en las que los particulares acumulan recursos a lo largo del tiempo con fines de formación. Los recursos no utilizados siguen siendo propiedad del individuo y, en función del régimen, pueden destinarse a otros fines (por ejemplo, la jubilación). En el pasado, se han puesto en marcha algunos sistemas de este tipo, generalmente a escala piloto (por ejemplo, *learn\$ave* en Canadá o las *Lifelong learning accounts* en Estados Unidos).
- Los cheques de formación proporcionan a las personas subvenciones directas para fines de formación, a menudo con cofinanciación de la persona. No permiten ninguna acumulación de

derechos o recursos a lo largo del tiempo. Se trata de la forma de aprendizaje individual más frecuente. Aunque muchos planes de aprendizaje individual se denominan «cuentas individuales de aprendizaje», la mayoría de ellos funcionan en realidad como vales.

Fuente: OCDE (2019^[21]), «Individual Learning Accounts: Design is key for success», *Policy Brief on the Future of Work*, OCDE, París, www.oecd.org/employment/individual-learningaccounts.pdf

2.2.2. Las empresas se enfrentan a barreras estructurales para aumentar la productividad

El bajo crecimiento de la productividad en España refleja principalmente el escaso crecimiento entre las empresas de baja productividad, mientras que el crecimiento entre las empresas punteras se ha mantenido sólido. Por lo tanto, este apartado se centra en las políticas de apoyo a la difusión de nuevas tecnologías a las empresas rezagadas y en la reasignación de recursos de las empresas menos productivas a las más productivas. Analiza asimismo las vías para garantizar que el crecimiento de la productividad entre las empresas punteras siga siendo sólido.

Apoyo a la difusión de nuevas tecnologías a las empresas rezagadas

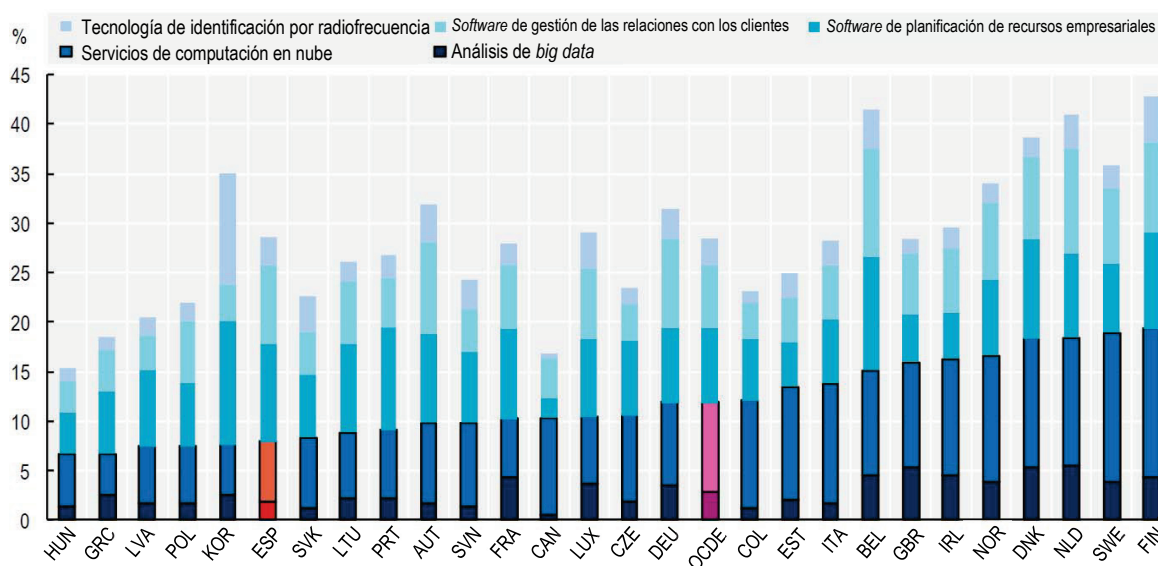
Un reto clave para España es promover la difusión de tecnologías avanzadas entre las empresas rezagadas. En consonancia con una lenta difusión de las tecnologías entre las empresas, la tasa de adopción de tecnologías digitales avanzadas es de las más bajas de la OCDE. Las tasas de adopción del análisis de *Big Data* (1,8%) y de los servicios de computación en nube (6,2%) son un 33% inferior a la media de la OCDE (Figura 2.11). Esto sugiere que la adopción de tales tecnologías se limita en gran medida a las empresas punteras. España obtiene resultados relativamente buenos en la adopción de tecnologías digitales básicas (FMI, 2023^[22]), incluyendo el *software* de planificación de recursos empresariales y de gestión de relaciones con los clientes. Un reto clave es, por tanto, promover la tasa de adopción de tecnologías digitales avanzadas en las empresas.

Las medidas de apoyo directo a las empresas rezagadas podrían contribuir a la adopción de tecnologías avanzadas al reducir las fricciones financieras y las distorsiones del mercado (Arregui y Shi, 2023^[23]; Berlingieri et al., 2020^[8]; Pisu; Pisu et al., 2021^[24]). Esto podría, por ejemplo, adoptar la forma de un mejor acceso a la financiación (por ejemplo, a través del desarrollo de los mercados de valores), un apoyo específico a la inversión intangible (por ejemplo, formación de directivos, *software* e I+D), o un mayor apoyo no monetario (por ejemplo, acceso a los datos, regulación menos estricta). El apoyo a la I+D desempeña un papel especial a la hora de proporcionar a las empresas rezagadas el capital directivo y organizativo necesario para la adopción de tecnologías digitales avanzadas, incluidas prácticas de gestión eficientes (Berlingieri et al., 2020^[8]). Al dedicarse a la I+D, las empresas rezagadas no solo innovan, sino que también acumulan conocimientos tácitos que permiten a los directivos comprender y asimilar tecnologías avanzadas. Las subvenciones, los préstamos y los sistemas de garantía de crédito son especialmente adecuados para reducir el coste de la I+D y mejorar el acceso a la financiación de las empresas rezagadas.

El desarrollo de infraestructuras digitales también es clave para fomentar la adopción y difusión de tecnologías digitales avanzadas en las empresas rezagadas (Pisu et al., 2021^[24]). Los incentivos fiscales pueden fomentar la inversión privada en zonas desatendidas. La inversión pública directa es esencial cuando la inversión privada no es comercialmente viable. Podrían reducirse las restricciones reglamentarias al despliegue de tecnología, como se hizo con la Ley de Telecomunicaciones de 2022, que flexibiliza los derechos de uso del dominio público y el requisito de que las autoridades públicas proporcionen una planificación urbanística local (OCDE, 2023^[3]).

Figura 2.11. España se queda atrás en la adopción de tecnologías digitales avanzadas

Tasa de adopción de tecnologías digitales entre las empresas en 2020 o más tarde, porcentaje



Nota: la altura de la barra indica el índice medio de adopción de las cinco tecnologías. Los cinco componentes dan la contribución de la adopción de cada tecnología a la media global. Solo se tienen en cuenta las empresas con diez empleados o más. La OCDE es la media no ponderada entre los países analizados.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre acceso y uso de las TIC por las empresas.

Proporcionar mayores incentivos para que las pequeñas empresas crezcan y prosperen

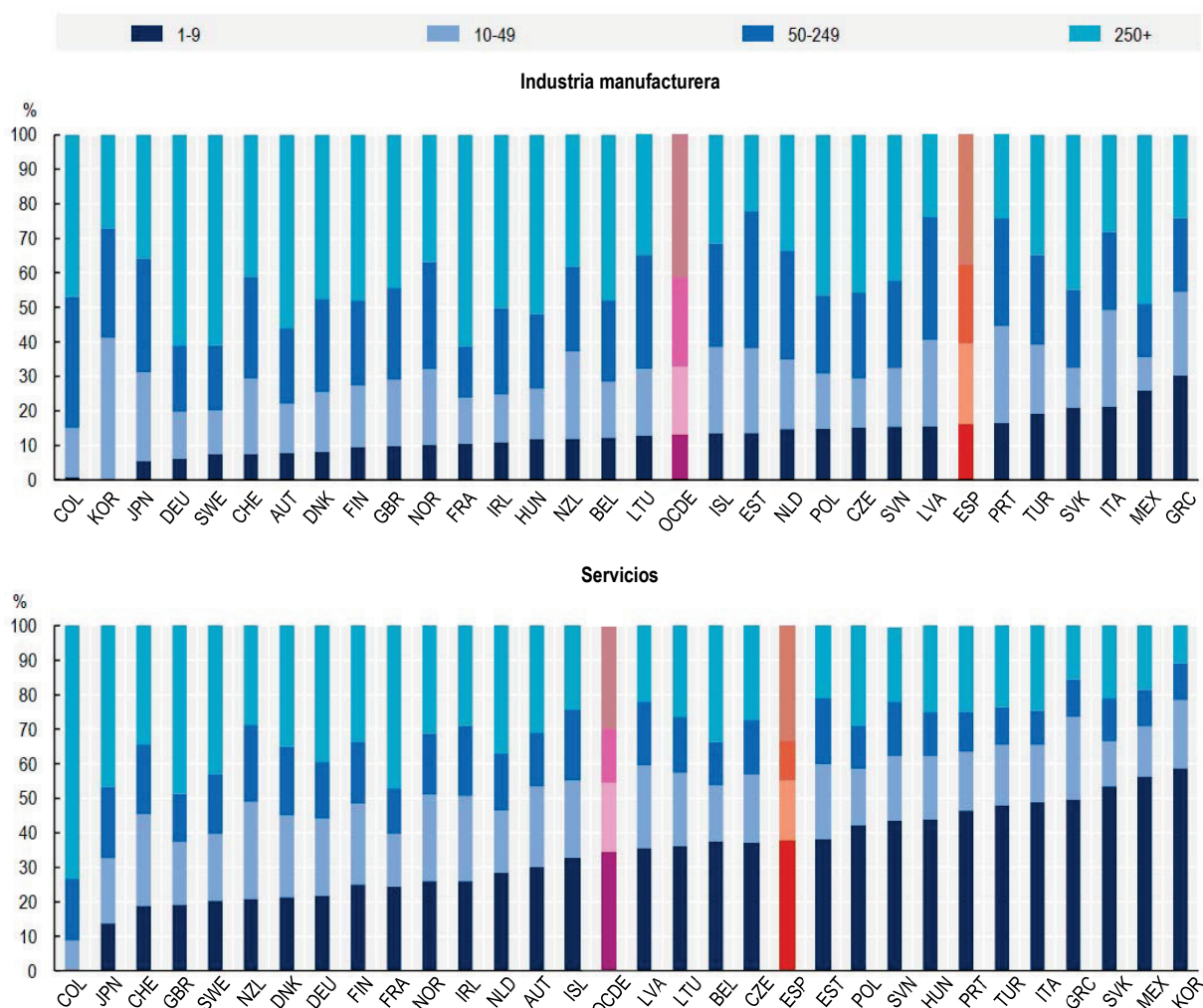
Un factor importante que está frenando el crecimiento de la productividad entre las empresas rezagadas y la adopción de tecnologías digitales avanzadas es la elevada incidencia de pequeñas empresas y microempresas en España. Las empresas con menos de diez empleados representan el 16% del empleo en la industria manufacturera y el 38% en los servicios, frente al 13% y el 35% de media en el conjunto de la OCDE (Figura 2.12). Las pequeñas empresas suelen ser menos productivas (OCDE, 2023^[25]) y tienden a mostrar un menor crecimiento de la productividad que las empresas más grandes (Berlingieri et al., 2020^[8]). Es probable que el bajo crecimiento de la productividad en las pequeñas empresas refleje diversos factores, como el acceso al crédito para la inversión y la capacidad de invertir en formación, adoptar nuevas tecnologías e innovar (López-García y Montero, 2012^[26]). Hay varios factores que pueden limitar el crecimiento de las empresas, como el acceso a la financiación, las barreras normativas y la falta de capacidad de gestión.

Los obstáculos reglamentarios se refieren principalmente a normativas que dependen del tamaño de la empresa, diferencias de reglamentación entre comunidades autónomas y medidas de apoyo directo dirigidas a las pequeñas empresas. Las regulaciones en función del tamaño se utilizan en ámbitos muy diversos, como el fiscal, el laboral, el contable y el financiero (Arregui, 2023^[27]). Debilitan los incentivos para que las pequeñas empresas hagan crecer su negocio y proporcionan una ventaja competitiva injusta a las pequeñas empresas (González Pandiella, 2014^[28]). Las diferencias entre las normativas de las distintas comunidades autónomas restringen el crecimiento de las empresas al limitar el tamaño del mercado. La armonización de las normativas en todas las comunidades autónomas, en línea con la Ley de Unidad de Mercado, podría ayudar a promover el crecimiento empresarial, al aumentar el tamaño efectivo del mercado, apoyar las economías de escala y reforzar la competencia entre empresas (Adalet McGowan y San Millán, 2019^[29]; OCDE, 2023^[3]). Por último, las medidas de apoyo directo deberían dirigirse principalmente a las empresas jóvenes y no a las pequeñas, ya que se ha demostrado que esto aumenta la eficacia del gasto

público (OCDE, 2018^[30]). Dependiendo de su aplicación concreta, las medidas basadas en el tamaño también conllevan el riesgo de debilitar aún más los incentivos para que las pequeñas empresas crezcan.

Figura 2.12. El empleo en España está sobrerrepresentado en las pequeñas empresas

Distribución del empleo por grupos de tamaño de empresa, 2020 o después



Nota: los servicios incluyen servicios de mercado no financieros. La OCDE es la media no ponderada entre los países analizados.
Fuente: Base de datos de la OCDE sobre Estadística Estructural y Demográfica de Empresas (SDBS).

Promover la reasignación de recursos de las empresas menos productivas a las más productivas

Además de apoyar la productividad de las empresas menos productivas, es asimismo necesario asignar los recursos de forma más eficiente entre las empresas menos productivas con dificultades estructurales y las empresas más productivas con buenas perspectivas de crecimiento.

De hecho, hay indicios de que el proceso de reasignación de puestos de trabajo de las empresas menos productivas a las más productivas se ha vuelto menos eficaz con el tiempo en España, así como en muchos otros países de la OCDE. En toda la OCDE ha habido una tendencia secular de disminución de las tasas de entrada de nuevas empresas, disminución de las tasas de salida de las empresas menos productivas y

menor reasignación hacia empresas productivas en las últimas dos décadas (Adalet McGowan, Andrews y Millot, 2017^[31]; Calvino, Criscuolo y Verhac, 2020^[32]). Además, en casi todos los principales países de la OCDE, y en España en concreto, el empleo se ha desplazado de los sectores manufactureros a los de servicios (p. ej. restaurantes, actividades sanitarias y de atención residencial), donde la productividad tiende a ser menor (Sorbe, Gal y Millot, 2018^[33]; OCDE, 2018^[4]). Esto ha supuesto un lastre moderado pero persistente para el crecimiento de la productividad laboral.

Una cuestión especialmente relevante para España es la proporción relativamente elevada de empresas que ya no son competitivas pero siguen activas (OCDE, 2019^[34]). Dado que estas empresas suelen mostrar bajos niveles de productividad, su supervivencia continua impide que los recursos fluyan hacia empresas más productivas, frenando el crecimiento de la productividad (Banerjee y Hofmann, 2018^[35]). De hecho, en un mercado que funciona bien, las empresas insolventes, a veces llamadas «empresas zombi», salen del mercado, lo que fomenta la creación de empresas y el espíritu empresarial. Una de las razones por las que esto puede no ocurrir suficientemente en España podría estar relacionada con su régimen de insolvencia. Un régimen de insolvencia eficiente anima a los empresarios a asumir el riesgo de crear una nueva empresa y se asocia positivamente con el desarrollo del espíritu empresarial y el crecimiento de la productividad. Como paso importante en esta dirección, España ha reformado su régimen concursal en 2022 facilitando las acciones preconcursales y las negociaciones extrajudiciales (OCDE, 2023^[3]).

La regulación de la protección del empleo, relativamente estricta en España (ver capítulo 3), también puede ralentizar el proceso de reasignación eficiente de puestos de trabajo y, por tanto, el crecimiento de la productividad (OCDE, 2020^[36]). Puede hacerlo reduciendo la facilidad con la que las empresas pueden ajustar el empleo en respuesta a las cambiantes condiciones empresariales y debilitando los incentivos de los trabajadores para trasladarse a empresas más productivas (por ejemplo, porque perderían los derechos acumulados a indemnizaciones por despido). No obstante, la protección del empleo también puede apoyar el crecimiento de la productividad reforzando los incentivos para la acumulación y preservación del capital humano específico de la empresa en el lugar de trabajo y promoviendo el uso de prácticas laborales y de gestión de alto rendimiento basadas en relaciones a largo plazo entre empleador y empleado. Por lo tanto, en última instancia, la cuestión clave es si la protección del empleo logra el equilibrio adecuado entre apoyar la reasignación de puestos de trabajo e incentivar el aprendizaje y la innovación en el lugar de trabajo. El papel de la protección del empleo para el crecimiento de la productividad, incluida la reforma de 2021, se analiza en detalle en el capítulo 3.

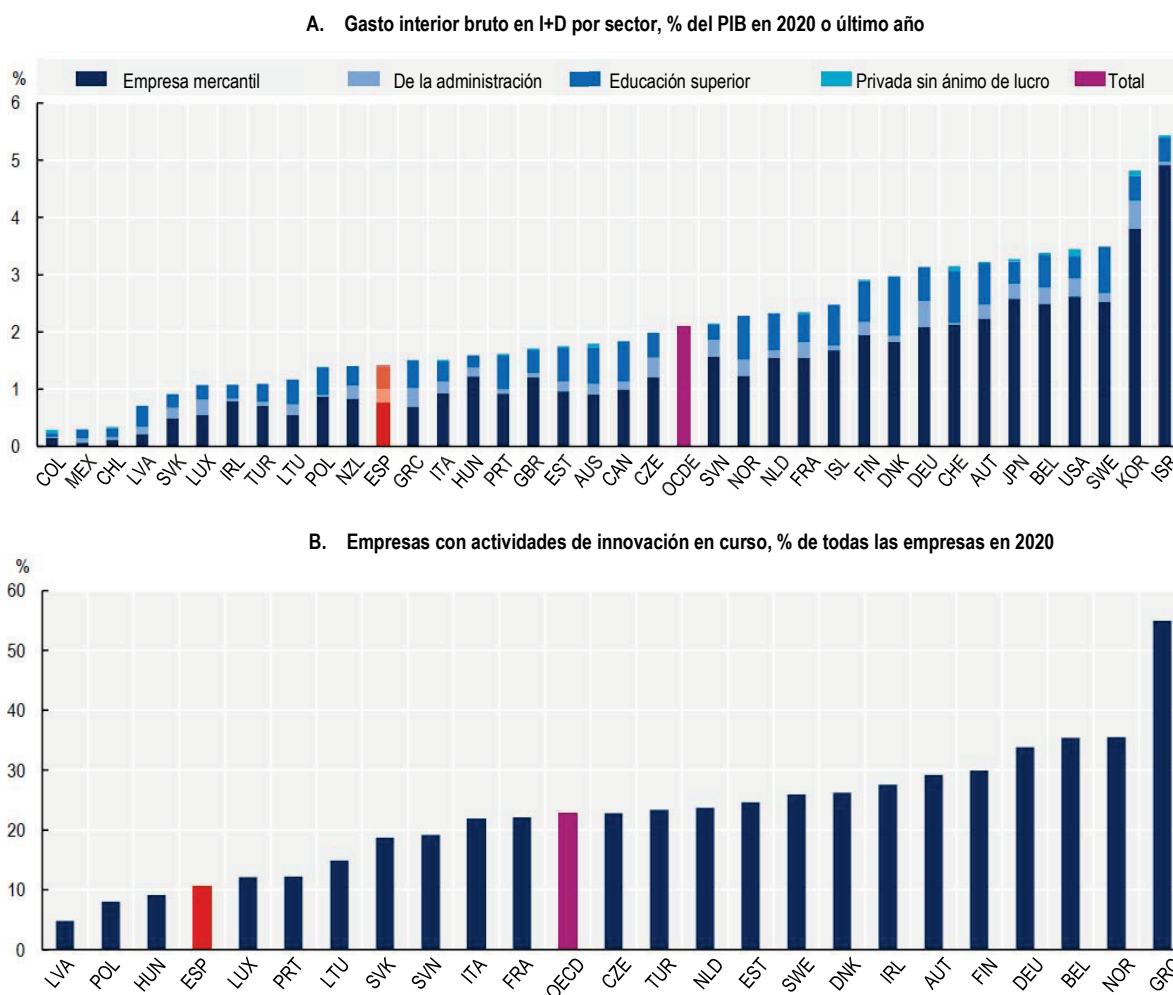
Apoyo a la actividad innovadora en el sector privado

Aunque el crecimiento de la productividad entre las empresas punteras haya seguido siendo sólido, preocupa su capacidad para hacerlo en el futuro, ya que la innovación es más bien escasa. De hecho, España se encuentra entre los países de la OCDE que menos gastan en innovación. Solo el 1,4% del PIB se destina a I+D, dos tercios de la media de la OCDE (Figura 2.13, Panel A). Las empresas españolas también van a la zaga en cuanto a colaboración público-privada (OCDE, 2021^[14]), innovaciones de procesos y gasto innovador no destinado a I+D (Arregui y Shi, 2023^[23]). Además, España se encuentra entre los países de la OCDE con menor proporción de empresas innovadoras. En 2020, el 11% de las empresas tenían actividades de innovación en curso, la mitad de la media de la OCDE (Figura 2.13, Panel B).

En concreto, la colaboración entre empresas privadas e instituciones públicas de investigación puede ser un enfoque eficaz para promover la innovación (OCDE, 2023^[3]). Con este espíritu, se han creado las nuevas asociaciones público-privadas puestas en marcha en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, para reunir a diversos actores, incluidas las PYME de los clústeres tecnológicos. La industria y la sociedad civil podrían desempeñar un papel más importante en el sistema de gobierno de la universidad, y debe animarse a las empresas a contratar doctores. Para aumentar la eficacia de las medidas de apoyo a la innovación es crucial su evaluación rigurosa. La Ley de Ciencia,

Tecnología e Innovación reformada va en la dirección correcta al otorgar a un Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación la responsabilidad de promover la introducción de mecanismos de evaluación. A su vez, un marco de evaluación reforzado podría facilitar la financiación basada en los resultados. Dado el importante papel que desempeñan las comunidades autónomas en el diseño y la aplicación de la política de innovación, la mejora de la colaboración entre las comunidades autónomas, pero también con el gobierno central, podría aumentar la eficacia de las políticas de innovación a través de sinergias y desbordamientos de conocimiento (Adalet McGowan y San Millán, 2019^[29]).

Figura 2.13. El gasto en I+D es bajo y en España hay pocas empresas innovadoras



Nota: la OCDE es la media no ponderada entre los países analizados.
Fuente: OCDE (2023^[31]), Estudios económicos de la OCDE: Spain 2023.

2.2.3. Abordar las disparidades de productividad entre comunidades autónomas

Para abordar a las disparidades de productividad se necesitan políticas de apoyo a las comunidades autónomas desfavorecidas y políticas que promuevan la movilidad geográfica de las comunidades autónomas desfavorecidas a las comunidades autónomas de alto rendimiento.

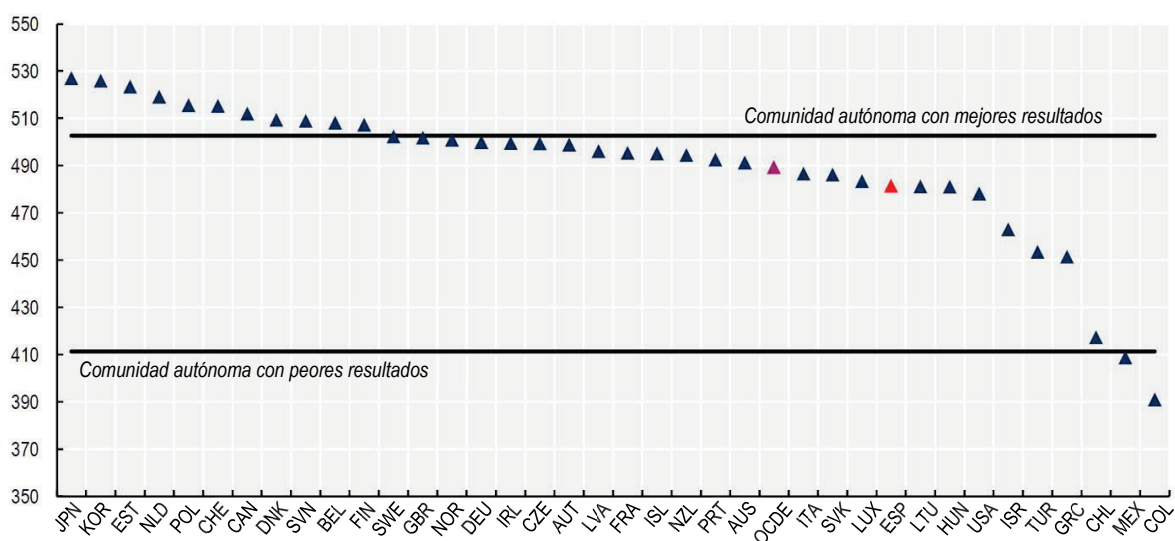
Apoyo a las comunidades autónomas atrasadas

La inversión pública en servicios públicos de empleo, educación e infraestructuras es clave para apoyar a las comunidades autónomas desfavorecidas y facilitar la difusión de la innovación y las buenas prácticas entre las comunidades autónomas. Para administrar y ejecutar eficazmente proyectos de inversión a gran escala y programas de educación y empleo, es esencial una buena colaboración entre los gobiernos nacional, autonómico y local. Para garantizar que los esfuerzos se centran en los proyectos más prometedores, es importante contar con procedimientos bien establecidos y transparentes para su selección y la forma en que se adjudican a contratistas privados (OCDE, 2018^[1]).

Es especialmente importante apoyar el desarrollo de capacidades en las comunidades autónomas desfavorecidas. La oferta de cualificaciones en algunas comunidades autónomas puede ser tan baja como en algunos de los países con peores resultados de la OCDE, como muestra la Figura 2.14 centrándose en las competencias matemáticas. La reorientación de los recursos destinados a las políticas de educación, formación y empleo dirigidas a las comunidades autónomas atrasadas mejoraría las oportunidades profesionales de los trabajadores de estas comunidades autónomas y permitiría a las empresas encontrar las cualificaciones que necesitan en la mano de obra local y desarrollar nuevas oportunidades de inversión.

Figura 2.14. La oferta de cualificaciones en algunas comunidades autónomas es tan baja como en algunos de los países con peores resultados de la OCDE

Puntuaciones medias de PISA en matemáticas, 2018



Nota: en 2018, algunas comunidades autónomas realizaron sus exámenes de alta exigencia para estudiantes de décimo grado antes en el año que en el pasado, lo que dio lugar a que el periodo de pruebas para estos exámenes coincidiera con el final de la ventana de pruebas de PISA. Debido a este solapamiento, algunos alumnos tenían una disposición negativa hacia la prueba PISA y no se esforzaron al máximo para demostrar su competencia. Aunque los datos de solo una minoría de estudiantes muestran signos claros de falta de compromiso (ver Resultados PISA 2018 Volumen I, Anexo A9), no se puede asegurar plenamente la comparabilidad de los datos de PISA 2018 para España con los de evaluaciones PISA anteriores. La OCDE es la media no ponderada entre los países analizados.

Fuente: OCDE (2019^[37]), *Resultados de PISA 2018 (Volumen I): What Students Know and Can Do*, <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>.

Además de aumentar los recursos, también es importante aumentar la eficacia de las políticas. La evaluación comparativa de los servicios y la evaluación de las políticas a nivel autonómico son cruciales en este sentido (Adalet McGowan y San Millán, 2019^[29]). Una mayor colaboración entre comunidades autónomas podría contribuir a que aquellas con recursos insuficientes pudieran llevar a cabo evaluaciones

de alta calidad. Esta colaboración podría adoptar la forma de una Agencia Nacional de Evaluación independiente encargada de evaluar periódicamente las políticas autonómicas. Podría basarse en las conferencias sectoriales existentes, cuyo objetivo es coordinar las políticas entre las autoridades autonómicas y el Gobierno central. Las evaluaciones pueden servir para identificar las mejores prácticas, así como los casos en los que se necesitan mejoras. Podría proporcionarse orientación política y financiación para promover la adopción de las mejores prácticas en las comunidades autónomas atrasadas, en consonancia con el reciente *Programa de Aprendizaje Mutuo* (Adalet McGowan y San Millán, 2019^[29]) o la Ley de Empleo de 2023 que pretende modernizar las políticas activas de empleo, homogeneizando los servicios básicos y promoviendo el análisis de impacto.

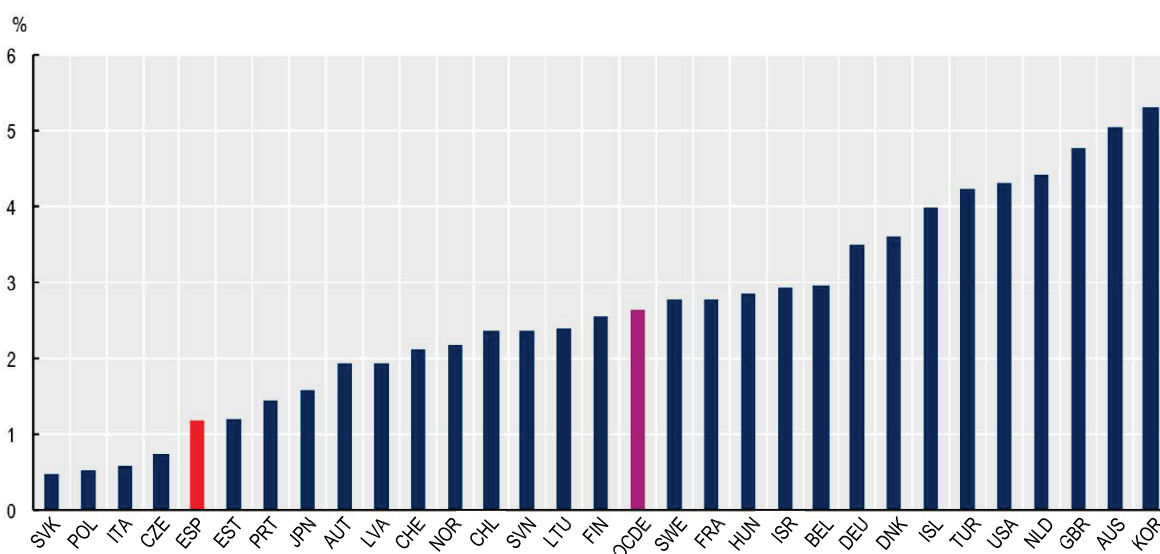
La escasa movilidad laboral entre comunidades autónomas dificulta la reasignación eficaz de la mano de obra

El alto grado de descentralización de España y las grandes disparidades entre comunidades autónomas pueden obstaculizar la asignación eficiente de la mano de obra (Adalet McGowan y San Millán, 2019^[29]), ya que los trabajadores y los demandantes de empleo pueden tener dificultades para trasladarse de una comunidad autónoma a otra: la tasa anual de migración entre comunidades autónomas en España fue de solo el 1,2% durante 2017-21, menos de la mitad de la media de la OCDE (2,6%) (Figura 2.15).

Las medidas políticas para fomentar la movilidad laboral son aquellas que limitan las pérdidas potenciales de los trabajadores y demandantes de empleo que se desplazan de una comunidad autónoma a otra. En primer lugar, se puede garantizar que los derechos de asistencia social y ALMP sean transferibles entre comunidades autónomas. Un ejemplo reciente es la «tarjeta social», que centraliza todas las prestaciones no contributivas recibidas, independientemente de su origen (nacional, autonómico o local) (Adalet McGowan y San Millán, 2019^[29]). En segundo lugar, garantizar la disponibilidad de viviendas asequibles también puede contribuir a fomentar la movilidad geográfica. Las ayudas a la vivienda, los límites máximos de alquiler o las viviendas sociales, dirigidas a los más necesitados, son herramientas útiles. Por ejemplo, el Plan Nacional de Vivienda 2018-21 incluye un subsidio de vivienda para jóvenes y familias con ingresos bajos (Adalet McGowan y San Millán, 2019^[29]).

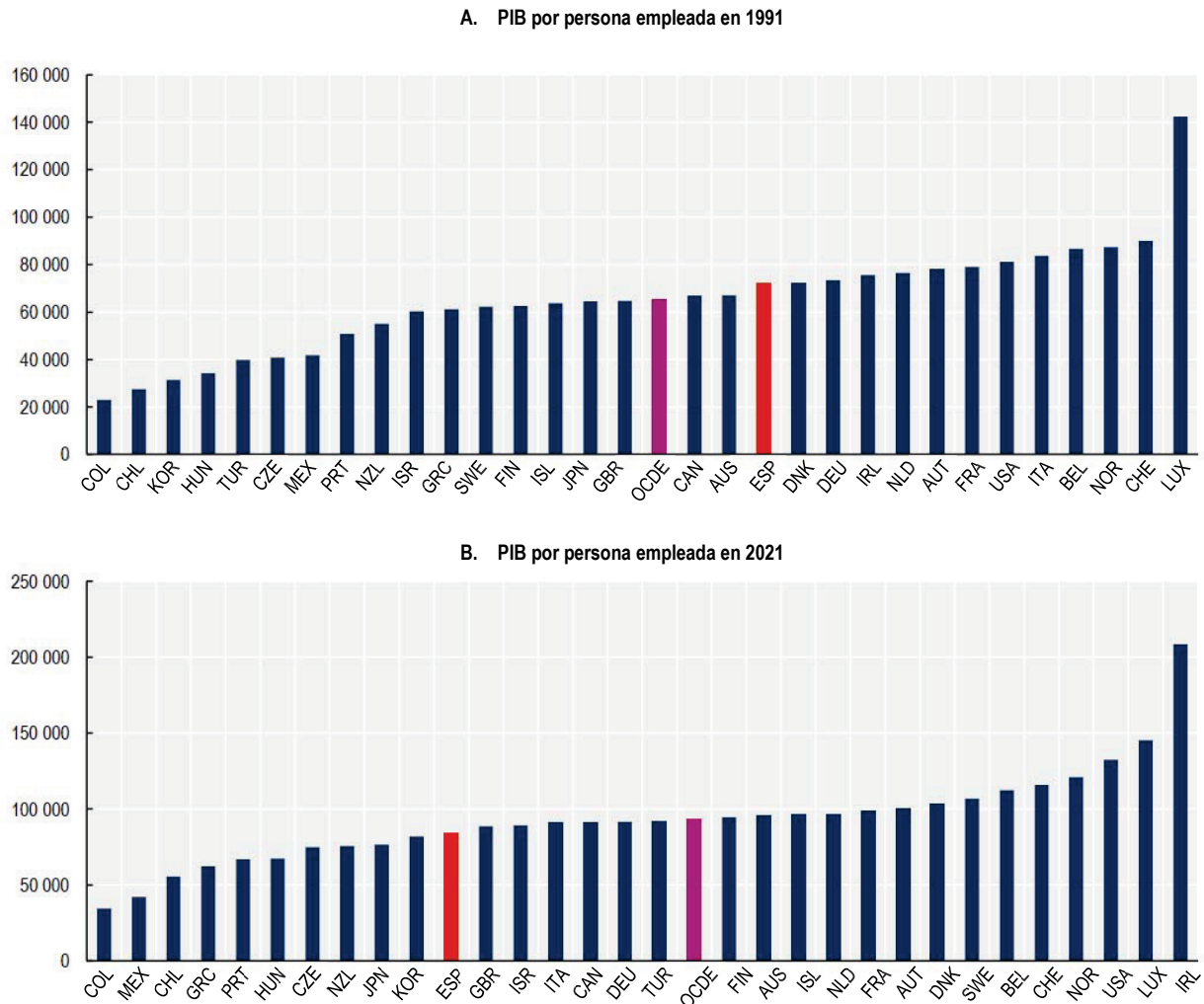
Figura 2.15. La Movilidad entre comunidades autónomas en España es baja

Tasa anual de migración entre comunidades autónomas (Flujos a través de las comunidades autónomas TL3, media 2017-21, porcentaje de la población total)



Nota: media 2017-21, otros años disponibles: 2017 para Chile, Polonia y Estados Unidos; 2017-18 para Australia e Italia; 2019-21 para Francia y Letonia. La OCDE es la media no ponderada entre los países analizados.
Fuente: Base de datos regional de la OCDE.

Figura 2.16. Los resultados de España en materia de productividad laboral se han deteriorado considerablemente en las últimas décadas



Nota: los datos se miden en paridades de poder adquisitivo en USD a precios constantes de 2015. La OCDE es la media no ponderada entre los países analizados.
Fuente: Base de datos de estadísticas de productividad de la OCDE.

Ideas principales

En España, el crecimiento de la productividad ha sido débil de forma continuada en las últimas décadas. El crecimiento de la productividad empezó a ralentizarse a mediados de los noventa, antes que en la mayoría de los demás países de la OCDE, y su desaceleración ha sido especialmente pronunciada. En los últimos años, solo ha alcanzado una media del 0,5% anual, frente al 1,2% del conjunto de la OCDE. Como consecuencia, el rendimiento de la productividad ha caído por debajo de la media de la OCDE, con importantes implicaciones para el crecimiento de los salarios reales y el nivel de vida. De hecho, el crecimiento de los salarios reales desde la década de 1990 ha sido cercano a cero, ya que no ha podido seguir el ritmo ni siquiera del débil crecimiento de la productividad.

La desaceleración del crecimiento de la productividad en España.

La desaceleración del crecimiento de la productividad refleja tres retos fundamentales. Aunque muchos países de la OCDE se han enfrentado a retos similares, estos han tendido a ser más acusados en España.

- *Menor crecimiento de la productividad multifactorial (MFP).* El bajo crecimiento de la MFP se debe en parte a las dificultades para adaptarse a los cambios tecnológicos y a la globalización. Esto refleja las barreras a la adopción de tecnologías y prácticas laborales más eficientes en las empresas y un desajuste entre las cualificaciones de los trabajadores y las requeridas por los empresarios.
- *Menor intensificación del capital.* La menor intensificación del capital se debe en gran medida al persistente descenso de la inversión tras la crisis financiera mundial. El descenso de la inversión fue especialmente acusado en España debido al estallido de la burbuja inmobiliaria y la consiguiente crisis bancaria. No ha logrado recuperarse del todo debido al bajo crecimiento de la MFP, la elevada incertidumbre económica y la persistente debilidad financiera.
- *Crecientes disparidades en la productividad.* Las crecientes disparidades reflejan principalmente el retraso del crecimiento de la productividad en las empresas y comunidades autónomas de baja productividad. Esto refleja la lenta difusión de las nuevas tecnologías de las empresas punteras a otras empresas y las ineficiencias en la asignación de recursos de las empresas de baja productividad a las de alta productividad. El crecimiento de la productividad ha seguido siendo sólido en las empresas punteras.

La reciente aceleración de la importancia de las tecnologías digitales y el desarrollo de la inteligencia artificial generativa (IA) crean nuevas e importantes oportunidades para el crecimiento de la productividad. No obstante, si la historia sirve de guía, aprovecharlas puede ser un reto a menos que se aborden eficazmente las causas del débil crecimiento de la productividad.

Reactivar el crecimiento de la productividad en España.

Para reactivar el crecimiento de la productividad, será importante abordar los persistentes desequilibrios de cualificación que limitan la adopción de nuevas tecnologías, promover el desarrollo de tecnologías más eficientes y su difusión a las empresas menos productivas, reducir las barreras normativas para que las empresas crezcan y prosperen, y abordar las disparidades entre comunidades autónomas en materia de productividad.

- *Inversión en educación y formación.* El sistema de educación y formación podría ser más integrador si prosiguieran los esfuerzos para reducir el abandono escolar y subsanar las carencias de cualificaciones mediante escuelas de segunda oportunidad, y más receptivo a la evolución de las necesidades del mercado laboral si se ampliara la matriculación en la educación y formación

profesionales basadas en una combinación de aprendizaje escolar y laboral, se reforzara la cultura del aprendizaje permanente y se implicara más a los empresarios en el sistema de educación y formación.

- *Apoyar el crecimiento de la productividad en las empresas* Para ello, es necesario promover la adopción de tecnologías digitales avanzadas en las empresas rezagadas, aumentando el acceso a la infraestructura digital y el acceso al crédito para promover la inversión en activos intangibles, incluyendo el capital de gestión y organizativo (por ejemplo, prácticas de gestión). También requiere apoyar la reasignación de recursos de empresas de baja productividad con dificultades estructurales a empresas más productivas con buenas perspectivas de crecimiento.
- *Abordar las disparidades entre comunidades autónomas en materia de productividad* Esto requiere inversiones públicas en la calidad de la educación, los servicios de empleo y las infraestructuras en las comunidades autónomas atrasadas, entre otras cosas identificando las mejores prácticas y proporcionando apoyo técnico y financiero a los proveedores locales, y apoyando la movilidad entre comunidades autónomas garantizando que los derechos sociales sean transferibles entre comunidades autónomas y promoviendo la disponibilidad de viviendas asequibles en las comunidades autónomas más avanzadas.

Referencias

- Adalet McGowan, M., D. Andrews y V. Millot (2017), «The Walking Dead?: Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries», *Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE*, N.º 1372, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/180d80ad-en>. [31]
- Adalet McGowan, M. and J. San Millán (2019), «Reducing regional disparities for inclusive growth in Spain», *Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE*, N.º 1549, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9acff09a-en>. [29]
- Ahmad, N., J. Ribarsky and M. Reinsdorf (2017), «Can potential mismeasurement of the digital economy explain the post-crisis slowdown in GDP and productivity growth?», *Documentos de trabajo estadísticos de la OCDE*, N.º 2017/9 ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/a8e751b7-en> [7]
- Andrews, D., C. Criscuolo and P. Gal (2016), «The Best versus the Rest: The Global Productivity Slowdown, Divergence across Firms and the Role of Public Policy», *Documentos de la OECD de trabajo sobre productividad*, N.º 5, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/63629cc9-en>. [10]
- Arregui, N. (2023), *Labor Productivity Dynamics in Spain: A Firm-Level Perspective*, Fondo Monetario Internacional, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/Selected-Issues-Papers/2023/English/SIPEA2023002.ashx>. [27]
- Arregui, N. e Y. Shi (2023), *Labor Productivity Dynamics in Spain: A Firm-Level Perspective*, Fondo Monetario Internacional, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/Selected-Issues-Papers/2023/English/SIPEA2023002.ashx>. [23]
- Autor, D., F. Levy y R. Murnane (2003), «The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration», *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118/4, pp. 1279-1333, [16]

<https://doi.org/10.1162/003355303322552801>.

- Banerjee, R. and B. Hofmann (2018), «The rise of zombie firms: causes and consequences», *BIS Quarterly Review*, https://www.bis.org/publ/qrtrpdf/r_qt1809g.htm. [35]
- Berlingieri, G. et al. (2020), «Laggard firms, technology diffusion and its structural and policy determinants», *Documentos de política científica, tecnológica e industrial de la OCDE*, N.º 86, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/281bd7a9-en>. [8]
- Boto-García, D. y M. Escalonilla (2022), «University education, mismatched jobs: are there gender differences in the drivers of overeducation?», *Economía Política*, Vol. 39, pp. 861–902, <https://doi.org/10.1007/s40888-022-00270-y>. [20]
- Brynjolfsson, E., D. Rock y C. Syverson (2021), «The Productivity J-Curve: How Intangibles Complement General Purpose Technologies», *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 13/1, pp. 333-372, <https://doi.org/10.1257/mac.20180386>. [6]
- Calvino, F., C. Criscuolo y R. Verlhac (2020), «Declining business dynamism: Structural and policy determinants», *Documentos de política científica, tecnológica e industrial de la OCDE*, N.º 94, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/77b92072-en>. [32]
- Gal, P. et al. (2019), «Digitalisation and productivity: In search of the holy grail – Firm-level empirical evidence from EU countries», *Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE*, N.º 1533, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/5080f4b6-en>. [9]
- Georgieff, A. and R. Hye (2021), «Artificial intelligence and employment : New cross-country evidence», *Documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y migración*, N.º 265, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/c2c1d276-en>. [18]
- González Pandiella, A. (2014), «Moving Towards a More Dynamic Business Sector in Spain», *Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE*, N.º 1173, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/5jxszm2k7fnw-en>. [28]
- FMI (2023), «Informe nacional 23/33 del FMI: Informe del personal del artículo IV de España en 2022», Fondo Monetario Internacional. [22]
- Lopez-Garcia, P. y J. Montero (2012), «Spillovers and absorptive capacity in the decision to innovate of Spanish firms: the role of human capital», *Economics of Innovation and New Technology*, Vol. 21/7, pp. 589-612, <https://doi.org/10.1080/10438599.2011.606170>. [26]
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2023), *Plan de Recuperación. Impacto macroeconómico*. [13]
- Nedelkoska, L. y G. Quintini (2018), «Automation, skills use and training», *Documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y migración*, N.º 202, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/2e2f4eea-en>. [17]
- OCDE (2023), *Compendio de indicadores de productividad de la OCDE 2023*, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/74623e5b-en>. [25]
- OCDE (2023), *Perspectivas económicas de la OCDE, informe provisional de marzo de 2023: A* [12]

- Fragile Recovery*, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/d14d49eb-en>.
- OCDE (2023), *Estudios económicos de la OCDE: Spain 2023*. [3]
- OCDE (2021), *Estudios económicos de la OCDE: Spain 2021*, ediciones de la OCDE, <https://doi.org/10.1787/79e92d88-en>. [14]
- OCDE (2021), *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/5a700c4b-en>. [2]
- OCDE (2020), «COVID-19: From a health to a jobs crisis», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/cea3b4f4-en>. [11]
- OCDE (2020), «Recent trends in employment protection legislation», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/af9c7d85-en>. [36]
- OCDE (2019), *In-Depth Productivity Review of Belgium*, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/88aefcd5-en>. [34]
- OCDE (2019), «Individual Learning Accounts: Design is key for success», *Policy Brief on the Future of Work*, <https://www.oecd.org/employment/individual-learningaccounts.pdf>. [21]
- OCDE (2019), *Resultados PISA 2018 (Volumen I): What Students Know and Can Do*, PISA, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>. [37]
- OCDE (2018), *Buenos empleos para todos en un mundo laboral cambiante: La Estrategia de Empleo de la OCDE*, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>. [1]
- OCDE (2018), *Compendio de indicadores de productividad de la OCDE 2018*, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/pdtvy-2018-en>. [4]
- OCDE (2018), *Estudios económicos de la OCDE: Spain 2018*, ediciones de la OCDE, París, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2018-en. [30]
- OCDE (2006), *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264035461-en>. [19]
- Pisu, M. et al. (2021), «Spurring growth and closing gaps through digitalisation in a post-COVID world: Policies to LIFT all boats», *Documentos de política económica de la OCDE*, N.º 30, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/b9622a7a-en>. [24]
- Salvatori, A. (2022), «A tale of two crises: Recent labour market developments across the OECD», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2022: Building Back More Inclusive Labour Markets*, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/ddfa64a7-en>. [15]
- Sorbe, S., P. Gal y V. Millot (2018), «Can productivity still grow in service-based economies?: Literature overview and preliminary evidence from OECD countries», *Documentos de trabajo* [33]

del Departamento de Economía de la OCDE, N.º 1531, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/4458ec7b-en>.

Ward, A., M. Zinni y P. Marianna (2018), «International productivity gaps: Are labour input measures comparable?», *Documentos de trabajo estadísticos de la OCDE*, N.º 2018/12, ediciones de la OECD, París, <https://doi.org/10.1787/5b43c728-en>. [5]

Notas

- ¹ Esto es cierto cuando se mide la productividad laboral en términos de horas totales trabajadas o de número de personas empleadas (ver Figura 2.16).
- ² El coeficiente de correlación entre los niveles de productividad y el crecimiento de la productividad entre comunidades autónomas es positivo pero relativamente débil (0,3).
- ³ El nivel salarial mínimo es el 60% del salario de la categoría equivalente de empleado en el primer año de enseñanza y el 75% en el segundo año, sin perjuicio del salario mínimo interprofesional.
- ⁴ España está por encima de la media en gasto total en formación como porcentaje del PIB. Esto puede sugerir que el reto consiste principalmente en destinar los recursos a quienes más los necesitan, más que en el nivel global de gasto.

3

El papel de las políticas del mercado de trabajo en el crecimiento ampliamente compartido de la productividad

En este capítulo se analiza el papel de las políticas del mercado laboral en el apoyo a las ganancias de productividad ampliamente compartidas. Se hace especial hincapié en las recientes reformas del mercado laboral en relación con las instituciones de fijación de salarios, la protección del empleo y el apoyo al mantenimiento del empleo. Aporta tres ideas clave. Se han reforzado considerablemente las instituciones de fijación de salarios en forma de salarios mínimos y negociación colectiva para promover un reparto más amplio de las ganancias de productividad con los trabajadores, en particular los que tienen salarios bajos. El uso de contratos temporales se ha restringido considerablemente para combatir la dualidad del mercado laboral. Esto se ha traducido en un fuerte descenso del número de contratos temporales y un aumento igualmente fuerte del número de contratos indefinidos en el año siguiente a la reforma. Se ha reformado el apoyo al mantenimiento del empleo en forma de ERTE, definiendo los parámetros del régimen permanente e introduciendo al mismo tiempo un mecanismo innovador para aumentar las ayudas en situaciones de emergencia (el llamado «mecanismo RED»).

3.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es abordar el papel de las políticas del mercado laboral a la hora de reactivar el crecimiento de la productividad y garantizar que las ganancias de productividad se repartan ampliamente a través de salarios más altos y mejores oportunidades de empleo, en particular para los grupos con una posición débil en el mercado laboral.

Las políticas del mercado de trabajo consideradas en este capítulo están diseñadas principalmente para promover las condiciones de trabajo en términos de salarios (salario mínimo y negociación colectiva), seguridad en el empleo (esquemas de protección del empleo y mantenimiento del empleo), así como otros acuerdos laborales (tiempo de trabajo), en consonancia con el marco de la OCDE para la medición y evaluación de la calidad del empleo (Cazes, Hijzen y Saint-Martin, 2015^[1]). Estas políticas tratan principalmente de promover un reparto más amplio de las ganancias de productividad estableciendo mínimos legales para los salarios o las condiciones de trabajo no salariales o, indirectamente, apoyando la posición negociadora de los trabajadores. Sin embargo, también pueden tener importantes implicaciones para la productividad, así como para el empleo.

La Estrategia de Empleo de la OCDE de 2018 sostiene que las buenas condiciones de trabajo pueden contribuir a aumentar la productividad en las empresas al fomentar las relaciones a largo plazo entre empleador y empleado, y, al hacerlo, reforzar los incentivos para invertir en competencias, tecnologías e innovación y la adopción de prácticas laborales y de gestión de alto rendimiento (OCDE, 2018^[2]). El reto para la política es crear las condiciones para el aprendizaje y la innovación en el lugar de trabajo y, al mismo tiempo, proporcionar la flexibilidad suficiente para permitir la reasignación eficiente de los trabajadores entre empresas que difieren en su productividad.

3.2. Instituciones de fijación de salarios

Se sabe relativamente poco sobre los efectos en la productividad de las instituciones de fijación de salarios (por ejemplo, salarios mínimos, negociación colectiva). En el Estudio sobre el Empleo de la OCDE de 1994, las instituciones de fijación de salarios se consideraron con un escepticismo considerable debido al riesgo de excluir del mercado a los trabajadores poco cualificados y, por lo tanto, de aumentar aún más el desempleo en un momento en que éste era una preocupación política primordial, y al riesgo de socavar la asignación eficiente de los trabajadores entre las empresas al mitigar los incentivos para la movilidad laboral y la inversión en capital humano (OCDE, 1994^[3]). El contraste con la nueva Estrategia de Empleo de la OCDE de 2018 es notable (OCDE, 2018^[2]). Debido al mayor énfasis en la calidad del empleo, las instituciones de fijación de salarios se consideran parte integrante del conjunto de herramientas para promover buenos empleos para todos los trabajadores, garantizando que las ganancias de productividad se compartan ampliamente. De hecho, la atención se centra en cómo se puede mejorar la eficacia de las instituciones de fijación de salarios y mitigar cualquier consecuencia potencialmente adversa. La opinión más positiva sobre las instituciones de fijación de salarios también refleja un mayor reconocimiento del papel de las empresas en la fijación de salarios. Si bien, según la visión tradicional, los salarios están totalmente determinados por la oferta y la demanda de cualificaciones, en la actualidad se reconoce ampliamente que los salarios también dependen de la empresa para la que se trabaja, ya que las empresas tienen cierto poder para fijar los salarios debido a la presencia de fricciones en el mercado laboral (OCDE, 2021^[4]).

La principal conclusión que se extrae de esta sección es que las instituciones de fijación de salarios, tanto en forma de salarios mínimos legales como de negociación colectiva, se han reforzado significativamente en España en los últimos años. El salario mínimo pasó de un nivel relativamente bajo en 2018, muy por debajo de la media de la OCDE, a un nivel muy por encima de la media de la OCDE en 2023. Del mismo modo, la reforma del mercado laboral de 2021 reforzó significativamente la negociación colectiva, sobre

todo a nivel sectorial. Es probable que estas reformas contribuyan a un reparto más amplio de las ganancias de productividad entre los trabajadores, en particular los que tienen salarios más bajos, y contrarresten así la disociación entre el crecimiento de los salarios y el de la productividad desde la crisis financiera mundial (ver capítulo 2). Es demasiado pronto para ofrecer una evaluación completa de sus efectos reformas para el empleo y la productividad. Una primera evaluación de la reforma del salario mínimo de 2019 sugiere que aumentó significativamente los salarios de los trabajadores directamente afectados, sin reducir significativamente su empleo (Hijzen, Pessoa y Montenegro, 2023^[5]). El apartado concluye con una serie de consideraciones que pueden ayudar a mejorar aún más el papel de las instituciones de fijación de salarios en la promoción de ganancias de productividad ampliamente compartidas en España.

3.2.1. Salario mínimo

El salario mínimo ha aumentado rápidamente en los últimos años

El salario mínimo legal se introdujo en España en 1964. Al principio, el salario mínimo estaba diferenciado por comunidades autónomas y existían submínimos para los adolescentes menores de 18 años. Desde 1998 existe un salario mínimo nacional único para todos los trabajadores, independientemente de su edad o de la comunidad autónoma donde trabajen. El salario mínimo lo fija cada año el Gobierno español mediante Real Decreto. Las decisiones se toman de forma discrecional en consulta con los interlocutores sociales, teniendo en cuenta la inflación pasada y prevista, así como las condiciones económicas generales. Desde 2021, una comisión consultiva formula recomendaciones independientes sobre la evolución futura deseada del salario mínimo.

El salario mínimo ha ganado significativamente en importancia como herramienta política en los últimos años en España (Figura 3.1, Panel A), en línea con una tendencia global más general. ¹ Hasta 2018, solo desempeñó un papel modesto, ya que se fijó en un nivel relativamente bajo para los estándares de la OCDE, en torno al 45 % del salario medio en el sector privado. Sin embargo, ha aumentado rápidamente desde entonces hasta alcanzar el 58% del salario medio en 2022, y la mayor parte del incremento tuvo lugar en 2019, cuando se incrementó un 22% en un solo escalón. En 2020, el gobierno creó una comisión asesora para el análisis del salario mínimo interprofesional (CASSMI). Está compuesta por expertos del mundo académico, los interlocutores sociales y los Ministerios de Trabajo y Economía Social, Hacienda y Economía y Transformación Digital. Su primera tarea principal fue definir una senda para alcanzar un SMI al 60% del salario medio neto en 2023, lo que corresponde aproximadamente al 62% del salario medio bruto.

Con la fuerte subida de los precios en la mayoría de los países de la OCDE, los salarios mínimos se han convertido en una herramienta aún más importante para proteger el nivel de vida de los trabajadores con salarios bajos. Las recientes subidas de 2022 y 2023 en España han permitido que el salario mínimo siga el ritmo de la inflación (OCDE, 2023^[6]). Aunque estas subidas del salario mínimo han sido cruciales para proteger el nivel de vida de los trabajadores con salarios bajos, también han suscitado preocupación en algunos países de la OCDE, sobre todo en aquellos donde la inflación sigue siendo elevada.

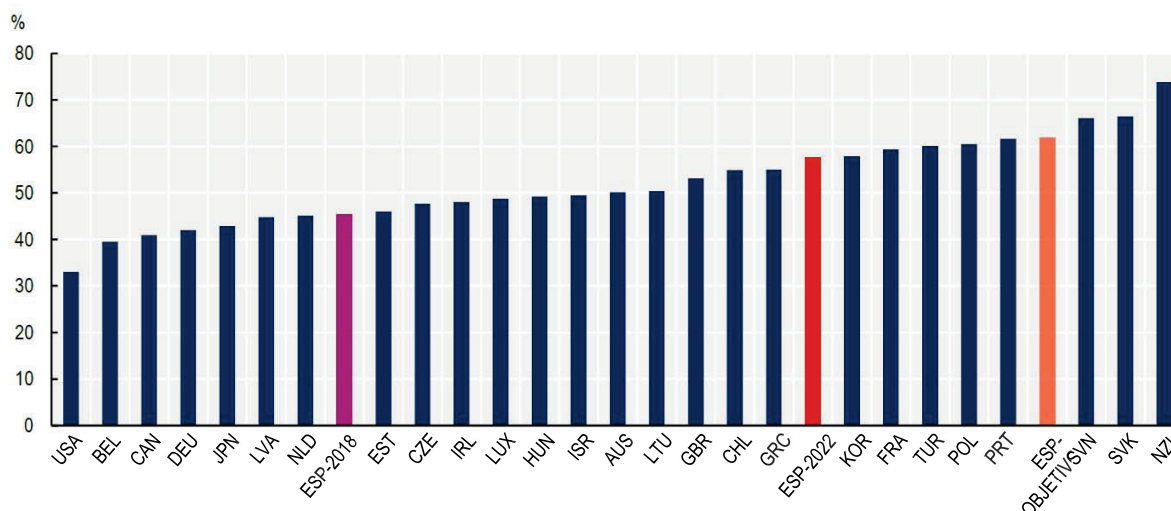
En un contexto inflacionista, una de las preocupaciones es que los aumentos del salario mínimo puedan contribuir a una espiral de precios y salarios. La mayoría de los estudios empíricos coinciden en que parte de los aumentos del salario mínimo se repercute en los consumidores -ver, por ejemplo, Harasztosi y Lindner (2019^[7]). No obstante, la medida en que esto sea así depende de la mordacidad del salario mínimo, así como de la forma en que se fije. ² BCE (2022^[8]) y (OCDE, 2023^[6]) muestran que en la mayoría de los países los efectos de los aumentos del salario mínimo sobre el crecimiento salarial global son bastante limitados. Este es incluso el caso de los aumentos importantes, debido al número limitado de trabajadores directamente afectados por ellos. Aunque no existen pruebas directas para España, dada la mordacidad del salario mínimo y el nivel actual de inflación, el riesgo de una espiral de precios y salarios impulsada por aumentos del salario mínimo parece muy limitado. Además, en España, como en otros países de la OCDE,

los beneficios han aumentado más que los costes laborales, lo que sugiere que hay margen para que los beneficios absorban algunos aumentos adicionales de los salarios para mitigar la pérdida de poder adquisitivo, al menos para los salarios más bajos, sin generar presiones adicionales significativas sobre los precios.

Otra posible preocupación se refiere a las consecuencias de la compresión salarial para el empleo y el crecimiento de la productividad. Los aumentos del salario mínimo sin aumentos de la misma magnitud en los salarios más altos de la distribución inducen una compresión salarial. En principio, una compresión de la distribución salarial podría reducir el empleo entre los trabajadores con salarios bajos, al tiempo que debilitaría los incentivos para trasladarse a mejores empresas, frenando la reasignación de puestos de trabajo que mejora la eficiencia. También podría reducir los incentivos de los trabajadores con salarios más altos para realizar un esfuerzo. Dicho esto, los datos empíricos sobre la importancia de estos mecanismos y los efectos de la compresión salarial en el empleo y la productividad en general son limitados. Se trata de un área importante para futuras investigaciones.

Figura 3.1. El salario mínimo en España se revaloriza

Salario mínimo como porcentaje del salario medio en 2022, salvo que se indique lo contrario



Notas: La cifra representa el salario bruto mínimo a 1 de enero de 2022 como porcentaje del salario medio bruto de 2022 en el sector privado (salvo que se indique lo contrario). ESP-2018 se refiere al salario mínimo bruto de 2018 como proporción del salario medio bruto de 2018. El objetivo ESP se refiere al salario bruto mínimo equivalente al 60% del salario neto medio como porcentaje del salario bruto medio en 2022. Fuente: Modelo de beneficios fiscales de la OCDE.

Los efectos económicos y sobre el mercado laboral del salario mínimo

Un intenso debate sobre los efectos del salario mínimo en el mercado laboral

A pesar del creciente interés por los salarios mínimos como instrumento político para promover salarios justos y ganancias de productividad ampliamente compartidas, persisten algunas controversias sobre sus supuestos efectos en el empleo. Existe una opinión tradicionalmente influyente basada en el paradigma del mercado competitivo sostiene que los salarios mínimos reducen el empleo al expulsar del mercado a los trabajadores poco cualificados. No obstante, este punto de vista fue cuestionado en el innovador estudio de Card y Krueger (1994^[9]), que demostró que los salarios mínimos pueden tener efectos positivos sobre el empleo en lugar de negativos. Esto está en línea con la presencia de fricciones en el mercado laboral que confieren poder de fijación de salarios a los empresarios. Estudios posteriores han tratado de mejorar

los datos y los diseños de investigación, al tiempo que arrojan luz sobre los mecanismos subyacentes. Aunque la mayoría de los estudios no muestran efectos negativos importantes sobre el empleo, la cuestión sigue siendo objeto de debate (ver, entre otros, Manning (2021^[10]), Dube (2019^[11]) y Neumark et al. (2021^[12]) para estudios recientes).

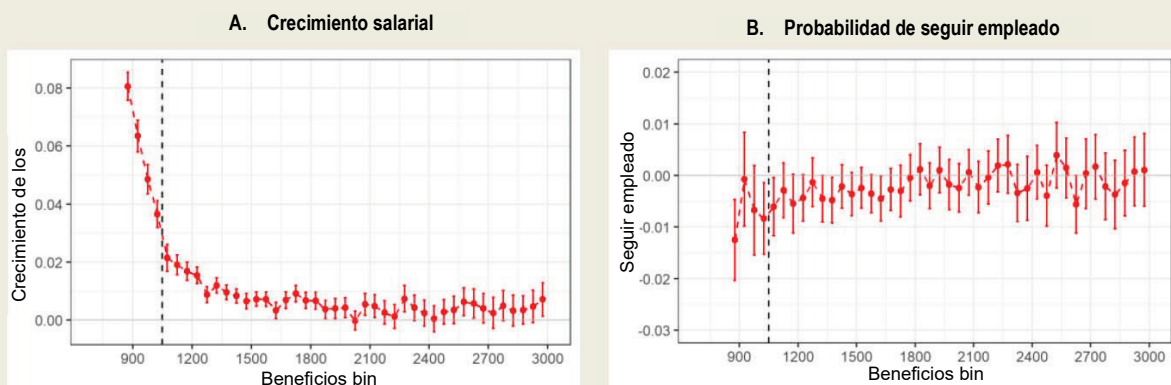
Varios estudios recientes han analizado la subida del salario mínimo de 2019 en España. Existe un amplio consenso en que el aumento del salario mínimo incrementó significativamente los salarios de los trabajadores con salarios bajos, redujo la desigualdad salarial y alivió la pobreza en el trabajo (Arranz y García, 2022^[13]; Cárdenas et al., 2022^[14]; Granell, Fuenmayor y Savall, 2022^[15]). Al mismo tiempo, hay pocos indicios de que el aumento del salario mínimo haya reducido significativamente el empleo entre los trabajadores con salarios bajos. Aunque varios estudios *ex ante*, entre ellos uno del Banco de España (2017^[16]), planteaban importantes preocupaciones por la pérdida de puestos de trabajo, estas preocupaciones no se han materializado en la medida esperada. Los estudios *ex post* de Gorjon *et al.* (2022^[17]) e Hijzen *et al.* (2023^[5]) apuntan a pequeños efectos negativos sobre el empleo (ver Cuadro 1.1), mientras que las estimaciones negativas de mayor envergadura se recogen en Barcelo *et al.* (2021^[18]). En general, la evidencia emergente para el aumento del salario mínimo de 2019 sugiere que el aumento del salario mínimo de 2019 impulsó los salarios de los trabajadores con salarios bajos y redujo la desigualdad salarial, sin socavar significativamente las oportunidades de empleo para los trabajadores con salarios bajos.

Cuadro 3.1. Evaluación de la subida del salario mínimo de 2019 en España

En un reciente trabajo de la OCDE, Hijzen *et al.* (2023^[5]) ofrecen una evaluación de la subida del salario mínimo en 2019 en España. Esto incrementó el salario mínimo en un 22% de una sola vez y afectó a alrededor del 7-8% de los trabajadores dependientes. La evaluación se basa en un análisis a nivel individual que sigue a lo largo del tiempo los resultados de los trabajadores que estaban empleados el año anterior a la reforma. Entre los trabajadores directamente afectados, la subida del salario mínimo aumentó los ingresos mensuales equivalentes a tiempo completo en una media del 5,8% y redujo el empleo en un 0,6% (unos 7 000 puestos de trabajo), lo que implica una pequeña elasticidad del salario propio respecto a la demanda de mano de obra de -0,1. Un análisis más detallado sugiere que las pérdidas de empleo estimadas tendieron a concentrarse entre los trabajadores con contratos de duración determinada. En resumen, la subida del salario mínimo aumentó significativamente los salarios de los trabajadores con salarios bajos, pero solo provocó una reducción muy limitada de la probabilidad de seguir empleados.

Figura 3.2. Los efectos salariales y sobre el empleo de la subida del salario mínimo en España

Variación del resultado entre 2018 y 2019 respecto al obtenido entre 2017 y 2018



Notas: Coeficientes estimados más intervalos de confianza del 95% basados en errores estándar agrupados por provincia, sector y tramo salarial.

Fuente: (Hijzen, Pessoa y Montenegro, 2023^[5]), «Minimum wages in a dual labour market: Evidence from the 2019 minimum-wage hike in Spain», *Documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y migración*, N.º 298, <https://doi.org/10.1787/7ff44848-en>.

Efectos de la productividad a nivel de empresa y global

Los salarios mínimos pueden afectar a la productividad global directamente a través de su efecto sobre la productividad de las empresas (mejora) e indirectamente a través de cambios en la estructura del empleo entre empresas que difieren en su productividad (reasignación de puestos de trabajo que mejora la eficiencia).³

Los efectos sobre la productividad dentro de las empresas debidos al salario mínimo pueden surgir por diferentes motivos y, si surgen, lo más probable es que sean positivos. Los salarios más altos pueden inducir a los trabajadores a esforzarse más, como implica la teoría de la eficiencia-salario (Akerlof, 1982^[19]; Georgiadis, 2013^[20]). Los costes laborales más elevados también pueden inducir a las empresas a invertir en capital o a adoptar prácticas laborales más eficientes, basadas, por ejemplo, en la contratación a largo plazo y en la inversión en formación específica para la empresa, con el fin de aumentar la productividad de los trabajadores. Existe cierta evidencia empírica de que la introducción del salario mínimo en el Reino Unido aumentó la productividad de las empresas mediante la adopción de prácticas laborales más eficientes (Riley y Rosazza Bondibene, 2017^[21]). Desde el punto de vista político, el principal reto es ayudar a las empresas que emplean a trabajadores con salario mínimo a aumentar su productividad. Como se ha expuesto en el capítulo 2, esto incluye, entre otras, políticas que apoyen la inversión en capital humano y otros activos intangibles, la promoción las condiciones marco para la era digital y mejorar el acceso a las infraestructuras digitales (OCDE, 2021^[22]4).⁴

Los efectos de la productividad global pueden reflejar asimismo el impacto del salario mínimo en la reasignación de puestos de trabajo entre empresas de menor y mayor productividad. Estos efectos de reasignación serán positivos y más pronunciados cuando i) las empresas que hacen un uso intensivo de trabajadores con salario mínimo sean menos productivas, ii) las empresas que hacen un uso intensivo de trabajadores con salario mínimo se vean más negativamente afectadas por un aumento del salario mínimo en términos de rentabilidad (Draca, Machin y Van Reenen, 2011^[23]; Bell y Machin, 2018^[24]), el empleo y la supervivencia de las empresas (Luca et al., 2019^[25]); y iii) las empresas más productivas responden creando más empleo (Drucker, Mazirov y Neumark, 2019^[26]; Dustmann et al, 2021^[27]). Sin embargo, dicha reasignación «impulsada por las empresas» puede verse mitigada por una reasignación «impulsada por los trabajadores» más lenta, ya que el salario mínimo comprime las diferencias salariales entre empresas, debilitando los incentivos para la movilidad laboral voluntaria de las empresas menos productivas a las más productivas (OCDE, 2018^[2]).

Es probable que el coste y los beneficios de los cambios en la reasignación de puestos de trabajo impulsados por un aumento del salario mínimo dependan de la facilidad con la que los trabajadores desplazados puedan encontrar nuevos empleos. Es probable que encontrar un nuevo empleo tras un desplazamiento resulte más fácil en los países dependientes del mercado, que hacen hincapié en la flexibilidad de los mercados de productos y de trabajo, así como en los países con un fuerte énfasis en las políticas públicas de apoyo a las transiciones laborales. Entre una muestra de países europeos, Bertheau et al. (2022^[28]) señalan, en concreto, la importancia de las políticas integrales de activación para limitar las pérdidas de ingresos derivadas del desplazamiento laboral debido al tiempo que se pasa sin trabajar. Para promover la movilidad laboral entre empresas impulsada por los trabajadores, los servicios de activación también deben ponerse a disposición de los trabajadores que estén atrapados en empleos de baja calidad y deseen cambiar de carrera.

El diseño del salario mínimo

La eficacia del salario mínimo para aumentar los ingresos de los trabajadores y sus familias y sus consecuencias para el empleo y la productividad dependen en gran medida de cómo se diseñe.

Seguir apoyando el trabajo de la comisión del salario mínimo

El proceso de ajuste de los salarios mínimos varía según los países de la OCDE. En la mayoría de los países de la OCDE, el salario mínimo suele ajustarse anualmente con un breve plazo entre la decisión y la aplicación. En otros países, el salario mínimo se ajusta anual o bianualmente, pero con un retraso ligeramente mayor, lo que puede marcar la diferencia en épocas de inflación alta o creciente. Por último, en algunos países no existe ningún ajuste periódico, lo que puede provocar largos retrasos y grandes pérdidas de poder adquisitivo. En Estados Unidos, por ejemplo, el salario mínimo federal no se ha incrementado desde 2009 (mientras que los salarios mínimos a nivel estatal y local se han actualizado con mucha más regularidad). En años de inflación elevada, pueden producirse múltiples incrementos del salario mínimo a lo largo del año en algunos países (por ejemplo, Bélgica, Francia y Luxemburgo).

La revisión de los salarios mínimos puede estar sujeta a la discrecionalidad del gobierno o puede tener lugar automáticamente en el caso de la indexación. En algunos países de la OCDE -en concreto, Bélgica, Canadá (desde abril de 2022), Costa Rica, Francia, Israel, Luxemburgo, Países Bajos y Polonia- existe una forma de indexación automática del salario mínimo al nivel nacional de salarios o precios. En los Países Bajos, por ejemplo, los salarios mínimos están indexados a los salarios negociados (es decir, los salarios definidos en los convenios colectivos), y en Israel a los salarios reales. La indexación a los precios (pasados) se da en países como Bélgica, Canadá, Francia⁵ y Luxemburgo.⁶ Polonia vincula su salario mínimo a la evolución futura de los precios y lo corrige *a posteriori* en caso de diferencias entre las previsiones y los índices realizados. Por último, algunos países tienen una forma de indexación que solo se aplica si los interlocutores sociales no llegan a un acuerdo (Colombia y la República Eslovaca).

Por último, en varios países de la OCDE, las comisiones de salario mínimo asesoran (de forma más o menos vinculante) a la hora de fijar el nivel del salario mínimo (incluyendo Australia, Francia, Alemania, Grecia, Corea, Irlanda, México y el Reino Unido). El funcionamiento de estos organismos varía de un país a otro en cuanto al carácter consultivo (por ejemplo, Francia) o jurídicamente vinculante (por ejemplo, Australia) de sus recomendaciones, el grado en que se tiene en cuenta la opinión de los interlocutores sociales y su independencia. En Francia, por ejemplo, la Comisión solo tiene un papel consultivo sobre el aumento discrecional que el Gobierno puede añadir al aumento automático debido al incremento de los precios y la productividad. En Irlanda y el Reino Unido, las comisiones están compuestas por expertos y representantes de los interlocutores sociales, y los gobiernos pueden desviarse de las recomendaciones, pero tienen que justificar la desviación en el Parlamento. En Alemania, el gobierno puede rechazar la recomendación de la comisión del salario mínimo, compuesta por interlocutores sociales y dos expertos sin derecho a voto, pero no puede modificarla. Por último, en Australia, la Comisión de Trabajo Justo es totalmente independiente y sus decisiones son jurídicamente vinculantes.

La experiencia de las comisiones de salario mínimo en los países de la OCDE demuestra que están especialmente bien situadas para dar recomendaciones objetivas, basadas en una amplia gama de factores económicos y sociales. Debe seguir apoyándose la labor de la CASSMI española. Su contribución a la elaboración y el encargo de estudios independientes sobre una serie de cuestiones relacionadas con el salario mínimo ha enriquecido el debate público y proporcionado una base de datos útil para el Gobierno. Los interlocutores sociales, incluyendo las organizaciones patronales, que decidieron no participar en las últimas deliberaciones, deberían seguir participando estrechamente en el proceso y el Gobierno debería comprometerse a respetar el dictamen de las comisiones o, en su defecto, explicar en una declaración pública por qué no está de acuerdo. Deben reforzarse los recursos de que dispone la CASSMI para supervisar y evaluar los efectos del salario mínimo en el mercado laboral. Para ello, es asimismo necesario movilizar datos administrativos que permitan hacer un seguimiento puntual de los salarios de cada trabajador (los datos de la Seguridad Social constituyen la fuente ideal para ello en el caso de España).

Table 3.1. Procedimientos de subida del salario mínimo (calendario y frecuencia de los ajustes)

	Plazo entre la decisión y la solicitud inferior o igual a dos meses	Retraso entre la decisión y la solicitud superior a dos meses
Ajuste periódico en una fecha fija	Australia Canadá (Federal) Colombia Costa Rica Francia Hungria Japón Luxemburgo México Polonia Portugal Eslovenia Suiza (5 Cantones) Turquía	Estonia Alemania Irlanda Corea Lituania Países Bajos Nueva Zelanda República Eslovaca España Reino Unido
Sin ajuste regular	Bélgica Chile República Checa (Chequia) Grecia Estados Unidos (Federal)	Letonia

Nota: Suiza (5 cantones) se refiere a los cinco cantones con salario mínimo legal: Cantón de Basilea-Ciudad, Cantón de Ginebra, Cantón del Jura, Cantón de Neuchâtel y Cantón del Tesino.

Fuente: OCDE (OCDE, 2023^[6]), *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*, <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>.

Table 3.2. Indexación automática del salario mínimo en los países de la OCDE en 2022

País	Mecanismo de indexación
Bélgica	El salario mínimo se indexa al llamado «índice de salud», es decir, el IPC anterior excluyendo el alcohol y el tabaco y la gasolina, pero incluyendo el combustible para calefacción, el gas y la electricidad (cada vez que el índice aumenta un 2% o más desde la última subida).
Canadá	El salario mínimo a nivel federal está indexado al Índice de Precios al Consumo del año natural anterior. Además, nueve provincias y territorios tienen una forma de indexación.
Costa Rica	El salario mínimo está indexado al coste de la vida y al crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB).
Francia	El salario mínimo está indexado al IPC anterior para el quintil inferior y se revisa anualmente o en cuanto el IPC aumenta un 2% o más desde la última subida del salario mínimo). Las revisiones anuales también incorporan la mitad del incremento salarial real de los obreros (solo si es positivo).
Israel	El salario mínimo está anclado en el 47,5% del salario medio.
Luxemburgo	Todos los salarios se indexan al IPC anterior (cada vez que el IPC aumenta un 2,5% o más desde el último semestre).
Países Bajos	El salario mínimo está indexado a la evolución salarial prevista para los próximos seis meses utilizando una cesta de salarios de convenio.
Polonia	El salario mínimo se indexa a la inflación futura + 2/3 del crecimiento futuro del PIB si, en el primer trimestre del año, el importe del salario mínimo es inferior a la mitad del salario medio. Si las previsiones de inflación difieren de la evolución real del índice de precios, se produce una corrección al año siguiente.
Suiza	En el cantón de Neuchâtel, el salario mínimo cantonal se ajusta automáticamente cada año al índice de precios al consumo. En el cantón de Basilea-Ciudad, el salario mínimo se ajusta (solo al alza) según un índice mixto (media del salario nominal y el índice de precios al consumo). En el cantón de Ginebra, el salario mínimo está indexado al índice de precios al consumo (solo al alza). En el cantón del Tesino, el gobierno ajusta anualmente los límites inferior y superior del salario mínimo cantonal en función de la evolución del índice nacional de precios.
Estados Unidos	El salario mínimo federal no está indexado. Actualmente, 13 estados y el Distrito de Columbia indexan los salarios mínimos estatales en función de la inflación. Además, está previsto que otros 6 estados indexen los salarios mínimos estatales a la inflación.

Nota: en Bélgica, es importante señalar que todos los salarios están indexados, pero las normas pueden variar de un sector a otro en función del convenio colectivo. Además, los aumentos salariales en general están limitados por una «norma salarial» (tope que tiene en cuenta la evolución salarial ponderada en Francia, Alemania y los Países Bajos). Además, en Colombia, el salario mínimo se indexa a los precios si los interlocutores sociales no llegan a un acuerdo. En la República Eslovaca, el salario mínimo se fija en el 57% del salario medio de dos años antes si los interlocutores sociales no llegan a un acuerdo.

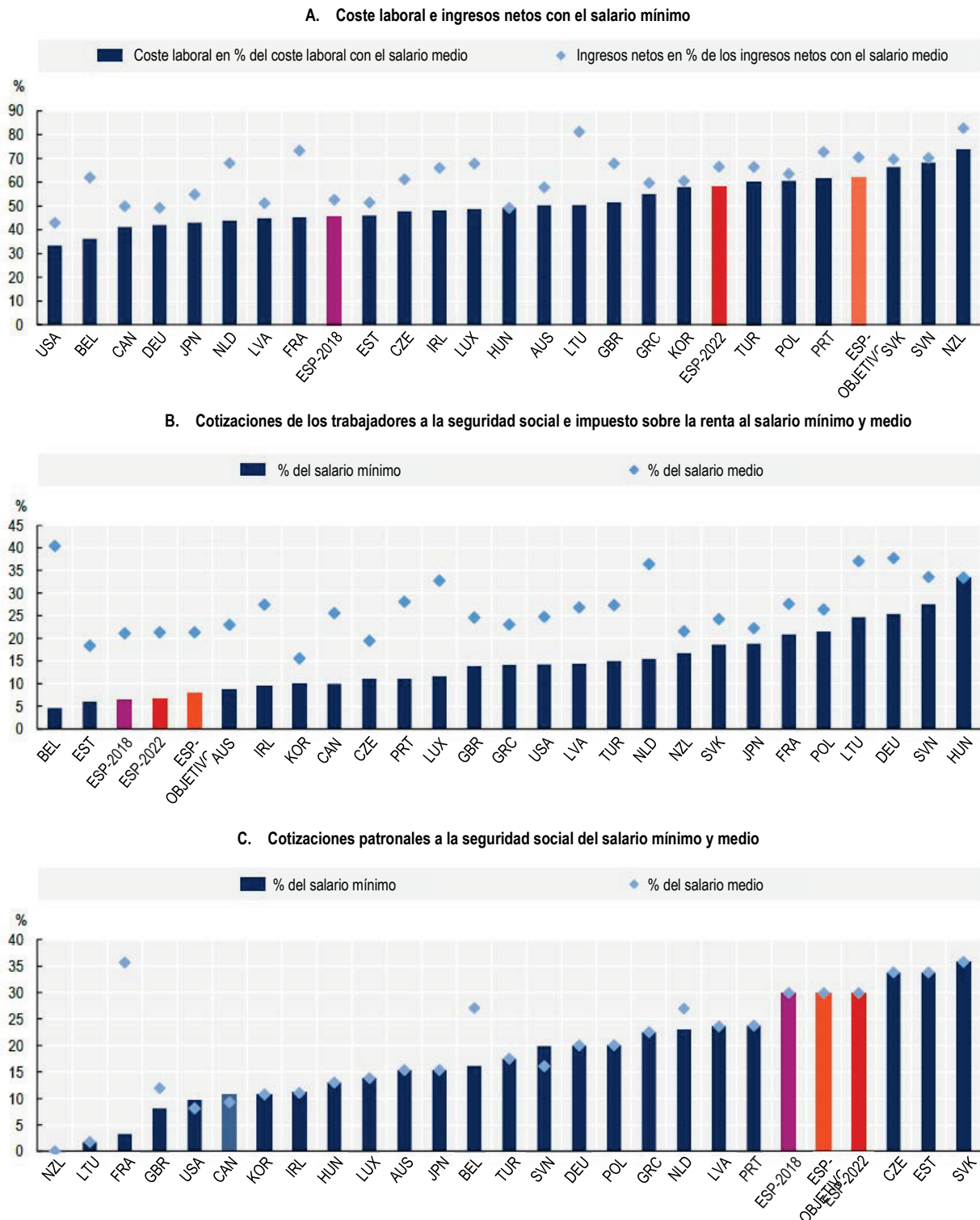
Fuente: OCDE (OCDE, 2023^[6]), *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*, <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>.

Explorar formas de potenciar aún más el papel del salario mínimo aprovechando su coordinación con el sistema fiscal y de prestaciones

La coordinación con el sistema de prestaciones fiscales puede contribuir a aumentar la eficacia del salario mínimo para hacer que trabajar resulte rentable, mitigando al mismo tiempo sus efectos sobre los costes laborales y la competitividad. En principio, esto puede adoptar la forma de reducciones específicas de las cotizaciones empresariales a la seguridad social para los trabajadores con salarios bajos (por ejemplo, en Francia) o de medidas de retribución dirigidas a los trabajadores con salarios bajos (por ejemplo, en Francia, Irlanda o el Reino Unido), incluyendo reducciones específicas de los impuestos sobre la renta o de las cotizaciones de los trabajadores a la seguridad social o el uso de créditos fiscales y prestaciones en el trabajo. Francia es un ejemplo de país con un salario mínimo bruto relativamente alto según las normas de la OCDE y medidas fiscales y de prestaciones relativamente importantes dirigidas a los trabajadores con salarios bajos. Utiliza reducciones selectivas de las cotizaciones empresariales a la seguridad social para contener el impacto del salario mínimo en los costes laborales y la competitividad, y prestaciones en el trabajo para aumentar la eficacia del salario mínimo en términos de salario neto.⁷ Como resultado, existe una gran diferencia en los costes laborales de los trabajadores con salario mínimo para los empresarios y el salario neto de los trabajadores con salario mínimo en relación con la mediana (Figura 3.3, Panel A).

Figura 3.3. El papel de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y las cotizaciones a la seguridad social en los costes laborales y la remuneración neta de los trabajadores con salario mínimo

de 2022 salvo que se indique lo contrario



Fuente: Modelo de beneficios fiscales de la OCDE.

En la actualidad, existe poca coordinación entre el salario mínimo y el sistema de prestaciones fiscales en España, lo que probablemente refleja el hecho de que, hasta hace poco, la necesidad de coordinación era limitada dado el bajo salario mínimo. En España existe actualmente una pequeña diferencia entre los costes laborales para los empresarios y el salario neto de los trabajadores con el salario mínimo en relación con la mediana. Como en la mayoría de los países de la OCDE, los trabajadores con salario mínimo en España están exentos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, por lo que la cuña fiscal de los trabajadores con salario mínimo es algo menor que la de los trabajadores con salario medio. Sin embargo, los tipos de cotización a la Seguridad Social del empresario y del trabajador son los mismos para los trabajadores con salarios bajos y medios. Además, no existen prestaciones específicas que complementen el salario mínimo. Con la reciente revalorización del salario mínimo, los argumentos a favor de la coordinación pueden haber cobrado más fuerza y las diferentes formas en que podría llevarse a cabo merecen ser exploradas y analizadas.

En principio, una opción podría ser introducir reducciones específicas en las cotizaciones empresariales a la seguridad social, para promover las oportunidades de empleo de los trabajadores poco cualificados. Mientras que en España las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por el salario mínimo se encuentran entre las más elevadas de la OCDE, su modelo de incentivos al empleo ya ofrece un importante conjunto de exenciones temporales de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social para la contratación de trabajadores con salarios bajos, que no se tienen en cuenta en el modelo de beneficios fiscales de la OCDE (Panel C). Los pros y los contras de las exenciones permanentes para los trabajadores con salarios bajos, como en Francia, frente a las exenciones temporales para la contratación de trabajadores con salarios bajos, como en España, no son evidentes. Aunque, en principio, los incentivos permanentes pueden ser más eficaces a la hora de crear oportunidades de empleo para los trabajadores con salarios bajos, tienen asimismo un coste fiscal significativamente mayor y conllevan un mayor riesgo de distorsión del empleo hacia empresas con salarios bajos y baja productividad, con efectos potencialmente adversos para el crecimiento de la productividad global.

Otra opción consistiría en explorar cómo podría mejorarse aún más la eficacia del salario mínimo para reducir la pobreza en el trabajo. Aunque las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores y los impuestos sobre la renta de las personas físicas al salario mínimo ya son bastante bajos (Panel B), puede ser posible complementar el salario mínimo con una prestación en el trabajo para los trabajadores de hogares con bajos ingresos. Las prestaciones en el trabajo representan una herramienta más directa para abordar la pobreza en el trabajo que el salario mínimo (OCDE, 2009^[29]), pero que no conlleve el riesgo de expulsar del mercado a los trabajadores con salarios bajos y apoye la reasignación de puestos de trabajo que mejore la eficacia, preservando los incentivos para la movilidad laboral entre empresas. La reciente revalorización del salario mínimo, además, puede aumentar aún más la eficacia de las prestaciones en el trabajo como herramienta política, al reducir el riesgo de que los empresarios utilicen su posición negociadora para apropiarse de las prestaciones en el trabajo destinadas a los trabajadores rebajando sus salarios. De hecho, esta es la razón por la que la OCDE aboga por el uso de prestaciones en el trabajo en combinación con un salario mínimo moderado (OCDE, 2018^[21]).

Cuadro 3.2. El sistema de prestaciones en el trabajo (*Prime d'activité*) en Francia

Los regímenes de prestaciones en el trabajo (IWB) están diseñados para crear una diferencia significativa entre los ingresos de las personas que trabajan y los que obtendrían si no trabajaran, haciendo así que trabajar resulte rentable, al tiempo que se apoyan los ingresos de los más vulnerables dentro o fuera del trabajo. Persiguen, por tanto, el doble objetivo de, por un lado, fomentar el empleo y el ascenso de los trabajadores en la escala salarial y, por otro, garantizar una mayor inclusividad del mercado laboral. Para no crear nuevos desincentivos en los niveles superiores de la escala salarial, el IWB debe evitar los efectos de umbral manteniendo una comunidad autónoma de supresión progresiva suficientemente amplia en la

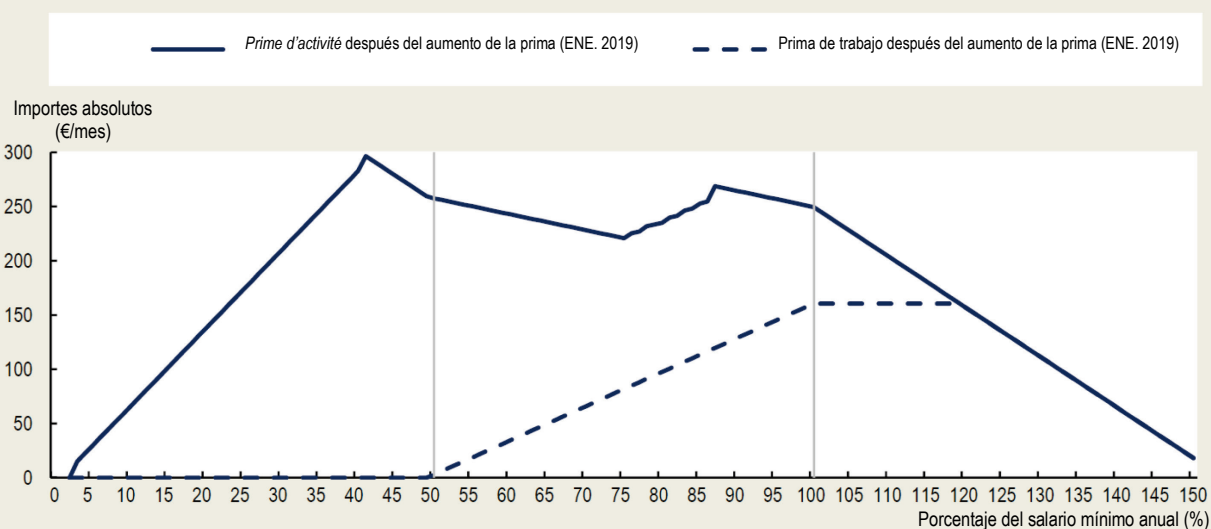
que las prestaciones se retiren gradualmente.

La eficacia de los IWB depende de su orientación, de la duración de su uso y de la forma en que se utilicen. En primer lugar, los efectos de las prestaciones en el trabajo sobre los incentivos laborales son más pronunciados cuando se dirigen a grupos más sensibles a los incentivos económicos, como las familias monoparentales (Immervoll y Scarpetta, 2012^[30]). Además, las prestaciones en el trabajo son más eficaces cuando se conceden de forma permanente, es decir, mientras se necesitan, en lugar de por una duración máxima limitada. La evidencia sugiere que las prestaciones temporales por desempleo tienen efectos limitados sobre la pobreza a largo plazo (Van der Linden, 2016^[31]). Por último, los sistemas IWB tienden a ser más eficaces cuando se utilizan de forma sencilla y transparente. Si los beneficiarios potenciales no entienden el sistema IWB, la respuesta deseada de la oferta de trabajo tiende a ser menor (Chetty, Friedman y Saez, 2013^[32]). Esto es más probable cuando la interacción con otros impuestos y prestaciones es compleja.

A modo de ejemplo ilustrativo, la figura 3.4 documenta el nivel de las prestaciones en el trabajo a lo largo de la distribución salarial (expresado como porcentaje del salario mínimo) para la *Prime d'Activité* en Francia. Como en la mayoría de los países, la *Prime d'Activité* se caracteriza por una región de entrada, una meseta y una región de salida. La prestación consta de dos componentes: una cantidad a tanto alzado que varía en función de la composición de la familia y una prima de trabajo basada en los ingresos individuales que se incrementa progresivamente en 0,5 veces el nivel del salario mínimo a tiempo completo, del que se deducen los ingresos de la unidad familiar.

Figura 3.4. La *Prime d'activité* en Francia

Prestación mensual en euros en 2019



Nota: las simulaciones se refieren a un hogar unipersonal sin hijos tras tener en cuenta otros impuestos y prestaciones.

Fuente: (Carcillo et al., 2019^[33]), «Assessing recent reforms and policy directions in France: Implementing the OECD Jobs Strategy», <https://doi.org/10.1787/657a0b54-en>.

3.2.2. Negociación colectiva y diálogo social

Los datos sobre la relación entre la negociación colectiva y el diálogo social, por una parte, y la productividad, por otra, son relativamente escasos. En principio, su repercusión en la productividad puede

ir por distintos caminos (Freeman y Medoff, 1984^[34]). Al reforzar el poder de negociación de los trabajadores, la negociación colectiva tiende a aumentar los salarios a expensas de los beneficios y, cuando se lleva a cabo a nivel sectorial, también induce una estructura salarial más comprimida entre las empresas (canal del «monopolio»). Esto ha suscitado a veces preocupación por sus posibles efectos adversos sobre la inversión y la asignación de recursos. Tales preocupaciones pueden ser más acusadas cuando la negociación colectiva está centralizada y la coordinación salarial es débil. Pero, al dar voz a los trabajadores y mejores resultados, el diálogo social y la negociación colectiva también pueden ayudar a superar retos comunes (por ejemplo, la adopción de nuevas tecnologías o la prevención de problemas de salud relacionados con el trabajo), al tiempo que refuerzan el compromiso de los trabajadores con sus empresas, lo que puede aumentar la productividad (canal «voz»). Esto es más probable cuando los interlocutores sociales están bien organizados y se benefician de amplias afiliaciones (OCDE (2018^[35]). Esto permite que el diálogo social y la negociación colectiva se generalicen a nivel de empresa y que los interlocutores sociales sean representativos también a niveles superiores (por ejemplo, sector, país).

El análisis que sigue se centra en dos aspectos de la negociación colectiva que han recibido considerable atención en el debate sobre la productividad: i) el grado de descentralización de los sistemas de negociación colectiva, que se refiere al margen de negociación a nivel de empresa, para la reasignación y la innovación; ii) el grado de coordinación salarial a través de los convenios colectivos para los resultados macroeconómicos y la competitividad internacional. Analiza asimismo cómo puede contribuir la negociación colectiva a un reparto equitativo de la carga de la inflación entre empresas y trabajadores.

El grado de descentralización de la negociación colectiva

La negociación colectiva descentralizada se ha relacionado a menudo con un mejor rendimiento de la productividad (OCDE, 2019^[36]). Los sistemas descentralizados pueden adoptar dos formas diferentes. La negociación colectiva puede tener lugar predominantemente a nivel de empresa, como en los «sistemas total o ampliamente descentralizados» (por ejemplo, los países de Europa Central y Oriental, así como los países de la OCDE fuera de Europa). Aunque esto suele proporcionar más flexibilidad a las empresas y puede favorecer la productividad, tiende a asociarse con una cobertura de la negociación colectiva baja y en declive. Alternativamente, la descentralización puede tener lugar dentro de la negociación sectorial, dejando un margen sustancial para la negociación a nivel de empresa (hacia arriba y hacia abajo), como en los «sistemas descentralizados organizados» (por ejemplo, los países nórdicos, Alemania y los Países Bajos). Esto también proporciona cierta flexibilidad a las empresas, pero no se traduce en una menor cobertura de la negociación colectiva. En los sistemas centralizados, los acuerdos sectoriales no dejan margen (significativo) para desviaciones a la baja a nivel de empresa (las condiciones solo pueden ser más favorables). Aunque, tras la crisis financiera mundial, España introdujo una mayor descentralización en su sistema de negociación a nivel sectorial, esto se ha invertido parcialmente con la última reforma del mercado laboral de 2021 (ver Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3. Evolución reciente de la negociación colectiva en España

Hasta 2012, la negociación colectiva en España estaba centralizada en gran medida. La negociación colectiva se llevó a cabo predominantemente a nivel sectorial mediante convenios de ámbito nacional o autonómico. Los acuerdos a nivel de empresa son raros y solo pueden utilizarse para completar los acuerdos sectoriales (principio de favorabilidad).

En 2012, se emprendió una controvertida reforma del mercado laboral, sin el apoyo de los interlocutores sociales, para emprender un proceso de descentralización organizada de la negociación colectiva, permitiendo que los convenios a nivel de empresa se apartaran a la baja de los convenios de ámbito superior e introduciendo cláusulas de exclusión voluntaria. Además, se redujo a un año (ultraactividad) la vigencia de los convenios colectivos más allá de su fecha formal de finalización en ausencia de un nuevo

convenio. Se esperaba que, al proporcionar más flexibilidad salarial, se fomentaría la resistencia del mercado laboral y se apoyaría una recuperación de la crisis financiera mundial rica en empleo (OCDE, 2014_[37]). No está claro hasta qué punto se han materializado estas expectativas. Aunque la reforma no parece haber dado lugar a un aumento significativo en el uso de acuerdos a nivel de empresa, posiblemente debido a la ausencia de representantes de los trabajadores reconocidos en la mayoría de las empresas, el uso de cláusulas de exclusión voluntaria fue relativamente común entre las empresas (alrededor del 20% en 2019), en particular las grandes empresas y las empresas de los sectores de la hostelería y las artes (OCDE, 2021_[38]). Si bien esto último puede haber mejorado la alineación de los salarios y la productividad entre las empresas, también puede haber debilitado la negociación a nivel sectorial y haber contribuido a la disociación entre el crecimiento de los salarios y el de la productividad (ver capítulo 2).

En una importante reforma del mercado laboral en 2021, basada en un amplio acuerdo entre los interlocutores sociales, estos cambios se revirtieron parcialmente restableciendo el principio de favorabilidad con respecto al salario base, los complementos y las primas y recuperando la ultraactividad. La reforma también especifica que en caso de subcontratación prevalece el convenio colectivo sectorial de la actividad en cuestión. No obstante, se preservó cierto margen para establecer excepciones a los convenios sectoriales, ya que el tiempo de trabajo y otras condiciones laborales no salariales siguen rigiéndose por el principio de favorabilidad de los convenios a nivel de empresa, y el uso de cláusulas de exclusión voluntaria -posiblemente el elemento clave de la reforma de 2012- no se vio afectado. Además de aumentar la centralización de la negociación colectiva, un objetivo importante de la reforma era reforzar la posición negociadora de los sindicatos y, de este modo, promover un reparto más amplio de las ganancias de productividad.

La importancia de la descentralización para la productividad reside principalmente en su capacidad para proporcionar flexibilidad salarial a las empresas. Esto puede ayudar a mejorar la asignación de recursos entre empresas que difieren en su productividad. De hecho, en un mercado de trabajo con fricciones, las diferencias salariales entre empresas tienden a reflejar las diferencias de productividad y actúan como un mecanismo de asignación al incentivar a los trabajadores a trasladarse a empresas más productivas.⁸ La flexibilidad salarial puede asimismo contribuir a la adaptabilidad de las empresas a los cambios en las condiciones empresariales (incluyendo las perturbaciones propias de la idiosincrasia). Como resultado, los salarios medios de las empresas en los sistemas descentralizados tienden a estar más fuertemente alineados con las diferencias de productividad entre empresas y a lo largo del tiempo (Berlinghieri, Criscuolo y Blancenay, 2019_[39]; OCDE, 2021_[4]). Otras razones por las que la negociación colectiva descentralizada puede asociarse a un mejor rendimiento de la productividad son que requiere la presencia de representantes de los trabajadores en la empresa, lo que también permite el diálogo social en el lugar de trabajo, y que tiende a asociarse a una mayor prevalencia de la remuneración por rendimiento (ver Cuadro 3.4).

Empíricamente, es difícil analizar la importancia de los sistemas descentralizados de negociación colectiva para la productividad. No obstante, hay algunos indicios de que los países con sistemas de negociación colectiva más descentralizados -incluyendo aquellos con sistemas descentralizados organizados- tienden a tener mejores resultados de productividad (OCDE, 2019_[36]; OCDE, 2018_[2]). Garnero et al. estudian los efectos de la negociación a nivel de empresa sobre los salarios y la productividad en Bélgica, cuyo sistema de negociación colectiva comparte varias características con el español.⁹ Demuestran que la negociación a nivel de empresa aumenta tanto los costes salariales como la productividad (con respecto a los convenios a nivel de sector). En el caso de Bélgica, la prima de productividad asociada a los convenios a nivel de empresa es menor que la prima salarial correspondiente. Esto sugiere que los convenios a nivel de empresa contribuyen a redistribuir la renta del capital a los salarios, en particular cuando la competencia en el mercado de productos es baja y las rentas a repartir entre trabajadores y empresas son relativamente elevadas.

Los datos empíricos sobre el diálogo social y la negociación colectiva en el lugar de trabajo sugieren provisionalmente que los efectos netos positivos sobre la productividad de las empresas son nulos o pequeños, con una considerable heterogeneidad entre los lugares de trabajo, los sectores y los países - por ejemplo, Hirsch (2004^[41]), Addison (2016^[42]), Doucouliagos et al. (2018^[43]). Es probable que los efectos sean más positivos cuanto mejor sea la calidad de las relaciones laborales (Krueger y Mas, 2004^[44]; OCDE, 2016^[45]), cuanto mayor es el grado de competencia en el mercado de productos (Freeman y Medoff, 1984^[34]) y cuando existe representación colectiva de los trabajadores en el lugar de trabajo (OCDE, 2018^[35]). También puede ayudar que los canales de voz y de monopolio estén claramente separados, como ocurre en los sistemas duales que combinan la negociación colectiva sectorial con los comités de empresa en el lugar de trabajo (Marsden, 2015^[46]; Freeman y Lazear, 1995^[47]).

La reforma del mercado laboral de 2021 avanzó hacia una negociación colectiva más centralizada, restableciendo el principio de favorabilidad con respecto al salario base, los complementos y los pluses. Esto significa que los convenios a nivel de empresa ya no pueden desviarse a la baja de los convenios colectivos de orden superior en lo que respecta a la retribución. Su importancia práctica puede ser modesta, ya que los convenios a nivel de empresa siguen siendo relativamente escasos y, en general, su uso no parece haber aumentado significativamente desde la reforma de 2012, cuando se eliminó la favorabilidad (aunque puede ser diferente en sectores y empresas concretas, sobre todo en las multiservicios). Tal hecho puede deberse a que los convenios a nivel de empresa exigen que haya un sindicato o un representante de los trabajadores reconocido en la empresa, lo que no siempre es el caso. Al mismo tiempo, se preservó cierto margen para establecer excepciones a los convenios sectoriales, ya que las condiciones de trabajo no salariales siguieron estando bajo el principio de favorabilidad de los convenios a nivel de empresa y el uso de cláusulas de exclusión voluntaria -posiblemente el elemento clave de la reforma de 2012- no se vio afectado. Dada la supuesta importancia de la negociación colectiva descentralizada y del diálogo social en el lugar de trabajo para la productividad, sería útil una evaluación *a posteriori* del impacto de la reciente reforma del mercado laboral.

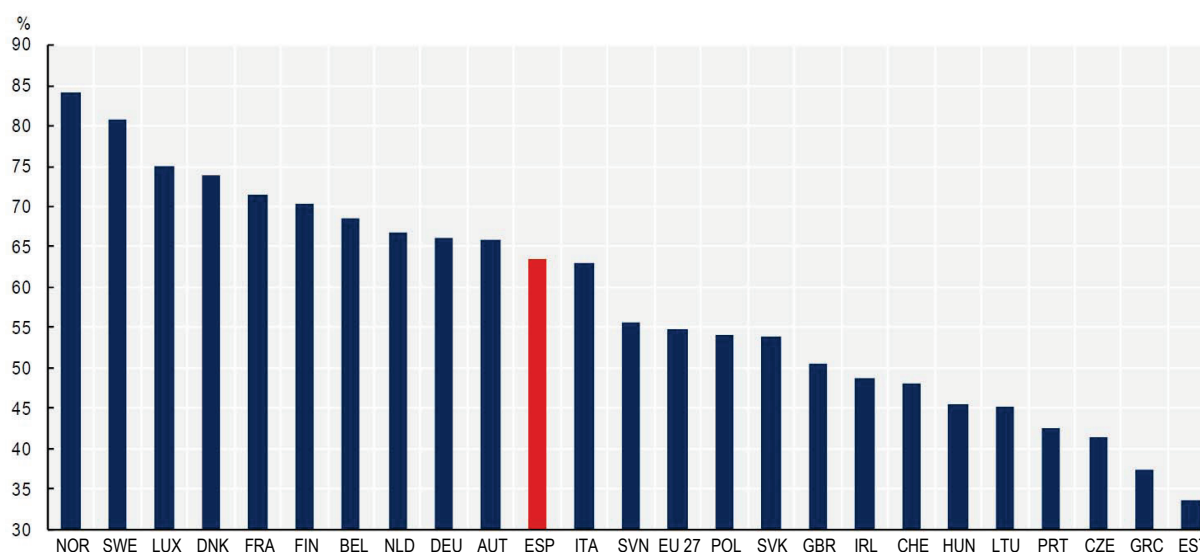
Apoyar el diálogo social y la negociación a nivel de empresa promover aún más la representación de los trabajadores en el lugar de trabajo

Los sistemas de negociación colectiva que dejan margen a las empresas para adaptar las condiciones establecidas en los convenios de ámbito superior tienden a asociarse con un mayor crecimiento de la productividad. Es necesario cierto grado de flexibilidad a nivel de empresa para garantizar el crecimiento de la productividad. No obstante, una condición previa para que esto ocurra es contar con formas representativas de representación de los trabajadores a nivel de empresa, incluyendo las PYME.¹⁰

Existen grandes diferencias en el grado de representación en el lugar de trabajo entre países (Figura 3.5). Curiosamente, la cobertura de la representación a nivel de empresa no es especialmente elevada en los países de la UE en los que predomina la negociación a nivel de empresa, aunque las instituciones de representación de los trabajadores son pilares indispensables de la negociación colectiva en los sistemas unipersonales. La representación de los trabajadores a nivel de empresa tiende a ser relativamente alta en los sistemas de negociación a varios niveles, en los que la negociación sectorial se complementa con niveles de negociación a nivel de empresa (sobre todo en los países nórdicos, Alemania o los Países Bajos). Por el contrario, la representación a nivel de empresa es baja en países caracterizados por la negociación a nivel sectorial con una negociación limitada a nivel de empresa, como Grecia o Portugal (OCDE, 2019^[36]). En España, la representación en el lugar de trabajo ronda el 60%, porcentaje inferior al de la mayoría de los países con negociación a varios niveles, pero superior a la media de la UE. Para apoyar el diálogo social y la descentralización organizada, podría promoverse más la representación local de los trabajadores en las empresas, sobre todo en las PYME.

Figura 3.5. Representación en el lugar de trabajo en los países de la UE

Porcentaje de empleados representados en el lugar de trabajo por un sindicato, comité de empresa u organismo similar.



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Telefónica Europea sobre las Condiciones de Trabajo en 2021.

Para ampliar el diálogo social a todos los segmentos de la economía, algunos gobiernos han intentado promover el diálogo social en las PYME. Por ejemplo, en Italia, el Gobierno aumentó en 2017 los incentivos fiscales para promover las negociaciones sobre la remuneración en función de los resultados y las disposiciones en materia de bienestar a nivel de empresa con el objetivo declarado de ampliar la negociación a nivel de empresa también a las empresas medianas y pequeñas y reforzar el vínculo entre la productividad y los aumentos salariales a nivel de empresa (D'Amuri y Nizzi, 2017^[48]). Las pruebas analizadas en Cuadro 3.4 sugieren que puede haber contribuido a aumentar la productividad laboral a nivel de empresa.

Cuadro 3.4. Retribución por rendimiento, negociación colectiva y productividad

La remuneración por rendimiento puede contribuir positivamente a la productividad laboral (Lazear, 2000^[49]). En principio, la remuneración por rendimiento puede ayudar a atraer a empleados más capaces, fomentar un mayor esfuerzo y calidad del trabajo, aumentar la inversión en formación de los empleados, reducir la rotación y el absentismo, y mejorar el trabajo en equipo y la colaboración. Además, la remuneración por rendimiento proporciona asimismo flexibilidad salarial en las empresas, lo que puede ser importante en países donde la flexibilidad en la remuneración base y el empleo es limitada (Stokes et al., 2017^[50]). No obstante, la remuneración por rendimiento también puede tener inconvenientes, como el incentivo a escatimar la calidad y otros aspectos del rendimiento difíciles de observar. La remuneración basada en el rendimiento individual también puede debilitar los incentivos para la colaboración. Los estudios empíricos sugieren que la remuneración en función del rendimiento suele asociarse a una mejora de la productividad de los empleados (Damiani, Pompei y Ricci, 2022^[51]).

En casi todos los países de la UE, el uso de la remuneración por rendimiento ha aumentado en las últimas décadas (Figura 3.6). Lo anterior ha ido acompañado de una disminución de la cobertura de los convenios colectivos. Los sindicatos se han mostrado a menudo reticentes a acordar el uso de la remuneración en función de los resultados, ya que socavan el objetivo de unas políticas salariales más uniformes e

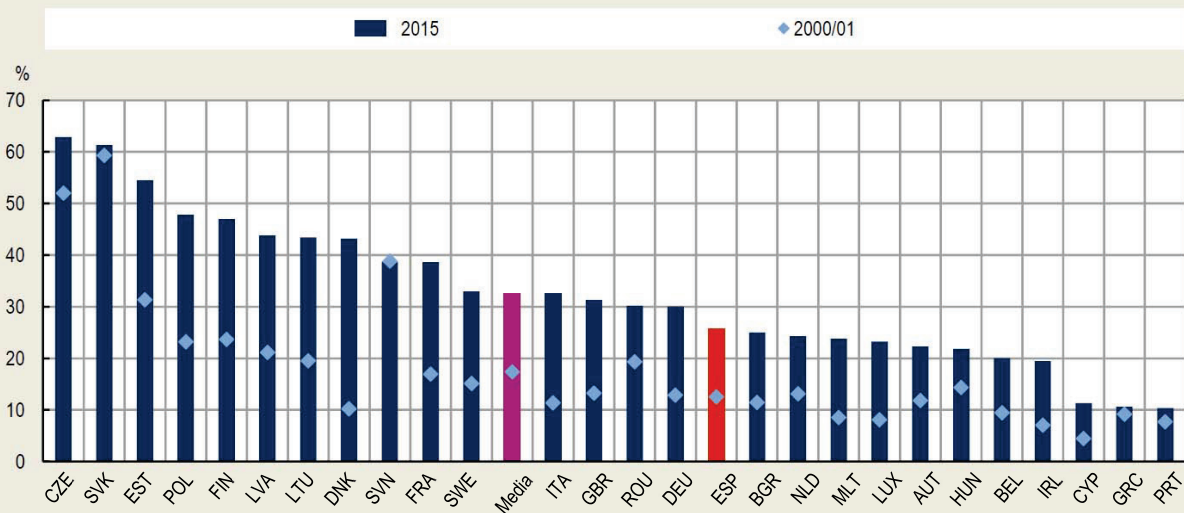
igualitarias. De hecho, Zwysen (2021^[52]) encuentra que en las empresas en las que existe representación de los trabajadores, la retribución por rendimiento se reparte de forma más equitativa. El recurso a la remuneración en función de los resultados también tiende a ser más frecuente en los países en los que la cobertura de la negociación colectiva es escasa o está más descentralizada.

Al igual que en la mayoría de los demás países de la UE, la proporción de trabajadores que reciben algún tipo de retribución por rendimiento en España se duplicó, pasando del 13% al 26% durante el periodo comprendido entre 2000 y 2015. Sin embargo, el uso de la remuneración por rendimiento sigue estando por debajo de la media de la UE (32,6%) y de países cercanos como Francia (38,6%) e Italia (32,6%). El aumento de la remuneración en función de los resultados refleja el creciente uso de primas vinculadas a los resultados individuales, los del equipo o los de la empresa en su conjunto. En cambio, ha disminuido la proporción de trabajadores que perciben la totalidad de su salario en función de su propio rendimiento.

El restablecimiento en la reforma de 2021 del principio de favorabilidad con respecto a las primas podría frenar la tendencia al alza en el uso de la remuneración en función de los resultados y podría establecerse un control específico. Además, el Gobierno español puede promover el uso de bonificaciones mediante la difusión de información y el asesoramiento sobre las mejores prácticas, así como ofreciendo incentivos fiscales directos. Italia introdujo una exención fiscal para la remuneración por rendimiento en 2015. Los datos demuestran que esto aumentó la productividad laboral (Damiani, Pompei y Ricci, 2022^[51]).

Figura 3.6. La remuneración en función de los resultados se ha generalizado

Porcentaje de empleo, 2000/01-2015



Nota: el gráfico muestra la proporción de cualquier tipo de retribución en función del rendimiento (participación financiera, rendimiento en equipo, rendimiento individual, a destajo) a lo largo del tiempo por países.

Fuente: Zwysen (2021^[52]), *Performance pay across Europe*.

El grado de colaboración salarial entre sectores

La coordinación eficaz de los salarios negociados en todas las unidades de negociación puede contribuir a mejorar los resultados macroeconómicos, incluyendo la productividad. En primer lugar, la coordinación salarial puede ayudar a alinear los salarios con la productividad a nivel global, en consonancia con el pleno empleo, de forma similar a la negociación centralizada (OCDE, 2006^[53]; Ait y Tzannatos, 2008^[54]). Cuando el desempleo es elevado, el principal objetivo suele ser la moderación salarial. En el contexto actual de elevada inflación de precios y escasez de mano de obra que caracteriza a la mayoría de los países de la

OCDE, la coordinación también puede favorecer un mayor crecimiento salarial, dependiendo de la forma en que se lleve a cabo. En segundo lugar, la coordinación salarial puede desempeñar un papel importante en la promoción de la resiliencia del mercado de trabajo al facilitar los ajustes de los salarios y del tiempo de trabajo en respuesta a las perturbaciones macroeconómicas y, por tanto, mitigar el impacto de las recesiones en el desempleo (OCDE, 2012^[55]; OCDE, 2017^[56]). Tercero, la coordinación salarial puede ayudar a promover la competitividad internacional y el crecimiento equilibrado, garantizando que los salarios se mantengan bien alineados con la productividad en los sectores exportadores y evitando al mismo tiempo que los salarios en otros sectores, sobre todo en los no comerciables, diverjan demasiado y socaven la competitividad internacional.¹¹ En cuarto lugar, la coordinación salarial implica necesariamente cierto grado de compresión salarial entre sectores y esto, en combinación con la moderación salarial, podría reforzar los incentivos para la inversión en sectores que son altamente rentables y apoyar el crecimiento de la productividad global (Barth, Moene y Willumsen, 2014^[57]).¹²

La coordinación salarial adopta formas diferentes en los distintos países. La coordinación es más fuerte cuando se basa en controles legales estrictos (coordinación impuesta por el Estado). Este es el caso de Bélgica, donde los salarios están indexados a los aumentos del coste de la vida, pero limitados por una norma salarial explícita basada en la evolución salarial de los países vecinos.¹³ En los países nórdicos, así como en Austria, Alemania y los Países Bajos, un sector principal establece la norma salarial, normalmente el sector manufacturero, y los demás le siguen (negociación por pautas). (Fougère, Gautier y Roux, 2018^[58])¹⁴ En varios otros países, las organizaciones de nivel máximo establecen directrices que deben seguirse al negociar en niveles inferiores (negociación de nivel máximo). La forma en que se organiza la coordinación salarial podría tener importantes implicaciones sobre la forma en que afecta a los resultados macroeconómicos, incluida la productividad. Por ejemplo, es más probable que la negociación de modelos se asocie con la moderación salarial incluso cuando la inflación es alta, mientras que es menos evidente en el caso de la negociación a nivel máximo.

En España, la coordinación salarial tiende a ser relativamente débil. Aunque las organizaciones de alto nivel desempeñan un papel importante en el desarrollo de respuestas compartidas a retos clave, su papel en la coordinación salarial entre industrias es generalmente limitado. Los salarios están más fuertemente alineados con la productividad en todos los sectores que en los países donde la coordinación salarial es importante (OCDE, 2019^[36]). Las directrices para la fijación de salarios no son vinculantes y tienen poco impacto en la práctica debido a la fragmentación de las organizaciones de empresarios y trabajadores, la baja calidad de las relaciones laborales y la falta de confianza entre los interlocutores sociales. Ya se mida por el número de días perdidos por huelgas, por la calidad percibida de las relaciones laborales por los altos ejecutivos o por el grado de confianza de la población en los sindicatos, España se sitúa muy por debajo de la media de la OCDE (OCDE, 2019^[36]). Dicho esto, con la revalorización del salario mínimo legal, es probable que este se haya convertido en un punto de referencia más importante para las negociaciones salariales, aumentando potencialmente el grado efectivo de coordinación salarial entre sectores (similar a Francia).

La negociación colectiva en tiempos de inflación alta

El repentino y sorprendente aumento de la inflación desde el segundo semestre de 2021 representa un nuevo e importante reto para los sistemas de negociación colectiva de todos los países de la OCDE. Los salarios reales negociados se han desplomado en todos los países de la OCDE de los que se dispone de datos (OCDE, 2023^[6]). Varios factores pueden explicar por qué los salarios nominales negociados, por término medio, no han conseguido seguir el ritmo de la inflación. Y lo que es más importante, la naturaleza escalonada y poco frecuente de los acuerdos salariales implica que los salarios negociados no se ajustan inmediatamente a una inflación de precios inesperada.

España es uno de los pocos países de la OCDE donde los convenios colectivos pueden incluir cláusulas de indexación (Tabla 3.3). Según el Banco de España (Banco de España, 2022^[59]), en 2022 entre los

trabajadores cubiertos por un convenio colectivo, el 45% tenía sus salarios negociados indexados a la inflación, por encima del 17% de media en 2014-21, pero aún por debajo de principios de la década de 2000, cuando el 70% de los trabajadores con convenio colectivo tenía dicha cláusula. Los convenios colectivos suelen estar indexados a la inflación general, que incluye los precios de la energía. La mayoría de los trabajadores están cubiertos por cláusulas de indexación anual, pero en algunos casos existen cláusulas de indexación plurianual. En este caso, los posibles ajustes salariales se determinarían en función de cómo se comporte la inflación a lo largo de toda la vigencia del convenio colectivo (lo que puede ayudar a suavizar el impacto de un repunte temporal de la inflación). La mayoría de las cláusulas de indexación (75%) incluyen topes, que limitan la medida en que la inflación se refleja en el aumento de los salarios.

La indexación salarial garantiza que los salarios de los empleados sigan el ritmo del coste de la vida, lo que puede ayudar a mantener su poder adquisitivo y proporcionar una sensación de seguridad. Además, puede ayudar a reducir los conflictos entre empresarios y trabajadores por los aumentos salariales. En 2022, hubo relativamente pocas huelgas en España, en comparación con el patrón histórico, así como con otros países de la OCDE (OCDE, 2023^[6]). No obstante, la indexación salarial puede provocar un aumento de los costes laborales para los empresarios, lo que puede repercutir negativamente en su rentabilidad y competitividad. Además, la indexación salarial puede contribuir a una espiral inflacionista, en la que los precios suben en respuesta a los aumentos salariales. Por ahora, parece que los ajustes de los salarios nominales a una mayor inflación no han alimentado una espiral de precios y salarios. En España, como en la mayoría de los demás países de la OCDE, los beneficios unitarios han aumentado más que los costes laborales unitarios entre 2021 y 2022 (OCDE, 2023^[6]). Esto parece indicar que muchas empresas pudieron subir los precios más de lo que aumentaron los costes (por ejemplo, mayores precios de la energía, salarios), contribuyendo a las presiones internas sobre los precios. También significa, como ya se ha mencionado, que hay cierto margen para que los beneficios absorban nuevos ajustes salariales -al menos en el caso de los trabajadores más vulnerables- sin generar presiones significativas sobre los precios ni provocar una caída de la demanda de mano de obra.

Table 3.3 Indexación salarial automática en los convenios colectivos en 2022

País	Escalas salariales indexadas a la inflación (u otro indicador)	Fórmula	Corrección automática
Bélgica	Sí, en todos los sectores.	«Índice de salud», es decir, el IPC anterior excluidos el alcohol y el tabaco y la gasolina, pero incluyendo el combustible para calefacción, el gas y la electricidad.	No
Alemania	Sí, pero solo en algunos sectores	El acuerdo se renegocia si la inflación supera una tasa específica.	No
Italia	Sí, en todos los sectores	Previsión del índice IPCA sin bienes energéticos importados.	Sí, tanto hacia arriba como hacia abajo (aunque rara vez o nunca se aplica).
Luxemburgo	Sí, en todos los sectores	IPC anterior	No
Países Bajos	Sí, pero solo alrededor del 5% de los acuerdos	IPC anterior en el periodo del 1 ^{er} trimestre	n.d.
España	Sí, pero solo en algunos sectores	No existe ninguna norma general pero en el pasado solía aplicarse el IPC.	Sí, pero solo al alza (si la inflación realizada es superior al indicador de referencia) con un tope máximo.
Suiza	Sí, pero solo en algunos sectores	Varía en función del convenio	Sí, pero solo al alza (si la inflación real es superior al indicador de referencia)

Nota: n.d.: información no disponible.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre medidas recientes para hacer frente a la presión de la inflación sobre los salarios (febrero de 2023).

Seguir apoyando los esfuerzos de los interlocutores sociales para alcanzar acuerdos amplios y con visión de futuro

Como se analiza en la Estrategia de Empleo de la OCDE de 2018, la participación de los interlocutores sociales es esencial para crear consenso, mantener la paz social y garantizar la legitimidad de las decisiones políticas (OCDE, 2018^[2]). Permite la representación de diversas perspectivas y ayuda a equilibrar los intereses de las distintas partes interesadas. La participación de los interlocutores sociales puede asimismo contribuir a que la política tenga más visión de futuro. Para ello, es preciso identificar los posibles retos y oportunidades con antelación, en lugar de combatir los problemas cuando surgen. Anticiparse a los futuros retos y oportunidades, encontrar soluciones y gestionar el cambio de forma proactiva puede lograrse más fácil y eficazmente si los empresarios, los trabajadores y sus representantes colaboran estrechamente con el gobierno en un espíritu de colaboración y confianza mutua. Esto ha sido crucial para la reforma del mercado laboral de 2021 y la coordinación de la negociación colectiva a través del pacto social de mayo de 2023. El Gobierno debe seguir apoyando los esfuerzos de los interlocutores sociales para alcanzar acuerdos amplios y con visión de futuro e implicarlos en el desarrollo y la aplicación de futuras reformas.

Esto es especialmente relevante en tiempos de alta inflación. Blanchard y Pisani-Ferry (2022^[60]) han argumentado que un foro en el que los sindicatos, las organizaciones patronales y el gobierno se pongan de acuerdo sobre cómo repartir la carga de la inflación permitiría probablemente un resultado más justo y un menor riesgo de inflación de segunda ronda (por ejemplo, una transmisión de los choques inflacionistas a través de los salarios sobre los precios, desencadenando así una espiral de precios y salarios), lo que facilitaría la labor de la política monetaria. Los convenios tripartitos, incluyendo los salariales, eran relativamente frecuentes en los tiempos de apogeo de la negociación colectiva, pero ahora son muy raros. No obstante, el acuerdo tripartito de 2022 sobre salarios y competitividad en Portugal, así como el acuerdo bipartito de mayo de 2023 en España, muestran cómo el diálogo social puede contribuir a garantizar un reparto equitativo de los costes de la elevada inflación y promover ganancias de productividad ampliamente compartidas de forma más general.¹⁵

3.3. Protección del empleo y mantenimiento del empleo

Las disposiciones en materia de seguridad en el empleo, ya sea en forma de protección del empleo o de sistemas de conservación del empleo, pueden tener importantes implicaciones para el crecimiento de la productividad ampliamente compartido. Pueden contribuir a un mayor crecimiento de la productividad reforzando los incentivos para la acumulación y preservación del capital humano específico de la empresa en el lugar de trabajo, promoviendo las relaciones a largo plazo entre empleador y empleado y el uso de prácticas laborales y de gestión de alto rendimiento. No obstante, también pueden socavar el crecimiento de la productividad. Al reducir la tendencia de las empresas a ajustar el empleo en función de las cambiantes condiciones empresariales y debilitar los incentivos de los trabajadores para trasladarse a empresas más productivas, pueden socavar la reasignación de puestos de trabajo entre empresas, que mejora la eficiencia. Los datos de los países de la OCDE sugieren que una protección estricta del empleo también puede reforzar los incentivos para el uso de modalidades de trabajo flexibles, dando lugar a la dualidad del mercado laboral. Aunque un uso limitado de la flexibilidad laboral puede contribuir a la eficiencia del mercado de trabajo al mejorar el proceso de emparejamiento entre trabajadores y empresas, un uso excesivo puede minar los incentivos para el aprendizaje en el puesto de trabajo y, por tanto, el crecimiento de la productividad. Desde el punto de vista de la productividad, es por tanto crucial que las disposiciones sobre seguridad en el empleo logren un equilibrio adecuado entre el apoyo a la reasignación de puestos de trabajo entre empresas y la oferta de incentivos para el aprendizaje y la innovación.

La principal conclusión de esta sección es que la reciente reforma del mercado laboral de 2021 redujo significativamente la dualidad laboral y apoyó la resistencia del mercado laboral mediante el diseño

mejorado del apoyo al mantenimiento del empleo (ERTE). Más concretamente, al restringir el uso de contratos temporales, se ha producido un notable desplazamiento de los contratos temporales a los indefinidos, sin efectos aparentes en el empleo global hasta la fecha. Si bien estos primeros resultados son alentadores, el aumento de la utilización de contratos indefinidos ha adoptado en cierta medida la forma de contratos fijos-discontinuos, que proporcionan más seguridad en el empleo que los contratos temporales, pero no necesariamente más seguridad en los ingresos, ya que la jornada laboral varía en función de la duración del periodo de actividad y de la temporada, dentro de los límites establecidos en el convenio colectivo sectorial aplicable. El uso masivo de las ayudas al mantenimiento del empleo durante la crisis de la COVID-19 ha evitado un aumento del desempleo y contrasta fuertemente con la experiencia durante la crisis financiera mundial, cuando el uso de las ayudas al mantenimiento del empleo fue insignificante y el desempleo aumentó masivamente. La reforma del mercado laboral de 2021 se basa en la reciente experiencia con los ERTE durante la crisis de la COVID-19, definiendo los parámetros del régimen permanente e introduciendo un mecanismo innovador para aumentar las ayudas en situaciones de emergencia (el llamado mecanismo RED).

3.3.1. Protección del empleo

La legislación de protección del empleo define las normas que rigen la contratación y el despido de los trabajadores. Suele justificarse por la necesidad de proteger a los trabajadores frente a comportamientos desleales por parte de sus empresarios y por la necesidad de inducir a los empresarios a internalizar las consecuencias negativas de los despidos para la sociedad en términos de mayores gastos en prestaciones por desempleo y de destrucción de capital humano tras la pérdida de empleo y el paro (Pissarides, 2010^[61]). Este apartado comienza con una evaluación comparativa de las normas de protección del empleo para los contratos indefinidos y temporales en España antes de la reciente reforma del mercado de trabajo; a continuación, analiza la reforma del mercado de trabajo de 2021 y sus efectos, y concluye con algunas consideraciones para el futuro.

La protección del empleo es relativamente estricta en España

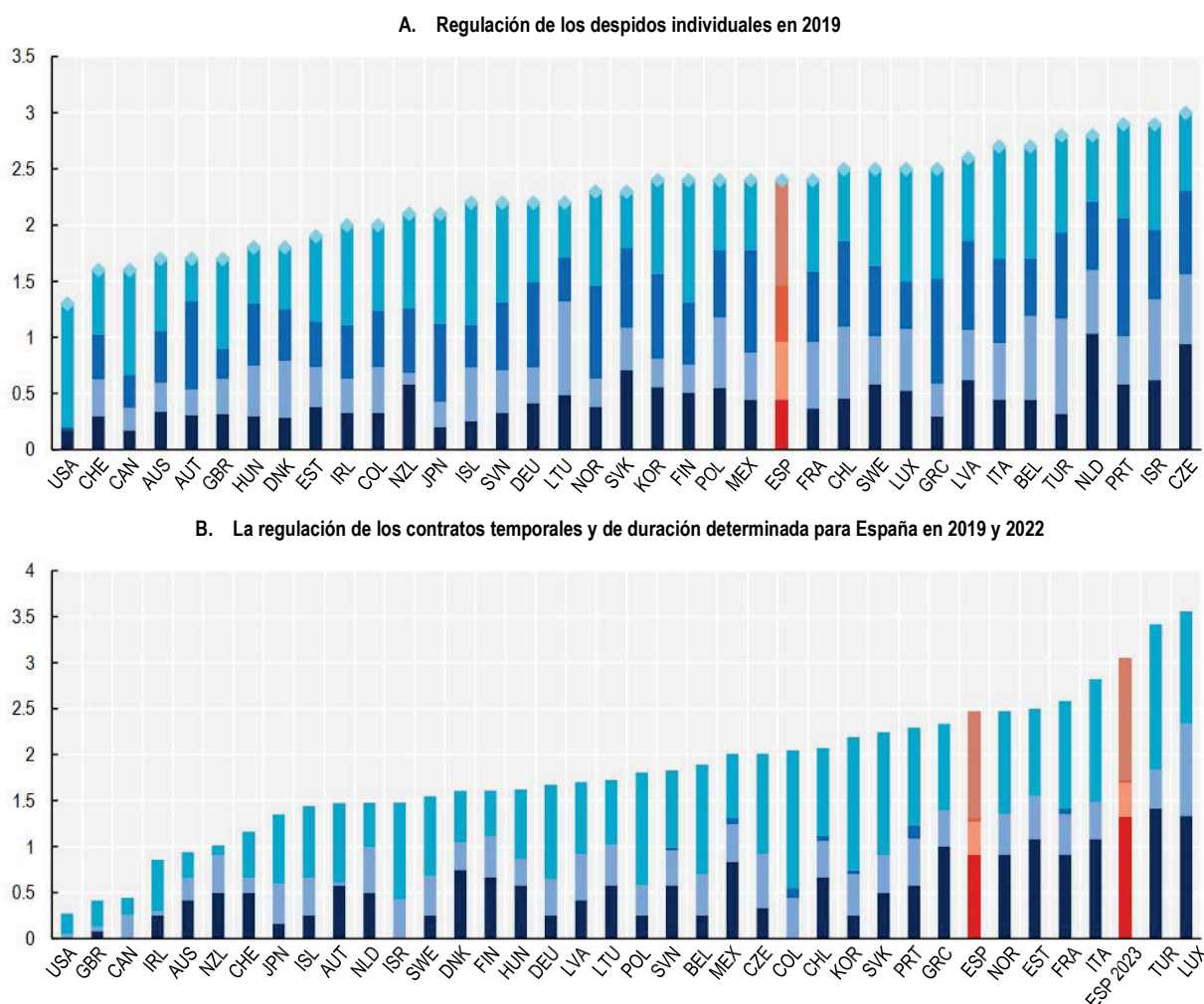
Según el índice de protección del empleo de la OCDE sobre el rigor de los despidos individuales de trabajadores con contratos indefinidos, España se encuentra entre el tercio de países donde la regulación es más estricta (Figura 1.6, Panel A). Esto refleja principalmente el alto nivel de indemnización por despido procedente y la estricta aplicación de la normativa sobre despido improcedente. Esta última se refiere a las disposiciones que limitan las posibilidades de impugnar los despidos ante los tribunales o que facilitan la rescisión de los contratos de trabajo por consentimiento mutuo. Los inconvenientes de procedimiento para los empresarios que inician un proceso de despido, tales como los requisitos de notificación y consulta, no destacan por ser especialmente estrictos. Del mismo modo, el marco para los despidos improcedentes, que se refiere a los motivos permitidos para un despido procedente y a las repercusiones para el empresario si se considera que un despido es improcedente, no es especialmente estricto. Las normas del despido colectivo son, en líneas generales, similares a las del despido individual.¹⁶

Del mismo modo, según el índice de protección del empleo de la OCDE sobre el rigor de la normativa sobre el uso de contratos temporales, España se situaba entre la quinta parte de los países con las normas más estrictas, incluso antes de la reciente reforma del mercado laboral (Panel B). La regulación de los contratos de duración determinada y de los contratos de interinidad (contratos temporales, en su forma abreviada) se refiere a las circunstancias en que pueden utilizarse, el número de veces que pueden renovarse y su duración acumulada. En España, los contratos de duración determinada solo pueden utilizarse por razones «objetivas», como una tarea o un aumento temporales de la carga de trabajo, mientras que en la mayoría de los demás países no se exige justificación para contratar a un trabajador con un contrato temporal o se aplican exenciones específicas. La duración máxima acumulada de los contratos de duración determinada varía en función de las razones de su utilización. desde 90 días por año en caso de aumento temporal

previsible de la carga de trabajo hasta 6 meses en caso de aumento imprevisible de la carga de trabajo o 12 meses si se especifica en el convenio colectivo sectorial o en caso de formación contrato (2 años máximo en el caso del contrato de formación en alternancia, que combina la formación con el trabajo). Por lo general, los contratos de duración determinada solo pueden renovarse una vez dentro de la duración máxima acumulada. Se aplican normas similares al trabajo temporal.

Figura 3.7. La regulación de los contratos de trabajo es relativamente estricta en España

Índice, 0-6, 2019



Nota: gama de puntuaciones de los indicadores: 0-6. Panel A: Las cuatro grandes categorías de regulación del despido determinan con igual peso la puntuación global. Panel B: Los indicadores globales dan el mismo peso a la regulación de la contratación de duración determinada, a la regulación de la contratación de empresas de trabajo temporal y a la rescisión de contratos de duración determinada. Los dos indicadores de rescisión de contratos de duración determinada antes y en la fecha de finalización contribuyen a partes iguales al indicador.

Fuente: Base de datos EPL de la OCDE.

La estricta protección del empleo y el uso excesivo de contratos temporales han suscitado preocupación por sus implicaciones para la productividad

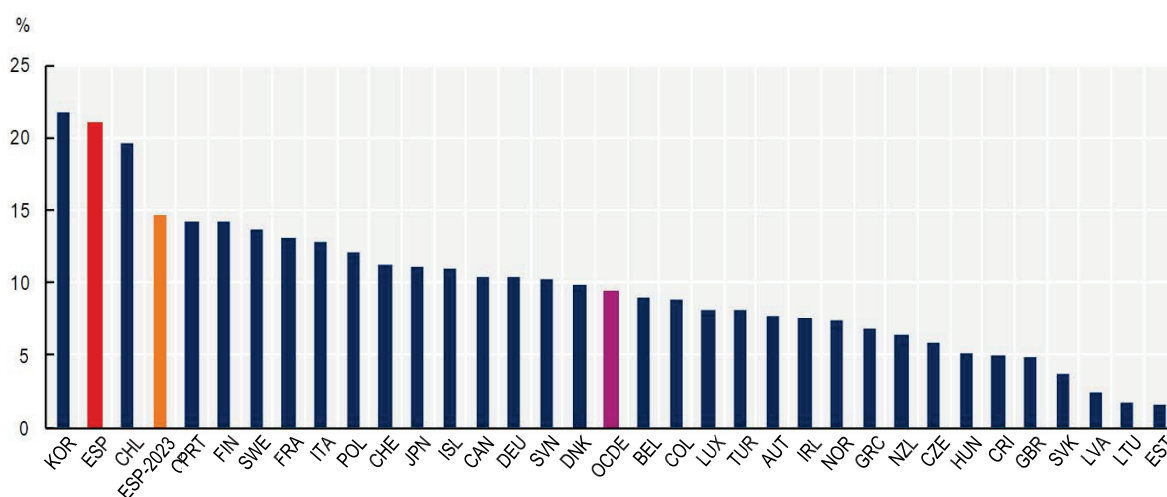
La estricta protección del empleo de los trabajadores fijos ha suscitado a veces preocupación por sus implicaciones para el crecimiento de la productividad global por dos razones. En primer lugar, una

protección estricta del empleo tiende a reducir la movilidad laboral entre los trabajadores fijos, con consecuencias potencialmente adversas para la eficiencia de la reasignación de puestos de trabajo entre empresas que difieren en su productividad. La protección del empleo de los trabajadores indefinidos no solo reduce los despidos, como se preveía, sino también los incentivos para la contratación de trabajadores con contratos indefinidos y, por tanto, la fluidez general del mercado laboral (Micco y Pagés, 2006^[62]; OECD, 2010^[63]; Bartelsman, Haltiwanger y Scarpetta, 2013^[64]).¹⁷ Si bien la reducción de los flujos de trabajadores es intencionada hasta cierto punto, si se reduce más allá de su nivel óptimo, puede tener implicaciones adversas para el crecimiento de la productividad global (Bassanini, Nunziata y Venn, 2009^[65]), al socavar la eficiencia de la reasignación de puestos de trabajo entre empresas (Andrews y Cingano, 2014^[66]; Bottasso, Conti y Sulis, 2017^[67]). En segundo lugar, las normas de protección del empleo pueden influir en el recurso a los contratos temporales. La evidencia para los países de la OCDE sugiere que las normas estrictas para los trabajadores permanentes pueden fortalecer los incentivos para el uso de contratos temporales (OCDE, 2018^[2]).¹⁸

La estricta regulación de los contratos de duración determinada no siempre ha tenido un impacto significativo en su utilización. De hecho, antes de la reforma del mercado laboral de 2021, España tenía normas relativamente estrictas para el uso de contratos temporales, pero su incidencia en el empleo era la segunda más alta de la OCDE (Figura 3.8). Lo más probable es que sea síntoma de incumplimiento. Este es un problema en muchos países de la OCDE, ya que los trabajadores suelen tener pocos incentivos para impugnar ante los tribunales el uso inadecuado de los contratos temporales, dada su débil posición en el mercado laboral y la corta duración de su contrato.¹⁹ Dicho esto, un uso muy elevado de los contratos temporales plantea importantes preocupaciones sobre el crecimiento de la productividad, así como sobre la inclusividad. Aunque, en principio, los contratos temporales pueden ayudar a promover la eficiencia del mercado de trabajo al hacer más accesibles los empleos indefinidos para los trabajadores desempleados, cuando su uso está demasiado extendido, como ocurría en España antes de la reforma de 2021, dejan de constituir trampolines eficaces hacia los empleos indefinidos y tienden más bien a sustituirlos, con consecuencias adversas para la calidad media del empleo, el desarrollo de las competencias y el crecimiento de la productividad (OCDE, 2018^[2]).

Figura 3.8. El uso de contratos temporales en España fue excesivo

Porcentaje del empleo total en 2021 para todos los países y del 1^{er} trimestre de 2023 para España



Fuente: Base de datos de empleo de la OCDE, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TEMP_D e Instituto Nacional de Estadística.

Para hacer frente a la dualidad del mercado laboral y reactivar el crecimiento de la productividad, es necesario un enfoque más equilibrado de la protección del empleo. En principio, esto podría lograrse mediante una serie de enfoques diferentes (OCDE, 2018^[2]):

- Restringiendo aún más el uso de contratos temporales (ver Cuadro 3.5).
- Aliviando la protección laboral de los trabajadores indefinidos.
- Alineando los costes de rescisión entre contratos.

La reforma del mercado laboral de 2021 en España representa un paso importante en esta dirección al restringir el uso de contratos temporales, al tiempo que preserva los cambios que se introdujeron como parte de la reforma del mercado laboral de 2012 que suavizó la protección del empleo de los trabajadores indefinidos.

Cuadro 3.5. Reformas recientes que aumentaron las restricciones al empleo temporal

En los últimos años, varios países de la OCDE han llevado a cabo reformas del mercado laboral que restringen el uso de contratos temporales limitando las circunstancias en las que pueden utilizarse y su duración máxima acumulada.

En muchos casos, estas reformas revirtieron las reformas del mercado laboral de los años ochenta y noventa, que pretendían atajar el desempleo persistente liberalizando el uso de contratos temporales. Los datos actuales sugieren que estas reformas apenas contribuyeron a promover el empleo en general o a reducir el desempleo, sino que dieron lugar a la sustitución de contratos indefinidos por temporales (Kahn, 2010^[68]; Daruich, Di Addario y Saggio, 2023^[69]), con consecuencias adversas para la calidad del empleo, la inclusión y el crecimiento de la productividad. En consecuencia, cabría esperar que las reformas que van en la dirección opuesta, restringiendo el uso de contratos temporales, tuvieran resultados positivos en términos de rendimiento del mercado laboral.

Ejemplos de países que restringieron el ámbito de aplicación de los contratos temporales:

- **Dinamarca** introdujo en 2013 la obligación de condicionar la contratación temporal a razones objetivas.
- **Italia** introdujo en 2018 la obligación de justificar el uso de un contrato de duración determinada durante más de 12 meses. La reforma revocaba el decreto Poletti de 2014 que suprimía la obligación de justificar el uso de contratos temporales y permitía cinco renovaciones sucesivas.
- **Eslovenia** prohibió en 2013 la contratación de diferentes trabajadores en el mismo puesto mediante contratos temporales durante más de dos años. Además, se impuso un límite máximo a la utilización de trabajo temporal en una empresa.

Ejemplos de países que han introducido límites legales a la duración acumulada de los contratos temporales:

- **Polonia** redujo la duración máxima acumulada de los contratos temporales a 33 meses en 2016.
- **Alemania** redujo la duración máxima acumulada de las cesiones temporales de trabajo a 18 meses en 2017.
- La **República Eslovaca** redujo en 2015 a 2 años la duración máxima acumulada para las cesiones temporales de empresas de trabajo temporal.
- Los **Países Bajos** redujeron la duración máxima acumulada de los contratos temporales sucesivos de tres a dos años en 2014.

- **Japón** hizo posible en 2013 que los trabajadores que hayan tenido un contrato de duración determinada durante al menos cinco años puedan convertirlo automáticamente en indefinido.

Fuente: OECD (2020^[70]), «Recent trends in employment protection legislation», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, <https://doi.org/10.1787/af9c7d85-en>.

La posibilidad de utilizar contratos temporales se ha restringido aún más

En un intento de reducir la segmentación contractual, la reforma del mercado laboral de 2021 restringió el uso de contratos temporales. Desde su entrada en vigor en febrero de 2022, los contratos indefinidos se convirtieron en el contrato por defecto, mientras que el uso de contratos temporales se ha limitado estrictamente a las necesidades temporales de personal. Más concretamente, i) el contrato por obra o servicio, muy flexible y ampliamente utilizado, se ha suprimido, ii) se han sustituido los contratos de formación existentes (contrato de trabajo en prácticas y contrato para la formación y el aprendizaje, que tenían una duración máxima acumulada de 2 y 3 años, respectivamente) por dos contratos de formación más breves (contrato para la obtención de la práctica profesional y contrato de formación en alternancia); y iii) se han reforzado los requisitos para justificar el carácter temporal de las necesidades. Como resultado, España se ha convertido en el tercer país con las normas más estrictas de la OCDE (Figura 1.6).

Otra parte importante de la reforma, pero que no se refleja en los indicadores de protección del empleo de la OCDE, es el aumento de las posibilidades de utilizar contratos fijo-discontinuo. Mientras que antes de la reforma su uso se limitaba estrictamente al trabajo estacional, la reforma amplió su ámbito de aplicación a todas las actividades intermitentes, el trabajo a través de empresas de trabajo temporal y el trabajo por cuenta ajena. En consecuencia, los contratos fijos-discontinuos pueden utilizarse para muchas de actividades que antes se realizaban con contratos temporales. En principio, dichos contratos son preferibles para los trabajadores, ya que proporcionan más estabilidad y una mayor protección contra el riesgo de despido. Dicho esto, sus implicaciones para la seguridad de los ingresos no están del todo claras. Aunque la ley exige que los contratos fijos-discontinuos especifiquen por adelantado el periodo y las horas de trabajo previstas, no garantiza una cantidad mínima de actividad. La regulación de un número mínimo garantizado de horas de trabajo y otros varios aspectos de estos contratos se deja a los convenios colectivos.²⁰

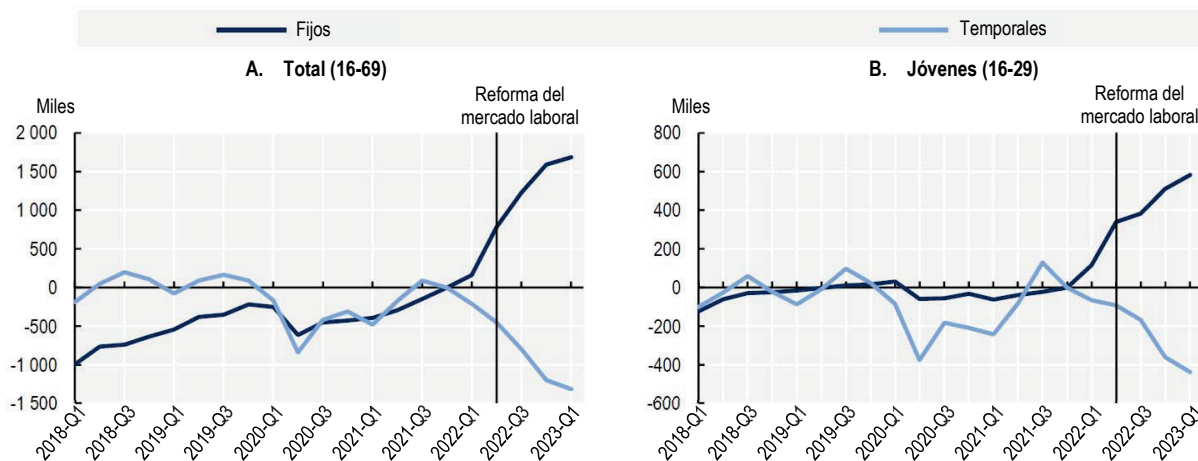
La reforma ya ha dado lugar a una fuerte reducción del uso de contratos temporales

A primera vista, la reforma parece haber alcanzado su objetivo, ya que ha ido seguida de una fuerte reducción del empleo temporal y un aumento del empleo indefinido, sobre todo entre los jóvenes (Figura 3.9). La reducción de la incidencia del trabajo temporal es considerable. Se redujo de más del 20% en 2021, más del doble de la media de la OCDE, salvo el 15% de reducción en el primer trimestre de 2023, pero todavía alrededor de 1,5 veces la media de la OCDE. Dado que la reforma acaba de aplicarse, es demasiado pronto para decir nada sobre sus implicaciones para el crecimiento de la productividad a medio y largo plazo. Por consiguiente, habrá que seguir de cerca los efectos de la reforma.

Los datos recientes sobre una reforma similar en Portugal indican un impacto limitado en el empleo y una reducción de la incidencia del empleo temporal (Cahuc et al., 2023^[71]), con consecuencias positivas para la seguridad y la calidad del empleo, pero también para la productividad (OCDE, 2018^[2]; OCDE, 2020^[70])²¹. Una de las razones es que las limitadas oportunidades de promoción profesional en la empresa para las personas con empleos temporales tienden a reducir su compromiso con el trabajo y, por tanto, sus incentivos para invertir en conocimientos y capacidades específicos de la empresa.

Figura 3.9. A la reforma de 2022 le ha seguido un aumento del empleo indefinido y una fuerte reducción del empleo temporal

Número de empleados fijos y temporales (miles), diferencia respecto al cuarto trimestre de 2021



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4238&L=0

Supervisar de cerca el uso apropiado de todos los contratos y apoye las transiciones a contratos regulares de duración indefinida

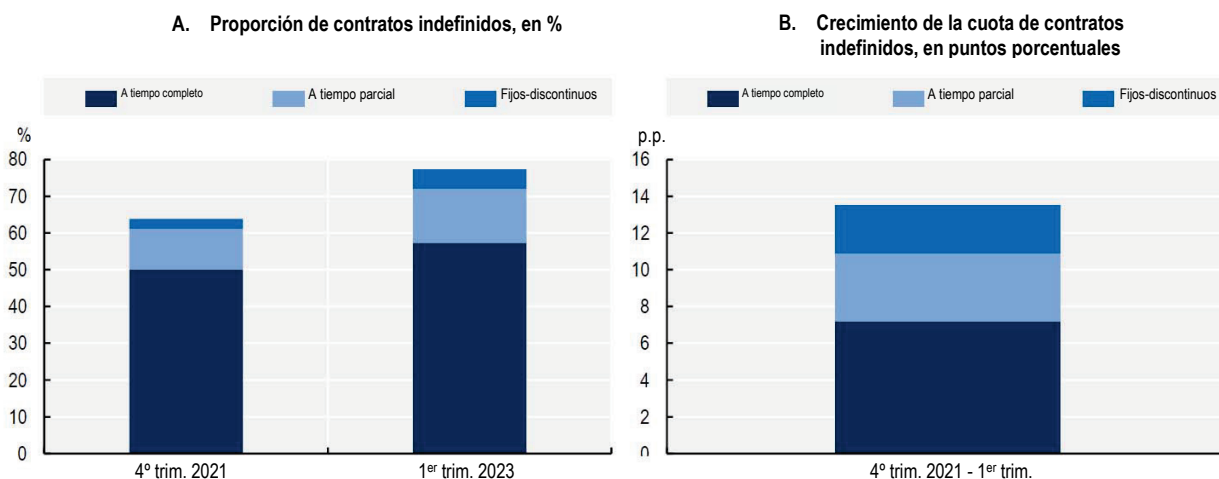
No obstante, cabe señalar que el aumento del empleo indefinido refleja, al menos en cierta medida, el mayor uso de contratos fijos-discontinuos (Muñoz de Bustillo Llorente, 2022^[72]). La proporción de contratos indefinidos aumentó del 64% al 77% de media entre el 4º trimestre de 2021 y el 1er trimestre de 2023, y alrededor del 20% de este aumento se debió a los contratos fijos-discontinuos (Figura 3.10). Su incidencia en el empleo se duplicó, pasando del 2,7% en el 4º trimestre de 2021 al 5,3% en el 1er trimestre de 2023, pero sigue siendo modesta en proporción al número total de empleos.

Como ya se ha dicho, estos contratos ofrecen más estabilidad laboral que los temporales, pero no necesariamente más seguridad de ingresos. Aunque las horas de trabajo se conocen de antemano, pueden variar en función de la duración del periodo de actividad y de la temporada, dentro de los límites del convenio colectivo sectorial aplicable. También existe el riesgo potencial de que aumente el gasto en prestaciones por desempleo, ya que los trabajadores suspendidos no necesitan buscar activamente otro empleo, a diferencia de los desempleados cuyo contrato temporal ha expirado o se ha rescindido. En función de cómo vayan a utilizar las empresas los contratos indefinidos discontinuos, puede ser necesario regular el número mínimo de horas en un periodo determinado para todos los sectores, que por ahora se deja en su mayor parte en manos de los convenios colectivos sectoriales, así como medidas que obliguen a las empresas a internalizar parte de los costes fiscales derivados del uso de estos contratos. Por ejemplo, las cotizaciones patronales a la seguridad social podrían vincularse a la utilización en el pasado por parte de una empresa de las prestaciones por desempleo de los trabajadores con contratos fijos-discontinuos que figuran en su nómina. Ver Cuadro 3.7 para una descripción de los sistemas de prestaciones por desempleo en función de la experiencia en Francia y Estados Unidos.

Es especialmente importante promover la transición de contratos fijos-discontinuos (así como de contratos temporales) a contratos indefinidos regulares. La reforma ya presta mucha atención a esta cuestión al obligar a las empresas a informar a los trabajadores con contratos fijos-discontinuos y a sus representantes legales de las vacantes que se produzcan en los contratos indefinidos regulares. Además, los trabajadores con contratos fijos-discontinuos tienen acceso prioritario a oportunidades de formación profesional en el lugar de trabajo durante los periodos de inactividad. Estas acciones son muy bienvenidas y, de hecho, es

posible ir más allá. Por ejemplo, puede ser posible dar a los trabajadores con contratos fijos-discontinuos acceso a la orientación profesional y desarrollar cursos flexibles que puedan combinarse con horarios de trabajo variables.

Figura 3.10. El aumento del empleo indefinido refleja en gran medida el mayor uso de contratos fijos-discontinuos



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

La protección del empleo de los trabajadores fijos podría mejorar aún más el equilibrio entre la seguridad de los trabajadores y la flexibilidad de las empresas

Aunque los efectos iniciales de la reciente reforma del mercado laboral son prometedores, se podría ir más lejos reformando la protección laboral de los trabajadores con contrato indefinido. Tales reformas son notoriamente difíciles de aplicar dadas sus grandes implicaciones distributivas. De hecho, esta es la razón por la que muchos países en los años ochenta y noventa del siglo pasado, entre ellos España, optaron por reformas parciales del mercado laboral que liberalizaban el uso de contratos temporales. No obstante, esto no significa que no pueda mejorarse la regulación de los contratos indefinidos para lograr un mayor equilibrio entre flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores. La Ley de Empleo italiana es un buen ejemplo. Entre otros, se introdujo la indemnización por despido económico que antes no existía, aumentando el nivel *de jure* de protección del empleo. Se esperaba que esto redujera los incentivos para impugnar los despidos ante los tribunales, reduciendo la inseguridad jurídica de los empresarios. En consecuencia, los trabajadores estaban mejor protegidos contra el riesgo de despido económico, al tiempo que se reducían los costes efectivos de despido para las empresas al disminuir la inseguridad jurídica. El resto de esta sección examina una serie de reformas para la regulación de los contratos indefinidos que no reducen la protección efectiva de los trabajadores pero pueden contribuir a reducir sus costes efectivos para los empresarios. En el subapartado siguiente se analiza cómo puede contribuir la flexibilidad interna, proporcionada por las ayudas al mantenimiento del empleo, a repartir los costes de las recesiones económicas de forma más equitativa entre los trabajadores.

Aumentar las posibilidades de rescindir contratos indefinidos de mutuo acuerdo

Una primera posibilidad podría ser facilitar la rescisión de los contratos indefinidos por mutuo acuerdo, ya que en España es bastante difícil en comparación con otros países de la OCDE. A diferencia de muchos otros países de la OCDE, los trabajadores que rescinden su contrato de mutuo acuerdo no tienen derecho a prestaciones por desempleo en España y no pueden acceder fácilmente a los servicios públicos de

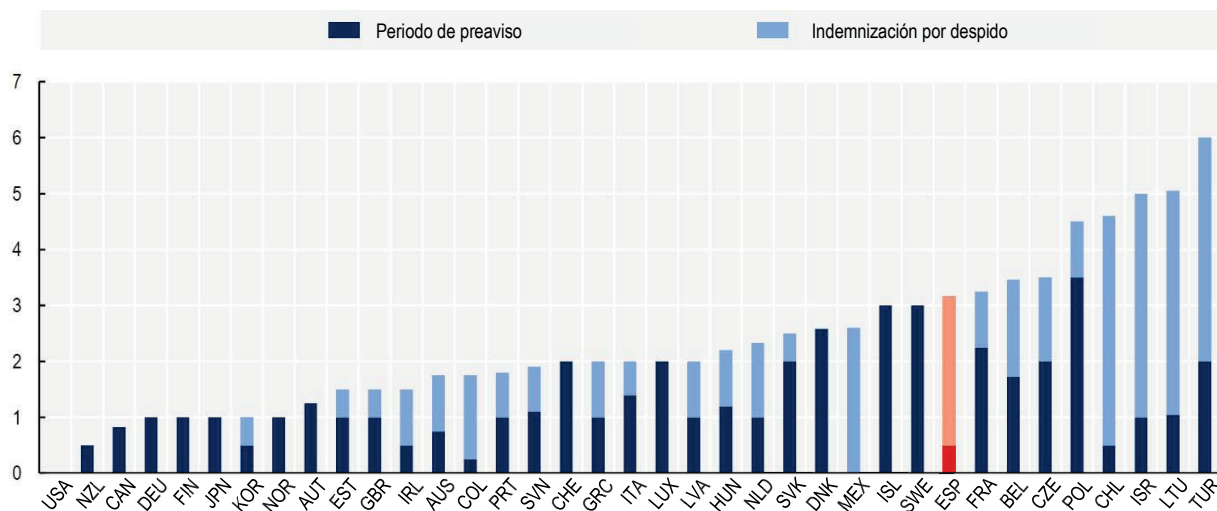
empleo relacionados con la asistencia en la búsqueda de trabajo, el asesoramiento profesional y la formación. Esto podría reducir la disposición a rescindir los contratos de mutuo acuerdo y aumentar la incertidumbre sobre el coste del despido para las empresas. Varios países han establecido mecanismos específicos de resolución previa al despido para garantizar el cese laboral de los empresarios (OCDE, 2013^[73]). Por ejemplo, Francia introdujo en 2008 un régimen formalizado de rescisión por mutuo acuerdo (*rupture conventionnelle*). El acuerdo debe ser aprobado por el Ministerio de Trabajo y está sujeto a un periodo de reflexión, tras el cual el trabajador tiene derecho a la indemnización por despido ordinaria (o más) y a prestaciones por desempleo. El refuerzo de los servicios de activación puede contribuir además a mitigar la preocupación de que los trabajadores que se quedan en paro no participen activamente en la búsqueda de empleo (Cuadro 3.6).

Ajustar el equilibrio entre la duración del plazo de preaviso y otros aspectos de la protección del empleo

Una segunda posibilidad podría ser ajustar el equilibrio entre la duración del periodo de preaviso y otros aspectos de la protección del empleo, como la indemnización por despido (figura 3.11). La indemnización por despido de los trabajadores fijos es relativamente alta en España en comparación internacional. Supone 20 días de salario por año de servicio hasta un máximo de 12 meses.²² Al mismo tiempo, los periodos de notificación son relativamente cortos. En comparación con la indemnización por despido, los periodos de preaviso suelen ser menos costosos para los empresarios, ya que en principio el trabajador está obligado a seguir trabajando durante el periodo de preaviso, mientras que puede ser más protector para los trabajadores, al permitir que los servicios públicos de empleo intervengan antes de que se produzca el despido, facilitando así la transición a otro puesto de trabajo (OCDE, 2018^[74]). España podría, por tanto, lograr un mejor equilibrio entre los costes y los beneficios de la protección del empleo para los trabajadores regulares aumentando la duración de los periodos de notificación, ajustando al mismo tiempo otros aspectos de la protección del empleo para mantener constante el rigor general de la protección del empleo (OCDE, 2020^[70]). Esto también aumentaría las posibilidades de ofrecer servicios de empleo a los trabajadores durante el periodo de preaviso previo a la finalización del contrato. Se ha demostrado que esto puede ser especialmente eficaz para reducir los costes del desplazamiento de puestos de trabajo (Cuadro 3.6).

Figura 3.11. Los plazos de preaviso son cortos mientras que la indemnización por despido es bastante elevada

Trabajadores con contrato indefinido, cuatro años de permanencia en el empleo, medidos en meses de salario tras el preaviso de despido en 2019



Nota: estos valores son para despidos individuales (no colectivos). Toman la media de los despidos por motivos personales y económicos.
Fuente: (OCDE, 2020^[75]) *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, <https://doi.org/10.1787/1686c758-en>.

Cuadro 3.6. Políticas de apoyo a los trabajadores desplazados o en riesgo de desplazamiento laboral

Las políticas de empleo para apoyar a los trabajadores desplazados o en riesgo de desplazamiento (por ejemplo, trabajadores en ERTE en empresas en reestructuración) incluyen medidas de intervención temprana y políticas de activación eficaces.

Las medidas de intervención temprana han demostrado ser especialmente eficaces.

Una diferencia crucial entre los trabajadores desplazados y la mayoría de los demás grupos atendidos por el servicio público de empleo (SPE) es que a menudo es posible iniciar los servicios de reemplazo durante el periodo de preaviso previo al desplazamiento. Los servicios de respuesta rápida, por ejemplo mediante el establecimiento de una oficina temporal del SPE en las fábricas que van a cerrar en breve, facilitan la prestación oportuna de servicios de reinserción laboral. Estas intervenciones tempranas pueden acelerar el proceso de adaptación y lograr mejores resultados al iniciar el proceso antes de que los trabajadores se queden sin empleo. Los empresarios suelen considerar más favorablemente las solicitudes de empleo de trabajadores que siguen empleados, y las perspectivas del mercado laboral tienden a deteriorarse cuanto más tiempo pasa un trabajador en paro. Aunque estas intervenciones tempranas pueden ser eficaces, no se utilizan tan ampliamente como sería deseable, ya que a menudo se limitan a los trabajadores afectados por despidos masivos o cierres de empresas (OCDE, 2018^[21]).

La medida en que los empresarios y los sindicatos participan activamente en la planificación y la prestación de servicios de reinserción laboral a los trabajadores desplazados puede ser importante para la eficacia de las intervenciones tempranas. En Suecia, los consejos de seguridad en el empleo, gestionados por los interlocutores sociales, demuestran la viabilidad de ofrecer medidas de intervención temprana a todos los trabajadores desplazados, cuando empresarios y sindicatos participan activamente (OCDE, 2013^[76]). En

España se han dado varios casos, sobre todo en el contexto de la transición ecológica, en los que los interlocutores sociales han desempeñado un papel activo en la reasignación de trabajadores durante despidos masivos. Tal como se expone en el texto principal, las normas de protección del empleo también pueden contribuir a establecer un nivel adecuado de compromiso de los empresarios exigiéndoles que respeten un periodo mínimo de preaviso para los despidos. A continuación, los gobiernos pueden garantizar que los trabajadores notificados sean el centro de las actividades de divulgación del SPE o que se exija a los trabajadores que se registren en el SPE en cuanto reciban la notificación.

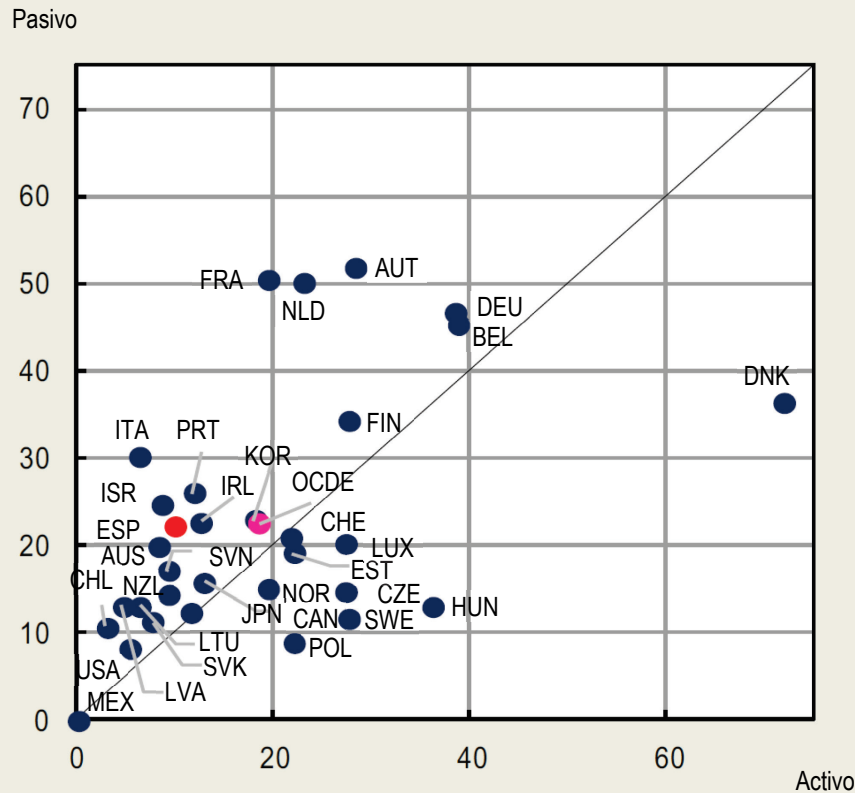
Es esencial una estrategia de activación eficaz.

Una estrategia nacional de activación eficaz para que la gente se incorpore al trabajo proporciona una base sólida para promover el rápido reemplazo de los trabajadores desplazados. En España, la proporción de demandantes de empleo que se ponen en contacto regularmente con los SPE es de las más bajas de la OCDE. Lo anterior refleja en parte el hecho de que el gasto en políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) por desempleo es significativamente inferior al de otros países de la OCDE (Figura 3.12). Al mismo tiempo, el gasto en medidas de apoyo a la renta por desempleo tiende a ser significativamente mayor que en otros lugares. Además, el gasto en políticas activas del mercado laboral debería estar mejor orientado. En la actualidad, está muy sesgada hacia las subvenciones a la contratación (en torno al 40% del total), que a menudo no están bien dirigidas a los grupos con baja empleabilidad. Una mejor orientación de los recursos aumentaría la eficacia de las políticas y, al mismo tiempo, liberaría recursos para otros programas. La reciente Ley de Empleo de febrero de 2023 supone un paso importante en la dirección correcta al modernizar las políticas activas del mercado laboral mediante el desarrollo de herramientas más eficaces para promover la empleabilidad, una mayor coordinación y planificación del sistema y la asignación de recursos adicionales.

Pero la política también debe tener en cuenta las barreras específicas al reemplazo a las que se enfrentan los trabajadores desplazados (por ejemplo, cualificaciones obsoletas y falta de experiencia reciente en la búsqueda de empleo), las ventajas específicas (por ejemplo, un historial de empleo estable y una fuerte vinculación a la población activa), así como las circunstancias locales específicas (por ejemplo, el desplazamiento se concentra con frecuencia en comunidades autónomas económicamente en declive). Aunque todos los trabajadores desplazados deberían beneficiarse de un acceso rápido a los servicios básicos de búsqueda de empleo, algunos necesitarán servicios de reemplazo o reciclaje más intensivos. Uno de los principales retos es identificar rápidamente a este grupo más reducido y ofrecerles servicios intensivos cuando sean más eficaces y no tras un largo periodo de tiempo en situación de desempleo, como suele ocurrir. Los trabajadores desplazados con riesgo de desempleo de larga duración y sus necesidades de apoyo pueden identificarse mediante herramientas de elaboración de perfiles. Una iniciativa prometedora es SEND@, una herramienta digital para orientadores laborales desarrollada por el servicio público de empleo español (SEPE) (OCDE, 2022^[77]).

Figura 3.12. El gasto en políticas activas de empleo por trabajador en paro es relativamente bajo en España

Gasto en programas activos y pasivos del mercado laboral por desempleado en porcentaje del PIB per cápita en 2019



Nota: 2018/19 para Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre programas del mercado laboral, OCDE (2018^[2]), *Buenos empleos para todos en un mundo laboral cambiante: La Estrategia de Empleo de la OCDE*, <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en> y OCDE (2022^[78]), *Impact evaluation of the digital tool for employment counsellors in Spain: SEND@*, <https://www.oecd.org/els/emp/FinalReport-EvaluationOfSEND.pdf>

3.3.2. Planes de mantenimiento del empleo

Desde la crisis financiera mundial, España ha realizado varios esfuerzos para reforzar el apoyo al mantenimiento del empleo y respaldar la resistencia del mercado laboral. La idea principal de los planes de mantenimiento del empleo es preservar los puestos de trabajo que están temporalmente en peligro permitiendo a las empresas reducir su mano de obra en función de la disminución de la actividad económica, al tiempo que se mantienen los ingresos de los trabajadores que han sido suspendidos o cuya jornada laboral se ha reducido. Desde el punto de vista de la productividad, el principal valor del plan de mantenimiento del empleo es preservar el capital humano específico de los empleos que se han vuelto temporalmente inviables, pero que siguen siendo viables a largo plazo. El principal riesgo es que las ayudas al mantenimiento del empleo se utilicen para apuntalar puestos de trabajo en empresas con dificultades estructurales y que ello ralentice el proceso de reasignación de puestos de trabajo entre empresas, que mejora la eficiencia. El diseño del apoyo al mantenimiento del empleo es clave para determinar sus costes y beneficios (Hijzen, Salvatori y Puymoyen, 2021^[79]).

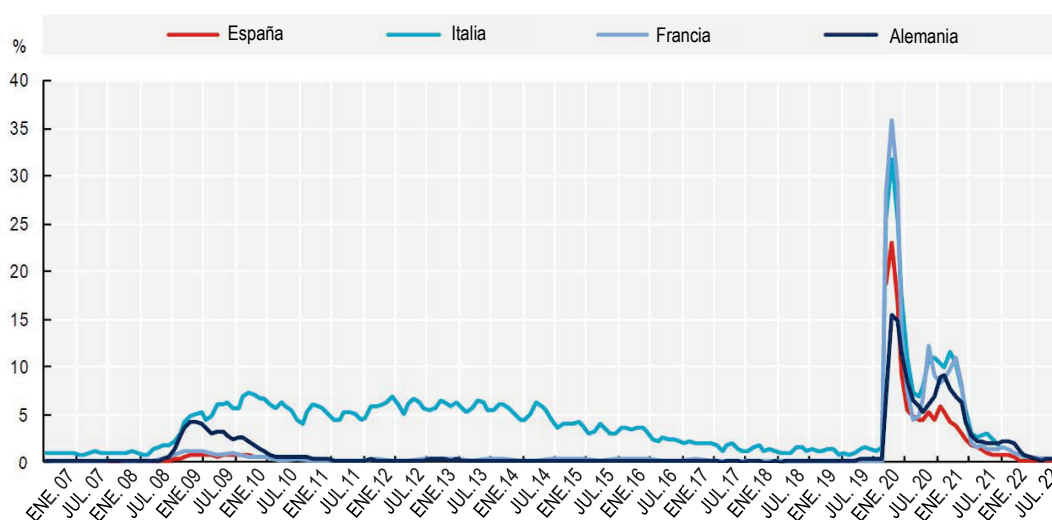
El apoyo al mantenimiento del empleo durante la crisis de la COVID-19 fue un gran éxito

El uso de la STW como medida política para promover la resistencia del mercado laboral es relativamente reciente en España. Aunque el mecanismo de la STW existe desde 1980, se concibió originalmente como una medida para limitar el impacto social de los despidos colectivos, haciendo hincapié en el reparto del trabajo. El procedimiento de solicitud era similar al de los despidos colectivos, requiriendo una petición inicial, un periodo de consultas con los representantes de los trabajadores y la aprobación de la autoridad laboral. Este largo proceso significaba que el sistema no era adecuado para hacer frente a las emergencias en el contexto de una fuerte recesión económica. Prueba de ello fue su escasa utilización durante la crisis financiera mundial, cuando alcanzó un máximo del 0,8% de la mano de obra, muy por debajo de la media de la OCDE con regímenes de STW. La reforma del mercado laboral de 2012 simplificó el procedimiento tanto para el despido colectivo como para el trabajo a jornada reducida. Se ha suprimido la necesidad de autorización administrativa y se han reducido los plazos de preaviso y de reducción de jornada. En respuesta a la crisis de la COVID-19 se simplificó aún más su uso y se aumentó su generosidad.

Durante la crisis de la COVID-19, las ayudas al mantenimiento del empleo se proporcionaron con prontitud, lo que dio lugar a unos niveles de utilización sin precedentes, y su uso se fue reduciendo gradualmente a medida que se reanudaba la actividad económica. En abril de 2020, tan solo un mes después del estallido de la pandemia, casi uno de cada cuatro trabajadores estaba cubierto por ayudas para conservar el empleo (Figura 3.13). Es probable que la puntualidad de la ayuda haya desempeñado un papel crucial en la prevención de un aumento del desempleo debido a las medidas de bloqueo que se pusieron en marcha para contener la propagación del virus. A medida que se retiraban gradualmente las restricciones económicas y se reanudaba la actividad económica, disminuía la demanda de apoyo a la STW. Esto se vio reforzado por los ajustes de los ERTE, que aumentaron gradualmente los costes de su utilización para las empresas. Como resultado de estos factores, el uso de ERTE ha disminuido a niveles insignificantes a mediados de 2022. El hecho de que la adopción no persistiera durante mucho tiempo en la recuperación es tranquilizador y sugiere que es poco probable que los ERTE hayan tenido un impacto importante en la desaceleración de la reasignación de puestos de trabajo de empresas de baja productividad con dificultades estructurales a otras de alta productividad con perspectivas de crecimiento saludables.²³

Figura 3.13. El uso de la reducción de jornada (STW) en perspectiva histórica

Porcentaje de empleo dependiente, enero de 2007 - diciembre de 2022



Nota: Italia: los datos anteriores a 2018 se basan en el número de horas autorizadas (número estimado de empleados utilizando la relación entre el total de horas autorizadas bajo la media trimestral de horas trabajadas por empleado) y empalmados utilizando el número real de participantes a partir de enero de 2018. España: No se dispone de datos de octubre de 2010 a febrero de 2020.

Fuente: (OECD, 2024, de próxima publicación [80]), *Preparing ERTE for the Future: An evaluation of job retention support during the COVID-19 crisis*

El trabajo a jornada reducida desempeñó un papel importante en la limitación de las pérdidas de empleo

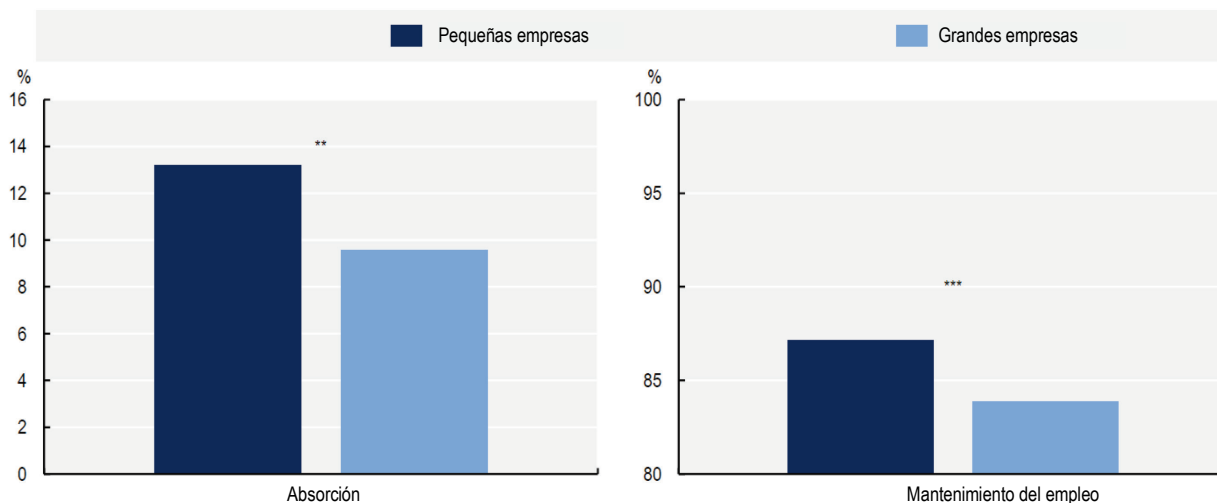
Un primer indicio de ello es que el aumento del desempleo en respuesta al descenso de la actividad económica fue varias veces menor durante la crisis de la COVID-19, cuando el uso de la STW no tuvo precedentes, que durante la crisis financiera mundial, cuando su uso fue insignificante. La respuesta relativamente pequeña del desempleo al descenso de la actividad económica no refleja únicamente que la crisis de la COVID-19 fuera diferente. Si esa fuera la única razón, deberíamos ver una diferencia similar en otros países de la OCDE. Aunque existen diferencias importantes en algunos países, destaca el caso de España. Durante la crisis financiera mundial, el mercado laboral español se ajustó a la recesión económica eliminando más puestos de trabajo que ningún otro país de la OCDE. Esto refleja en parte la excesiva dependencia de los contratos temporales, que facilitan a las empresas deshacerse de trabajadores, pero también la naturaleza poco desarrollada de la STW para apoyar reducciones generalizadas del tiempo de trabajo. Cuando sobrevino la crisis de la COVID-19, aún se dependía mucho de los trabajadores temporales, pero la STW se había convertido en una herramienta de apoyo al mantenimiento del empleo a gran escala. Por consiguiente, es probable que el STW haya desempeñado un papel en la limitación del aumento del desempleo tras la crisis de la COVID-19.

Con el fin de evaluar de manera más formal la eficacia de los ERTE para salvar puestos de trabajo durante la crisis de la COVID-19, la OCDE (2024, de próxima publicación [80]) aporta pruebas cuasi experimentales basadas en la diferencia de las normas de cofinanciación de las horas no trabajadas para las pequeñas y las grandes empresas. Durante los primeros 18 meses de la crisis de la COVID-19, las empresas con menos de 50 empleados estaban totalmente exentas de cotizar a la Seguridad Social por las horas no trabajadas, mientras que las empresas con 50 empleados o más solo estaban exentas parcialmente. En consecuencia, las empresas con algo menos de 50 empleados no solo recurrieron a los ERTE con mayor intensidad que las empresas algo mayores, sino que también registraron menores reducciones de empleo (Figura 3.14). Además, el número de empleos salvados en relación con el número de empleos mantenidos fue considerable, lo que sugiere que las pérdidas de eficiencia fueron modestas. Las pérdidas de eficiencia se producen cuando se apoyan empleos que no necesitan apoyo y que se habrían mantenido de todos modos o cuando se apoyan empleos que se han vuelto permanentemente inviables y que finalmente se habrían suprimido. Los efectos positivos de los ERTE sobre el empleo se deben en gran medida a los trabajadores fijos. Lo anterior está en consonancia con las pruebas de la crisis financiera mundial de que los regímenes de trabajo a jornada reducida tienden a reforzar la segmentación del mercado laboral (Hijzen y Venn, 2011[81]).

Los efectos de los ERTE sobre la productividad son más difíciles de evaluar. Por un lado, es probable que los ERTE haya preservado un valioso capital humano específico de la empresa al evitar la destrucción de puestos de trabajo permanentes que se suspendieron temporalmente. Pero, por otro lado, los ERTE podrían asimismo haber frenado la reasignación de puestos de trabajo entre empresas, apoyando los empleos que se habían vuelto permanentemente inviables en las empresas de baja productividad. Los datos comparativos de varios países de la OCDE sugieren que los planes de mantenimiento del empleo no distorsionaron la eficiencia de la reasignación de puestos de trabajo de las empresas menos productivas a las más productivas durante la crisis de la COVID-19 (Demmou et al., 2023[82]).

Figura 3.14. Cuanto menor sea el coste de utilización del ERTE para las empresas, mayor será su utilización y mayor la tasa de mantenimiento del empleo

Variación porcentual del empleo a partir de febrero de 2020



Nota: la figura muestra la media en la adopción y el empleo de ERTE durante los primeros 18 meses de la pandemia, de marzo de 2020 a agosto de 2021, en empresas con 50 empleados o más (grandes empresas) y en aquellas con menos de 50 empleados (pequeñas empresas) a 29 de febrero de 2020. Durante este periodo, recurrir a los ERTE resultó menos costoso para las pequeñas empresas, ya que estas se beneficiaron de mayores exenciones de cotizaciones a la Seguridad Social por las horas no trabajadas. La adopción en el panel A se refiere a la proporción de trabajadores empleados en febrero de 2020 que pasaron al menos un día en ERTE entre marzo de 2020 y agosto de 2021. La conservación del empleo en el panel B se refiere a la proporción de trabajadores empleados en pequeñas (grandes) empresas en febrero de 2020 que seguían trabajando en la misma empresa de media en cada mes durante el periodo comprendido entre marzo de 2020 y agosto de 2021. **, *** significativos estadísticamente al nivel del 5 y 1 por ciento respectivamente

Fuente: OECD (2024, de próxima publicación [80]), *Preparing ERTE for the future: An evaluation of job retention support during the COVID-19 crisis*.

Para promover la resiliencia futura, España ha mejorado el diseño del apoyo al mantenimiento del empleo en 2021

La reforma del mercado de trabajo de 2021 también afectó a la regulación de los ERTE (Real Decreto-ley 32/2021): estableció los parámetros del régimen permanente; e ii) introdujo un marco explícito para aumentar las ayudas en épocas de necesidad excepcional (el «mecanismo RED») (OCDE, 2024, de próxima publicación [80]).

Al igual que antes de la pandemia, los ERTE ordinarios podían declararse por (i) razones económicas, técnicas, organizativas o productivas (ETOP), o (ii) fuerza mayor. Las empresas pueden reducir las horas trabajadas por los empleados entre un 10% y un 70% de sus horas normales o suspender totalmente a los trabajadores. Las acciones de la administración que limitan o impiden las actividades económicas normales (como las órdenes de permanencia en el hogar utilizadas en la pandemia) se añadieron como razones legítimas para el uso de la modalidad de fuerza mayor de los ERTE. Tal y como se estableció durante la pandemia, las empresas pueden beneficiarse de exenciones de la seguridad social condicionadas a la conservación de los trabajadores durante al menos seis meses tras el cese del recurso a los ERTE. En el caso del ETOP, una innovación interesante es que las exenciones de la seguridad social solo se aplican si las empresas realizan actividades de formación para sus trabajadores. Las tasas de sustitución se mantuvieron en el 70% para los trabajadores en ERTE, independientemente de la modalidad utilizada.

La reforma también creó dos nuevos tipos de ERTE que podrían ser «activados» por el gobierno en caso de (i) recesiones cíclicas macroeconómicas, o (ii) transformaciones sectoriales que requieran una reasignación sustancial de mano de obra. La activación de estas sectoriales podría solicitarse mediante un

acuerdo tripartito entre los interlocutores sociales y el Gobierno. Esta posibilidad se denomina «Mecanismo RED». Una vez activado este mecanismo, las empresas pueden solicitar utilizar los ERTE con arreglo a un procedimiento simplificado, beneficiándose al mismo tiempo de tipos favorables de exención a la Seguridad Social. Para ambos tipos de ERTE se fijó un tope de un año, pero el sectorial puede prorrogarse dos semestres más previa aprobación. En el caso de los ERTE sectoriales, las empresas están obligadas a presentar un plan de recualificación de sus trabajadores y a impartir formación para acceder a las exenciones de la seguridad social.

Actualmente, España es uno de los pocos países de la OCDE con un marco explícito para aumentar las ayudas en momentos de necesidad excepcional (Mecanismo RED). Lo hace alcanzando un sutil compromiso entre permitir la discrecionalidad en la modulación de la ayuda y el uso de normas automáticas. El riesgo de no disponer de un marco explícito para aumentar las ayudas es que se necesita demasiado tiempo para alcanzar un consenso político en un momento en que la conveniencia es esencial. Las reglas automáticas evitan este problema aumentando la ayuda una vez que se alcanza un umbral determinado (por ejemplo, la tasa de desempleo). Este tipo de normas se utilizan actualmente en varios países de la OCDE para ampliar la duración máxima de las prestaciones por desempleo durante las recesiones económicas. Sin embargo, este planteamiento no funciona para la STW. Dado que el umbral para activar la ayuda adicional tiene que ser retroactivo necesariamente, existe el riesgo de que la ayuda adicional solo se ponga a disposición después de que se haya producido la primera oleada de pérdidas de empleo. En cambio, el mecanismo RED se basa en un acuerdo tripartito de los interlocutores sociales validado por el Gobierno para activar la ayuda adicional.

Consideraciones para una reflexión más profunda

Aunque los ERTE han sido un gran éxito y la reforma del mercado laboral de 2021 ya ha introducido los cambios más importantes para seguir aumentando la eficacia de los ERTE a la hora de apoyar la resistencia del mercado laboral, sería útil seguir reflexionando sobre cómo perfeccionarlo en el futuro. A continuación, se exponen una serie de consideraciones que podrían ser pertinentes para una reflexión de este tipo.

Promover la eficacia de la formación durante el trabajo a jornada reducida

La formación en régimen de jornada reducida se fomenta activamente mediante incentivos económicos en forma de exenciones adicionales de las cotizaciones a la seguridad social. Por lo general, la finalidad de la formación debe estar relacionada con el trabajo (tanto en el régimen ordinario de los ERTE como en el mecanismo RED por razones cíclicas). La idea de la formación relacionada con el trabajo es mejorar la viabilidad del puesto de trabajo del trabajador y, con ello, apoyar el mantenimiento del empleo. Aunque el recurso a la formación durante la jornada reducida parece haber sido relativamente elevado, no siempre está claro si la formación es significativa y eficaz. En particular, existe la preocupación de que la formación se realice para obtener la exención adicional de la seguridad social y no para abordar una carencia específica de cualificaciones. Este riesgo es más pronunciado cuando la formación se imparte de manera informal dentro de la empresa. Una forma de disipar estas preocupaciones sería exigir que la formación la impartan externamente proveedores certificados de servicios educativos, como en el caso de Francia, y realizar evaluaciones periódicas de los cursos de formación impartidos en el contexto del trabajo a jornada reducida. Las cuentas individuales de aprendizaje podrían contribuir a promover una formación más centrada en el desarrollo profesional de los propios trabajadores (ver capítulo 2).

Sustituir la cofinanciación por cotizaciones patronales en función de la experiencia

Una posible preocupación del trabajo a jornada reducida es que puede ralentizar la reasignación de puestos de trabajo de las empresas menos productivas a las más productivas y, por tanto, el crecimiento de la productividad global, al apoyar empleos que no tienen futuro más allá del programa. La idea de obligar a

los empresarios a cofinanciar parte del coste de las horas no trabajadas es que así se incentiva a las empresas para que solo recurran al trabajo a jornada reducida para mantener puestos de trabajo en riesgo pero que sigan siendo viables a medio plazo. No obstante, la cofinanciación puede plantear el problema de que el trabajo a jornada reducida sea menos eficaz como herramienta de apoyo a las empresas con problemas de liquidez, es decir, las mismas empresas a las que se supone que debe ayudar. Esto puede ser consecuencia de la forma en que se aplica la cofinanciación. En España, como en la mayoría de los demás países, la cofinanciación adopta la forma de una contribución directa y contemporánea al coste de las horas no trabajadas, por lo que tiende a aumentar las dificultades financieras de las empresas. Para abordar esta cuestión, España podría considerar la posibilidad de pasar de la cofinanciación directa a la evaluación de la experiencia, en virtud de la cual la utilización de los ERTE actual afectaría a las cotizaciones a la Seguridad Social en el futuro. Esto podría formar parte de una reforma más amplia que introduzca un sistema de *bonus-malus* para la financiación del seguro de desempleo, siguiendo los ejemplos de Francia y Estados Unidos. Ver Cuadro 3.7 para una descripción de las prestaciones por desempleo en función de la experiencia en Francia y Estados Unidos.

Cuadro 3.7. La experiencia de la calificación del seguro de desempleo en Francia y Estados Unidos

Solo unos pocos países cotizan al seguro de desempleo en función de la experiencia. Estados Unidos contaba con este sistema desde hacía mucho tiempo, mientras que en Francia se introdujo en 2022. Una de las razones por las que pocos países aplican estos sistemas puede ser que suelen ser difíciles de implantar. Con el avance de las tecnologías digitales, este argumento ha perdido importancia. La cualificación por experiencia sirve sobre todo para reducir el cese de empleos que se encuentran temporalmente bajo presión, como en el caso de los despidos temporales, los contratos intermitentes y el trabajo a jornada reducida.

Estados Unidos

Las prestaciones del seguro de desempleo en Estados Unidos se financian principalmente a través de las cotizaciones empresariales al seguro de desempleo en función de la experiencia. Cada empresario dispone de una cuenta ficticia en la que se abonan sus cotizaciones y se cargan los créditos de sus antiguos trabajadores. El saldo en relación con la masa salarial del empresario (el más elevado de los últimos tres a cinco años) determina el nivel de las cotizaciones sujetas a un suelo y un techo. Los tipos reales varían según los estados y el tiempo. Según el Departamento de Trabajo, alrededor del 60% de las solicitudes de desempleo son individualizadas, de modo que el empresario sufraga el coste fiscal de los despidos de sus propios trabajadores, mientras que el 40% restante se reparte equitativamente entre las empresas debido al papel de los suelos y los techos.

Francia

Francia introdujo un sistema de *bonus-malus* para el seguro de desempleo en determinados sectores en septiembre de 2022. La principal razón de la reforma era limitar el uso excesivo de contratos a corto plazo. Esta *bonus-malus* modula el tipo de las cotizaciones patronales al seguro de desempleo, en función del número de trabajadores de una empresa cuyo contrato se rescinde y posteriormente se inscribe en los servicios públicos de empleo en proporción a su plantilla. Las empresas con una tasa de separación superior a la mediana verán incrementadas sus cotizaciones hasta un techo del 5,05% de la masa salarial, mientras que las empresas con una tasa inferior experimentarán una reducción hasta un suelo del 3%. El sistema *bonus-malus* se aplica a las empresas de más de diez trabajadores de sectores con una tasa media de despidos superior al 150 % de la tasa nacional y se calcula en función de la tasa de despidos del año anterior.

Fuente: https://oui.doleta.gov/unemploy/pdf/uilaws_exper_rating.pdf, <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/bonus-malus/>

3.4. La calidad del entorno de trabajo

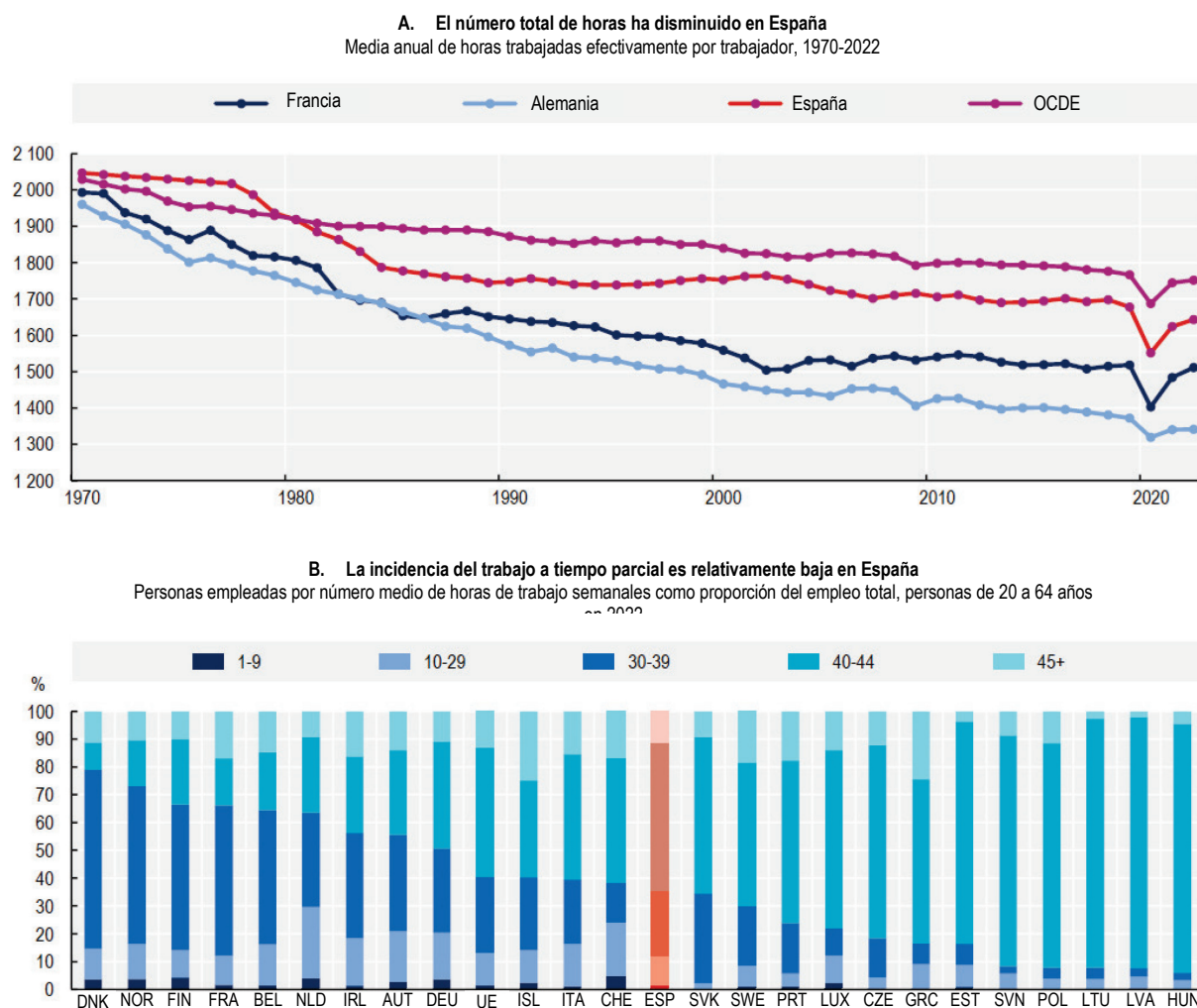
La calidad de los empleos no solo depende de su remuneración y seguridad laboral, sino también de la calidad del entorno de trabajo (Cazes, Hijzen y Saint-Martin, 2015^[11]). Un aspecto crucial del entorno de trabajo es en qué medida los trabajadores pueden compaginar sus responsabilidades laborales con el cuidado de familiares (hijos, padres, etc.). Al permitir un mejor equilibrio entre trabajo y vida privada, la normativa sobre el tiempo de trabajo no solo puede desempeñar un papel importante en el bienestar de los trabajadores, sino también en el aumento de la productividad. Por ello, este apartado se centra en el tiempo de trabajo y, más concretamente, en la posibilidad de reducir las horas de trabajo semanales para aumentar la productividad.

3.4.1. Jornada laboral

Las jornadas laborales largas reducen la productividad

Está bien establecido que trabajar muchas horas está correlacionado con peores resultados de salud, especialmente cuando los trabajadores tienen poco control sobre el uso de su tiempo (OCDE, 2021^[83]). La relación con la productividad es menos clara. A nivel industrial, existen algunas pruebas de rendimientos decrecientes de las horas trabajadas, es decir, la productividad por hora disminuye cuando la jornada laboral es más larga; ver, por ejemplo, DeBeaumont y Singell (1999^[84]); Shepard y Clifton (2000^[85]). A nivel de empresa, la productividad total de los trabajadores tiende a ser proporcional al número de horas trabajadas, es decir, sin efecto negativo (Schank, 2005^[86]; Kramarz et al., 2008^[87]; Gianella y Lagarde, 1999^[88]). No obstante, algunos estudios han hallado efectos de umbral con respecto al trabajo a tiempo parcial - ver Künn-Nelen et al. (2013^[89]) y Garnero et al. (2014^[90]). A nivel individual, algunos estudios han hallado rendimientos decrecientes de las horas de trabajo en profesiones concreto, como el personal paramédico (Brachet, David y Drechsler, 2012^[91]), trabajadores de municiones (Pencavel, 2014^[92]), y trabajadores de centros de llamadas (Collewet y Sauermann, 2017^[93]).

Figura 3.15. El total de horas trabajadas en España sigue siendo elevado en comparación con otros países de Europa occidental



Fuente: Panel A: (OCDE, 2023^[94]), «Hours Worked: Average annual hours actually worked», Estadísticas de empleo y del mercado laboral de la OCDE (base de datos), <https://doi.org/10.1787/data-00303-en>. Panel B: Eurostat, Horas de trabajo semanales por sexo, edad, situación profesional y profesión.

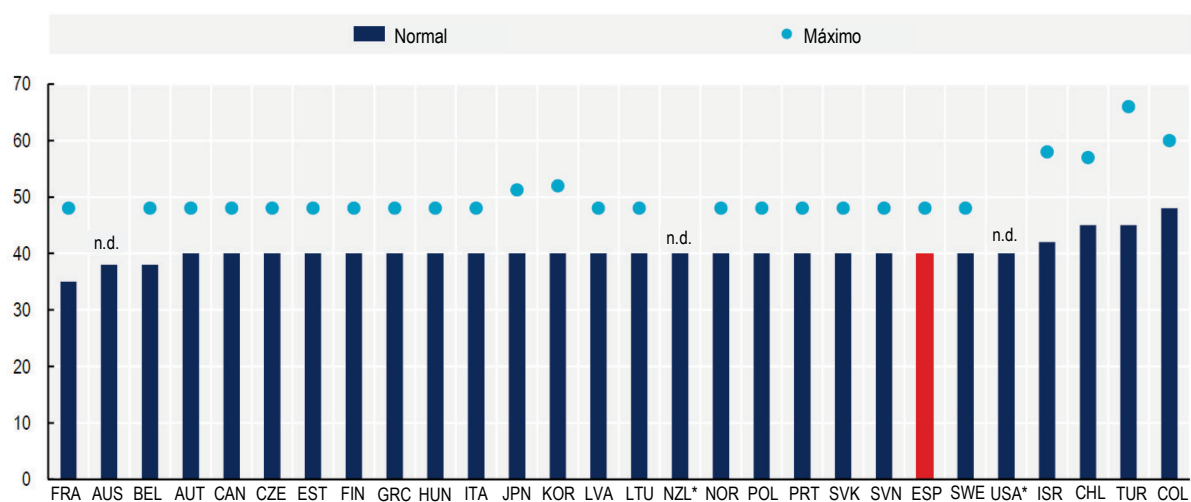
Solo unos pocos países tienen semanas laborales normales de menos de 40 horas

La regulación del tiempo de trabajo sigue mostrando diferencias limitadas entre los países de la OCDE, pero sigue siendo un tema de debate acalorado y recurrente. La normativa sobre el tiempo de trabajo suele centrarse en tres aspectos principales: (i) las normas que fijan la duración máxima del trabajo semanal, (ii) las normas sobre la utilización de las horas extraordinarias (nivel y remuneración), y (iii) las condiciones y modalidades de estas normas (por ejemplo, las primas por horas extraordinarias). En comparación con otros países de la OCDE, España es un país que permite una variación relativamente significativa en las normas sobre horas normales y máximas junto con Alemania, Países Bajos y Suiza (OCDE, 2021^[83]). En España, como en la mayoría de los países de la OCDE, el límite legal de horas semanales normales está fijado en 40 horas semanales, sobre la base de una semana laboral de cinco días y jornadas de ocho horas, pero en determinados sectores y actividades son posibles excepciones acordadas colectivamente (Figura 3.16). Solo tres países tienen una jornada laboral semanal reglamentaria más corta: Francia, donde la jornada semanal está limitada a 35 horas, y Australia y Bélgica, donde está limitada a 38 horas. El número

máximo de horas semanales, incluyendo las horas extraordinarias, suele ser más estricto que el límite de 48 horas establecido en la Directiva de la UE sobre el tiempo de trabajo, ya que, además, las horas extraordinarias no pueden superar las 80 en un año determinado. Como en el caso de las horas semanales normales, las normas permiten de nuevo la flexibilidad mediante el uso de excepciones acordadas colectivamente en determinados sectores y actividades.

Figura 3.16. Solo unos pocos países aplican límites al tiempo de trabajo en horas semanales normales inferiores a 40

Horas de trabajo semanales reglamentarias normales y máximas en 2021



Nota: *En Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos no existen límites para las horas extraordinarias, aunque en Australia deben ser «razonables» en función de una serie de factores definidos.

Fuente: (OCDE, 2021^[83]), «Working time and its regulation in OECD countries: How much do we work and how?», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, <https://doi.org/10.1787/c18a4378-en>.

Enfoques para reducir las horas de trabajo semanales

Este apartado analiza brevemente una serie de enfoques que pueden utilizarse para acortar la semana laboral de los trabajadores a tiempo completo y, por tanto, promover una mayor productividad. Aunque en principio promover el trabajo a tiempo parcial podría ser una forma alternativa de reducir los trabajadores semanales trabajados, la evidencia del vínculo positivo entre productividad y tiempo de trabajo tiende a fortalecerse a partir de cierto nivel (Pencavel, 2018^[95]). Dado que la incidencia de las horas extraordinarias no destaca a nivel internacional, el debate se centra aquí en las formas de reducir la semana laboral normal de los trabajadores a tiempo completo.

Reducir la jornada laboral semanal normal

Varios países redujeron la jornada laboral semanal normal de los trabajadores a tiempo completo, normalmente sin reducción de los ingresos mensuales (ver Cuadro 3.8). Un ejemplo destacado es el de Francia, que redujo la semana laboral normal de los trabajadores a tiempo completo de 39 a 35 en 1998/2000 (las «leyes Aubry»). Su principal objetivo era fomentar el empleo repartiendo la misma cantidad de trabajo entre un mayor número de trabajadores. Un estudio reciente de Batut et al. (2022^[96]) ofrece una evaluación transnacional de varias reformas similares que tuvieron lugar entre 1995 y 2007 en países europeos seleccionados. La evaluación aprovecha las diferencias sectoriales en la proporción inicial de trabajadores directamente afectados por la reforma en combinación con el momento en que esta se

produce. Consta que los salarios por hora y la productividad en los sectores más afectados aumentaron, mientras que el empleo no se incrementó.

Cuadro 3.8. Reformas de la jornada laboral en países de la OCDE seleccionados

En este cuadro se describen ejemplos de reformas que redujeron las horas semanales normales de los trabajadores a tiempo completo.

- En 1996, **Portugal** redujo la jornada laboral semanal estándar de 44 a 40 horas, manteniendo constantes los salarios mensuales -por tanto, con un aumento de los salarios por hora-, sin ninguna compensación específica para las empresas. Aunque en principio el alcance de la reforma era amplio, en la práctica fue más limitado, ya que alrededor de la mitad de la mano de obra ya estaba en el nuevo límite o por debajo de él antes de que la reforma entrara en vigor, debido a las restricciones más estrictas impuestas por los convenios colectivos sectoriales y regionales.
- En 1997, **Italia** redujo la jornada laboral semanal estándar de 48 a 40 horas. Aunque muy amplia sobre el papel, la reforma italiana adaptó esencialmente el código laboral a las disposiciones ya previstas por la mayoría de los convenios colectivos en los que la jornada laboral estándar ya era muy inferior a las 48 h/semana. Solo el 18% de los asalariados italianos se vieron afectados por la reforma. La reforma italiana no preveía ningún ajuste específico de los salarios mensuales ni ninguna compensación para las empresas.
- Tras la elección de un Gobierno socialista en 1997, **Francia** redujo la jornada laboral estándar de 39 a 35 horas sin ningún cambio en el salario mensual neto de los trabajadores. A cambio, las empresas recibieron una reducción de las cotizaciones a la seguridad social, destinada a los trabajadores poco cualificados. La ley francesa se aprobó en 1998 (Loi Aubry I), pero funcionó principalmente mediante incentivos económicos y convenios colectivos entre empresarios y sindicatos. Hubo que esperar hasta el año 2000 para que la reducción del tiempo de trabajo se aplicara uniformemente por ley en todo el territorio (Ley Aubry II). En total, el 80% de los asalariados franceses se vieron afectados por la reforma.
- En 2001, **Bélgica** redujo la jornada laboral estándar a 38 horas. Como en Francia, la reducción fue inicialmente voluntaria. Para animar a los empresarios a reducir la jornada laboral, se concedió una reducción única de las cotizaciones patronales a la seguridad social. En 2003, todas las empresas fueron obligadas por ley a reducir la jornada laboral estándar a 38 horas sin compensación. En total, el 33% de los asalariados belgas se vieron afectados por la reforma.
- En 2002, **Eslovenia** redujo la jornada laboral semanal estándar de 42 a 40 horas. La ley no especificaba nada con respecto a los salarios, pero el acuerdo de política salarial para 2002-03 garantizaba que los trabajadores no sufrieran un recorte en su salario. Al mismo tiempo, las empresas no recibieron ninguna compensación ni subsidio. En total, el 21% de los asalariados eslovenos se vieron afectados por la reforma.

Fuente: Batut et al. (2022^[96]), *The employment effects of working time reductions: Sector-level evidence from European reforms*, <https://doi.org/10.1111/irel.12323>.

Acortar la jornada laboral semanal

En los últimos años se ha producido un importante debate en España y otros países de la OCDE sobre la posibilidad de una semana laboral de cuatro días. En principio, pueden adoptarse diferentes modelos para implantar una semana laboral más corta, con efectos potencialmente diferentes sobre la productividad. Un primer modelo implica una reducción del número de días de trabajo, así como una reducción de las horas

de trabajo semanales a igualdad de salario. Un segundo modelo consiste en comprimir la semana laboral de 40 horas en cuatro días con el mismo salario, lo que se traduce en más horas de trabajo al día, pero sin reducción del total de horas de trabajo semanales o mensuales. Este fue el planteamiento adoptado por Bélgica en 2022, donde la semana laboral de 38 horas se repartió en cuatro días, lo que dio lugar a una jornada laboral de 9,5 horas. En otros casos, se han adoptado formas híbridas entre estos dos modelos. Es probable que los distintos modelos tengan diferentes repercusiones en la productividad. Si bien es probable que una reducción del tiempo de trabajo aumente la productividad y mejore el equilibrio entre la vida laboral y personal, puede que no ocurra lo mismo con una reforma que reduzca el número de días de trabajo pero al mismo tiempo aumente su intensidad al incrementar las horas diarias.²⁴

Solo hay pruebas limitadas sobre el impacto de una reducción de la semana laboral en la productividad. Para evaluar el papel de la reducción del número de días laborables, recientemente se han llevado a cabo una serie de ensayos, especialmente encabezados por el grupo de defensa 4 Day Week Global (Autonomy, 2023^[97]).²⁵ Aunque los resultados emergentes son alentadores, deben interpretarse con cautela, ya que el número de empresas implicadas era normalmente pequeño y la participación en el ensayo era voluntaria, lo que podría dar lugar a un sesgo de selección. Asimismo, es probable que exista una importante heterogeneidad entre sectores, empresas y ocupaciones en cuanto a su capacidad para adoptar la semana de cuatro días y sus efectos sobre la productividad.

De cara al futuro, una cuestión clave es hasta qué punto una semana laboral más corta puede generar efectos de productividad lo suficientemente grandes como para compensar a los empresarios por el aumento de los costes laborales por hora o a los trabajadores por la pérdida de ingresos (dependiendo de la forma en que se aplique la semana laboral más corta). Otra es la medida en que los posibles efectos sobre la productividad dependen de la forma en que se organice el trabajo más corto (horarios más comprimidos de los trabajadores durante menos días o menos horas al día) y de la actividad económica de la empresa. Para comprender mejor estas cuestiones, es necesaria la experimentación política y más pruebas empíricas.

Cuadro 3.9. Recomendaciones

Salario mínimo, jornada laboral y negociación colectiva.

- Continuar apoyando el trabajo de la comisión del salario mínimo, garantizando que tanto sindicatos como empresarios participen en ella y reforzando sus recursos para supervisar y evaluar los efectos del salario mínimo en el mercado laboral.
- Explorar formas de potenciar aún más el papel del salario mínimo aprovechando su coordinación con el sistema fiscal y de prestaciones.
- Apoyar el diálogo social y la descentralización organizada fomentando aún más la representación local de los trabajadores en las empresas.
- Seguir apoyando los esfuerzos de los interlocutores sociales para alcanzar acuerdos amplios y con visión de futuro como el que condujo a la reforma de 2021 o el pacto social sobre salarios de 2023.
- Aprovechar la fuerte implicación de los interlocutores sociales en el ámbito del tiempo de trabajo para promover una mejor comprensión de los efectos de una semana laboral más corta, facilitando la experimentación política y ampliando la base de pruebas.

Protección del empleo y apoyo al mantenimiento del empleo.

- Continuar supervisando el uso adecuado de todos los tipos de contrato y seguir apoyando las

transiciones a contratos indefinidos normales.

- Establecer procedimientos para promover la extinción por mutuo acuerdo manteniendo el acceso a las prestaciones por desempleo.
- Aumentar la duración del periodo de notificación para permitir prestar apoyo temprano a los trabajadores despedidos, al tiempo que se ajustan otros aspectos de protección del empleo para mantener constante el rigor general de la protección del empleo.
- Promover la eficacia de la formación durante el trabajo a jornada reducida exigiendo que la formación relacionada con el trabajo sea impartida externamente por proveedores certificados y realizar evaluaciones periódicas para valorar la eficacia de los cursos de formación.

Prestaciones de desempleo y políticas de activación.

- Cotizaciones empresariales a la seguridad social por experiencia para el seguro de desempleo, incluso en el caso de contratos fijos-discontinuos y de trabajo a jornada reducida.
- Proporcionar servicios de empleo a los trabajadores en riesgo de despido, interviniendo de forma temprana durante el periodo de preaviso de despido o llegando a los trabajadores con jornada reducida por razones estructurales.

Referencias

- Addison, J. (2016), «Collective bargaining systems and macroeconomic and microeconomic flexibility: the quest for appropriate institutional forms in advanced economies», [42] <https://doi.org/10.1186/s40173-016-0075-8>.
- Aidt, T. y Z. Tzannatos (2008), «Trade unions, collective bargaining and macroeconomic performance: a review», *Industrial Relations Journal*, Vol. 39/4, pp. 258-295, [54] <https://doi.org/10.1111/j.1468-2338.2008.00488.x>.
- Akerlof, G. (1982), «Labor Contracts as Partial Gift Exchange», *The Quarterly Journal of Economics*, [19] Vol. XCVII/4, pp. 543-569, <https://doi.org/10.2307/1885099> (consultado el 16 de mayo de 2018).
- Andrews, D. y F. Cingano (2014), «Public policy and resource allocation: evidence from firms in OECD countries», *Economic Policy*, Vol. 29/78, pp. 253-296, [66] <https://doi.org/10.1111/1468-0327.12028>.
- Arranz, J. y C. García (2022), *Los efectos del incremento del salario mínimo interprofesional de 2019 en España en los hogares pobres*. [13]
- Autonomy (2023), *Results of the UK's four-day week pilot*, Autonomy Research Ltd, Hampshire. [97]
- Banco de España (2022), *Boletín Económico 3/2022*, Banco de España, Madrid. [59]
- Banco de España (2017), «Los efectos sobre el empleo y los salarios de la reciente subida del salario mínimo (cont.)». [16]
- Barceló, C. et al. (2021), «Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo: nueva evidencia para España. Documentos Ocasionales N.º 2113». [18]

- Bartelsman, E., J. Haltiwanger y S. Scarpetta (2013), «Cross-Country Differences in Productivity: The Role of Allocation and Selection», *American Economic Review*, Vol. 103/1, pp. 305-334, <https://doi.org/10.1257/aer.103.1.305>. [64]
- Barth, E., K. Moene y F. Willumsen (2014), «The Scandinavian model - An interpretation», *Journal of Public Economics*, Vol. 117, pp. 60-72, <https://doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2014.04.001>. [57]
- Bassanini, A. y A. Garnero (2013), «Dismissal protection and worker flows in OECD countries: Evidence from cross-country/cross-industry data», *Labour Economics*, Vol. 21, pp. 25-41, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2012.12.003>. [100]
- Bassanini, A., L. Nunziata and D. Venn (2009), «Job protection legislation and productivity growth in OECD countries», *Economic Policy*, Vol. 24/58, pp. 349-402, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2009.00221.x>. [65]
- Batut, C., A. Garnero y A. Tondini (2022), «The employment effects of working time [96] reductions: Sector-level evidence from European reforms», *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, <https://doi.org/10.1111/irel.12323>. [96]
- Bell, B. y S. Machin (2018), «Minimum wages and firm value», *Journal of Labor Economics*, Vol. 36/1, pp. 159-195, <https://doi.org/10.1086/693870>. [24]
- Berlinghieri, G., C. Criscuolo y P. Blanchenay (2019), *The Great Divergence(s)*, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/953f3853-en.pdf?expires=1638779096&id=id&accname=ocid84004878&checksum=FB7FE24F5CAC92E0A374CAB17891AA0D> (consultado el 6 de diciembre de 2021). [39]
- Bertheau, A. et al. (2022), «The Unequal Cost of Job Loss across Countries». [28]
- Blanchard, O. and J. Pisani-Ferry (2022), *Fiscal support and monetary vigilance: Economic policy implications of the Russia-Ukraine war for the European Union*, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC. [60]
- Bottasso, A., M. Conti y G. Sulis (2017), «Firm dynamics and employment protection: Evidence from sectoral data», *Labour Economics*, Vol. 48, pp. 35-53, <https://doi.org/10.1016/J.LABECO.2017.05.013>. [67]
- Brachet, T., G. David and A. Drechsler (2012), «The Effect of Shift Structure on Performance», *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 4/2, pp. 219-246, <https://doi.org/10.1257/app.4.2.219>. [91]
- Cahuc, P. et al. (2023), «Spillover Effects of Employment Protection», *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.4321142>. [71]
- Carcillo, S. et al. (2019), «Assessing recent reforms and policy directions in [33] France: Implementing the OECD Jobs Strategy», *Documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y migración*, N.º 227, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/657a0b54-en>. [33]
- Card, D. y A. Krueger (1994), «Minimum wages and employment: a case study of the fast-food [9]

- industry in New Jersey and Pennsylvania», *American Economic Review*, Vol. 84/4, pp. 772-793, <https://doi.org/10.1257/AER.90.5.1397>.
- Cárdenas, L. et al. (2022), *El efecto del aumento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) en la distribución y desigualdad salarial*. [14]
- Cazes, S., A. Hijzen y A. Saint-Martin (2015), «Measuring and Assessing Job Quality: The OECD Job Quality Framework», *Documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y migración*, N.º 174, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/5jrp02kpw1mr-en>. [1]
- Centeno, M. y Á. Novo (2012), «Excess worker turnover and fixed-term contracts: Causal evidence in a two-tier system», *Labour Economics*, Vol. 19/3, pp. 320-328, <https://doi.org/10.1016/J.LABECO.2012.02.006>. [99]
- Chetty, R., J. Friedman y E. Saez (2013), «Using differences in knowledge across neighborhoods to uncover the impacts of the EITC on earnings», *American Economic Review*, Vol. 103/7, pp. 2683-2721, <https://doi.org/10.1257/aer.103.7.2683>. [32]
- Chetty, R. et al. (2017), «Mobility Report Cards: The Role of Colleges in Intergenerational Mobility», N.º 23618, NBER, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/w23618>. [101]
- Collewet, M. and J. Sauermann (2017), «Working hours and productivity», *Labour Economics*, Vol. 47, pp. 96-106, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2017.03.006>. [93]
- Damiani, M., F. Pompei y A. Ricci (2022), «Tax breaks for incentive pay, productivity and wages: Evidence from a reform in Italy», *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 61/1, pp. 188-213, <https://doi.org/10.1111/bjir.12676>. [51]
- D'Amuri, F. y R. Nizzi (2017), «Recent developments of Italy's industrial relations system», *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, N.º 416. [48]
- Daruich, D., S. Di Addario y R. Saggio (2023), «The Effects of Partial Employment Protection Reforms: Evidence from Italy», *The Review of Economic Studies*, <https://doi.org/10.1093/restud/rdad012>. [69]
- DeBeaumont, R. y L. Singell (1999), «The Return to Hours and Workers in U.S. Manufacturing: Evidence on Aggregation Bias», *Southern Economic Journal*, Vol. 66/2, pp. 336-352, <https://doi.org/10.1002/j.2325-8012.1999.tb00250.x>. [84]
- Demmou, L. et al. (2023), *Employment dynamics across firms during COVID-19: The role of job retention schemes*. [82]
- Doucoulagos, H. et al. (2018), «How Credible Is Trade Union Research? Forty Years of Evidence on the Monopoly–Voice Trade-Off», *ILR Review*, Vol. 71/2, pp. 287-305, <https://doi.org/10.1177/0019793917751144>. [43]
- Draca, M., S. Machin y J. Van Reenen (2011), «Minimum Wages and Firm Profitability», *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 3, pp. 129-151. [23]
- Drucker, L., K. Mazitov y D. Neumark (2019), *Who Pays for and Who Benefits from Minimum Wage Increases? Evidence from Israeli Tax Data on Business Owners and Workers*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/w26571>. [26]

- Dube, A. (2019), *Impacts of minimum wages: review of the international evidence*, HM Treasury, London. [11]
- Dustmann, C. et al. (2021), «Reallocation Effects of the Minimum Wage», *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 137/1, pp. 267-328, <https://doi.org/10.1093/qje/qjab028>. [27]
- ECB (2022), «Minimum wages and their role for euro area wage growth», en el *Boletín Económico del BCE*. [8]
- Fougère, D., E. Gautier y S. Roux (2018), «Wage floor rigidity in industry-level agreements: Evidence from France», *Labour Economics*, Vol. 55, pp. 72-97, <https://doi.org/10.1016/J.LABECO.2018.09.001>. [58]
- Freeman, R. y E. Lazear (1995), «An Economic Analysis of Works Councils», *NBER Chapters*, pp. 27-52, <https://ideas.repec.org/h/nbr/nberch/11555.html> (consultado el 30 de octubre de 2018). [47]
- Freeman, R. y J. Medoff (1984), *What Do Unions Do?*, Basic Books, New York. [34]
- Garnero, A., S. Kampelmann y F. Rycx (2014), «Part-time work, wages, and productivity: Evidence from Belgian matched panel data», *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 67/3, <https://doi.org/10.1177/0019793914537456>. [90]
- Garnero, A., F. Rycx y I. Terraz (2020), «Productivity and Wage Effects of Firm-Level Collective Agreements: Evidence from Belgian Linked Panel Data», *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 58/4, pp. 936-972, <https://doi.org/10.1111/bjir.12525>. [40]
- George Mason University. Department of Economics., B., Hirsch y Barry (2004), *Journal of Labor Research*, Transaction Publishers, https://econpapers.repec.org/article/trajlabre/v_3a25_3ay_3a2004_3ai_3a3_3ap_3a415-456.htm (accessed on 30 October 2018). [41]
- Georgiadis, A. (2013), «Efficiency Wages and the Economic Effects of the Minimum Wage: Evidence from a Low-Wage Labour Market*», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 75/6, pp. 962-979, <https://doi.org/10.1111/J.1468-0084.2012.00713.X>. [20]
- Gianella, C. y P. Lagarde (1999), «Productivity of hours in the aggregate production function: an evaluation on a panel of French firms from the manufacturing sector», *Document de travail*, N.º G9918., Departamento de Estudios y Síntesis Económicas, INSEE. [88]
- Gorjón David Martínez de Lafuente Gonzalo Romero, L. et al. (2022), «Employment effects of the minimum wage: Evidence from the Employment effects of the minimum wage: Evidence from the Spanish 2019 reform». [17]
- Granell, R., A. Fuenmayor y T. Savall (2022), *El salario mínimo, una medida a favor del pacto social: los efectos del salario mínimo sobre el bienestar social, la pobreza y la desigualdad*. [15]
- Harasztsosi, P. y A. Lindner (2019), «Who Pays for the Minimum Wage?», *American Economic Review*, Vol. 109/8, pp. 2693-2727, <https://doi.org/10.1257/aer.20171445>. [7]
- Hijzen, A., L. Mondauto y S. Scarpetta (2017), «The impact of employment protection on temporary employment: Evidence from a regression discontinuity design», *Labour Economics*, Vol. 46, pp. [98]

- 64-76, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2017.01.002>.
- Hijzen, A., S. Pessoa y M. Montenegro (2023), «Minimum wages in a dual labour market: Evidence from the 2019 minimum-wage hike in Spain», *Documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y migración*, N.º 298, <https://doi.org/10.1787/7ff44848-en>. [5]
- Hijzen, A., A. Salvatori y A. Puymoyen (2021), «Job retention schemes during the COVID-19 crisis: Promoting job retention while supporting job creation», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/5a700c4b-en>. [79]
- Hijzen, A. y D. Venn (2011), «The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession», *Documentos de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y migración*, N.º 115, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/5kgkd0bbwvxp-en>. [81]
- Immervoll, H. y S. Scarpetta (2012), «Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches», *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 1/1, p. 9, <https://doi.org/10.1186/2193-9004-1-9>. [30]
- Kahn (2010), «Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996-2001», *Labour Economics*, Vol. 17/1, pp. 1-15, <https://ideas.repec.org/a/eee/labeco/v17y2010i1p1-15.html> (consultado el 14 de junio de 2018). [68]
- Kramarz, F. et al. (2008), «Labour Market Effects of Work-Sharing Arrangements in Europe», en Boeri, T., M. Burda y F. Kramarz (eds.), *Working Hours and Job Sharing in the EU and USA: Are Europeans Lazy? Or Americans Crazy?*, Oxford University Press, Oxford. [87]
- Krueger, A. y A. Mas (2004), «Strikes, Scabs, and Tread Separations: Labor Strife and the Production of Defective Bridgestone/Firestone Tires», *Fuente: The Journal of Political Economy*, Vol. 112/2, pp. 253-289, <https://doi.org/10.1086/381479>. [44]
- Künn-Nelen, A., A. de Grip y D. Fouarge (2013), «Is Part-Time Employment Beneficial for Firm Productivity?», *ILR Review*, Vol. 66/5, pp. 1172-1191, <https://doi.org/10.1177/001979391306600507>. [89]
- Lazear, E. (2000), «Performance Pay and Productivity», *American Economic Review*, Vol. 90/5, pp. 1346-1361, <https://doi.org/10.1257/aer.90.5.1346>. [49]
- Luca, D. et al. (2019), «Survival of the Fittest: The Impact of the Minimum Wage on Firm Exit», *National Bureau of Economic Research Working paper series* N.º 25806, <https://doi.org/10.3386/w25806> (consultado el 13 de marzo de 2023). [25]
- Manning, A. (2021), «The Elusive Employment Effect of the Minimum Wage», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 35/1, pp. 3-26, <https://doi.org/10.1257/JEP.35.1.3>. [10]
- Marsden, D. (2015), «The future of the German industrial relations model», *Journal for Labour Market Research*, Vol. 48/2, pp. 169-187, <https://doi.org/10.1007/s12651-015-0188-3>. [46]
- Micco, A. y C. Pagés (2006), «The Economic Effects of Employment Protection: Evidence from International Industry-Level Data», *IZA Discussion Papers*, <https://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp2433.html> (consultado el 13 de abril de 2018). [62]

- Muñoz de Bustillo Llorente, R. (2022), «Una introducción a la reforma laboral española de 2022», [72]
International Review of Economic Policy-Revista Internacional de Política Económica, Vol. 4/1,
p. 62, <https://doi.org/10.7203/irep.4.1.24764>.
- Neumark, D. y P. Shirley (2021), «Myth or Measurement: What Does the New Minimum Wage [12]
Research Say about Minimum Wages and Job Loss in the United States?», *National Bureau of
Economic Research Working Paper Series* N.º 28388, <https://doi.org/10.3386/w28388>
(consultado el 25 de agosto de 2022).
- OCDE (2023), «Hours Worked: Average annual hours actually worked», *Estadísticas de empleo y* [94]
del mercado laboral de la OCDE (base de datos), <https://doi.org/10.1787/data-00303-en>
(consultado el 20 de noviembre de 2023).
- OCDE (2023), *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2023: Artificial Intelligence and the Labour* [6]
Market, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>.
- OCDE (2022), *Impact evaluation of the digital tool for employment counsellors in Spain: SEND@*, [78]
OCDE, París, <https://www.oecd.org/els/emp/FinalReport-EvaluationOfSEND.pdf>.
- OECD (2022), «Impact evaluation of the digital tool for employment counsellors in Spain: SEND@ [77]
Report on the design and implementation of an impact evaluation of the digital counselling tool
for Spain's public employment services».
- OCDE (2021), *Estudios económicos de la OCDE: Spain*, ediciones de la OCDE, París, [38]
<https://doi.org/10.1787/79e92d88-en> (consultado el 2 de junio de 2023).
- OCDE (2021), «Spurring growth and closing gaps through digitalization in a post-COVID world: [22]
Policies to LIFT all boats», *Contribución de la OCDE al Grupo de Trabajo Marco de la
Presidencia del G20 de 2021*, OCDE, París, [https://www.oecd.org/global-forum-
productivity/events/Spurring-growth-and-closing-gaps.pdf](https://www.oecd.org/global-forum-productivity/events/Spurring-growth-and-closing-gaps.pdf).
- OCDE (2021), *The Role of Firms in Wage Inequality: Policy Lessons from a Large Scale Cross-* [4]
Country Study, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/7d9b2208-en>.
- OCDE (2021), «Working time and its regulation in OECD countries: How much do we work and [83]
how?», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2021: Navigating the COVID-19 Crisis
and Recovery*, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/c18a4378-en>.
- OCDE (2020), *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2020: Worker Security and the COVID-* [75]
19 Crisis, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/1686c758-en>.
- OCDE (2020), «Recent trends in employment protection legislation», en *Perspectivas de empleo* [70]
de la OCDE para 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis, ediciones de la OCDE, París,
<https://doi.org/10.1787/af9c7d85-en>.
- OCDE (2019), *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, [36]
ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>.
- OCDE (2018), «Back to work: Lessons from nine country case studies of policies to assist displaced [74]
workers», in *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2018*, ediciones de la OCDE, París,

https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-8-en.

- OCDE (2018), *Buenos empleos para todos en un mundo laboral cambiante: La Estrategia de Empleo de la OCDE*, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>. [2]
- OECD (2018), «The role of collective bargaining systems for good labour market performance», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2018*, ediciones de la OCDE, París, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-7-en. [35]
- OCDE (2017), «Labour market resilience: The role of structural and macroeconomic policies», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2017*, ediciones de la OCDE, París, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-6-en. [56]
- OCDE (2016), «Skills use at work: Why does it matter and what influences it?», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2016*, ediciones de la OCDE, París, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-6-en. [45]
- OCDE (2014), *The 2012 Labour Market Reform in Spain: A Preliminary Assessment*, ediciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264213586-en>. [37]
- OCDE (2013), «Back to work: Re-employment, earnings and skill use after job displacement», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2013*, ediciones de la OCDE, París, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-8-en (consultado el 16 de mayo de 2018). [76]
- OCDE (2013), «Protecting jobs, enhancing flexibility: A new look at employment protection legislation», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2013*, ediciones de la OCDE, París, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-6-en (consultado el 9 de abril de 2018). [73]
- OCDE (2012), «What Makes Labour Markets Resilient During Recessions?», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2012*, ediciones de la OCDE, París, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-3-en. [55]
- OCDE (2010), «Institutional and Policy Determinants of Labour Market Flows», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2010*, ediciones de la OCDE, París, <http://www.oecd.org/els/emp/48806733.pdf> (consultado el 30 de octubre de 2018). [63]
- OCDE (2009), «Is Work the Best Antidote to Poverty?», en *Perspectivas de empleo de la OCDE para 2009*, ediciones de la OCDE, París, <https://www.oecd.org/els/emp/45219514.pdf> (consultado el 29 de junio de 2018). [29]
- OECD (2006), *Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy, Conference on Boosting Jobs and Incomes*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/els/emp/37525834.pdf> (consultado el 13 de noviembre de 2023). [53]
- OCDE (1994), *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/els/emp/1941679.pdf>. [3]
- OCDE (2024, de próxima publicación), *Preparing ERTE for the future: An evaluation of job retention support during the COVID-19 crisis*, ediciones de la OCDE, París. [80]
- Pencavel, J. (2018), *Diminishing Returns at Work: The Consequences of Long Working Hours*, Oxford University Press. [95]

- Pencavel, J. (2014), «The Productivity of Working Hours», *The Economic Journal*, Vol. 125/589, [92] pp. 2052-2076, <https://doi.org/10.1111/ecoj.12166>.
- Pissarides, C. (2010), «Why Do Firms Offer 'Employment Protection'?», *Economica*, Vol. 77/308, [61] pp. 613-636, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.2010.00861.x>.
- Riley, R. y C. Rosazza Bondibene (2017), «Raising the standard: Minimum wages and firm productivity», *Labour Economics*, Vol. 44, pp. 27-50, [21] <https://doi.org/10.1016/J.LABECO.2016.11.010>.
- Schank, T. (2005), «Are overtime plants more efficient than standard-time plants? A stochastic production frontier analysis using the IAB Establishment Panel», *Empirical Economics*, Vol. 30/3, pp. 693-710, [86] <https://doi.org/10.1007/s00181-005-0257-5>.
- Shepard, E. y T. Clifton (2000), «Are longer hours reducing productivity in manufacturing?», [85] *International Journal of Manpower*, Vol. 21/7, pp. 540-553, <https://doi.org/10.1108/01437720010378999>.
- Stokes, L. et al. (2017), «Who Fared Better? The Fortunes of Performance Pay and Fixed Pay Workers through Recession», *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 55/4, pp. 778-801, [50] <https://doi.org/10.1111/bjir.12245>.
- Van der Linden, B. (2016), «Do in-work benefits work for low-skilled workers?», *IZA World of Labor*, [31] Vol. 246, <https://doi.org/10.15185/izawol.246>.
- Zwysen, W. (2021), *Performance pay across Europe*, ETUI, Bruselas. [52]

Notas

¹ En los últimos años se ha observado un interés renovado a escala internacional por los salarios mínimos legales. Alemania introdujo un salario mínimo legal en 2015, y Sudáfrica lo hizo en 2019. En 2022, la Unión Europea aprobó una nueva Directiva para promover salarios mínimos legales adecuados y mejorar el acceso efectivo de los trabajadores a la protección del salario mínimo. Varios países aumentaron considerablemente el salario mínimo (por ejemplo, Portugal, Corea, México y el Reino Unido).

² En el Reino Unido, donde alrededor del 5% de los trabajadores cobran el salario mínimo, incluso un aumento de éste del 20% solo provocaría un aumento de la inflación del 0,2% (que comparado con las tasas de inflación actuales es muy pequeño). En Francia, debido a su mayor mordiente (cerca del 14% de los trabajadores se beneficiaron del aumento del salario mínimo en enero de 2022), a la forma en que se fija (indexado tanto en función de la inflación como del salario medio) y a su influencia en los convenios colectivos, las consecuencias de los aumentos del salario mínimo para la inflación pueden ser más importantes (OCDE, 2023^[6]).

³ Los efectos positivos sobre la productividad de las empresas que utilizan trabajadores con salario mínimo mitigan los efectos adversos sobre el empleo. Por el contrario, los efectos positivos de reasignación se derivan de la destrucción de empleo en empresas que utilizan trabajadores con salario mínimo, pero de la creación de empleo en otras empresas con mayor productividad. Como resultado, una reasignación significativa puede ser coherente con pequeños efectos global sobre el empleo (Dustmann et al., 2021^[27]).

⁴ Para más información, ver capítulo 2.

- ⁵ En Francia, la fórmula también añade la mitad de los aumentos pasados de los salarios reales entre los trabajadores de cuello azul.
- ⁶ En Bélgica y Luxemburgo, el mecanismo de indexación del salario mínimo es el mismo que el de los salarios de convenio colectivo.
- ⁷ Téngase en cuenta que la coordinación funciona en ambos sentidos, ya que el salario mínimo también contribuye a garantizar que las prestaciones en el trabajo sean eficaces para aumentar los ingresos de los trabajadores con salarios bajos, al limitar las posibilidades de «captación» por parte de los empresarios que rebajan el salario de los trabajadores que reciben prestaciones.
- ⁸ Puede ser más eficaz si se combina con la coordinación salarial (que se analiza por separado en el siguiente subapartado).
- ⁹ En ambos países, los acuerdos sectoriales desempeñan un papel importante, las prórrogas se utilizan de forma relativamente generalizada, las excepciones a los acuerdos de nivel superior son posibles, pero suelen ser limitadas o no se utilizan con frecuencia. La principal diferencia es que en Bélgica la coordinación salarial es fuerte, mientras que en España es relativamente débil.
- ¹⁰ En los países de la OCDE, las instituciones representativas a nivel de empresa pueden ser los representantes sindicales locales (designados por el sindicato o elegidos por los trabajadores), los comités de empresa (órganos establecidos elegidos o designados por todos los trabajadores de una empresa, independientemente de su afiliación a un sindicato) o los representantes de los trabajadores (afiliados a un sindicato o independientes). En la mayoría de los países de la OCDE, varias instituciones representativas pueden cohabitar en un mismo lugar de trabajo. Esto suele depender del tamaño de la empresa y de los umbrales legales relacionados a partir de los cuales la representación es obligatoria. En varios países de la OCDE también existen organismos/consejos dedicados a cuestiones de salud y seguridad en el trabajo.
- ¹¹ En la medida en que la pérdida de competitividad puede desencadenar una crisis de balanza de pagos, también puede ayudar a promover un crecimiento más equilibrado y contribuir a la estabilidad macroeconómica.
- ¹² Aunque esto puede ayudar a explicar cómo los países escandinavos han sido capaces de casar la compresión salarial con un crecimiento robusto de la productividad en principio, nuestra comprensión del papel de la compresión salarial para el crecimiento de la productividad sigue siendo bastante limitada. Por lo tanto, se trata de un tema importante para futuras investigaciones.
- ¹³ Hasta 2015, Finlandia era el país más parecido a Bélgica, ya que los acuerdos centrales desempeñaban un papel importante a la hora de orientar lo que podían negociar los acuerdos de nivel inferior (coordinación inducida por el Estado). En Francia, el salario mínimo relativamente alto también restringe gravemente el margen de maniobra de los interlocutores sociales y hace que muchos sueldos salariales sean irrelevantes (Fougère, Gautier y Roux, 2018^[58]).
- ¹⁴ Un ejemplo concreto de negociación de modelos es Suecia, donde el sector comercializable (principalmente manufacturero) fija la «marca de coste» (un aumento de la masa salarial para ese año), fijándose en la evolución de la productividad y los salarios en otros países. La marca de coste representa un techo de referencia para los demás sectores. En este caso, el papel de la negociación a nivel de empresa consiste básicamente en decidir la distribución de los aumentos salariales dentro de la empresa (con excepciones).
- ¹⁵ En octubre de 2022, el Gobierno portugués, cuatro asociaciones patronales y el sindicato UGT firmaron un acuerdo tripartito sobre salarios y competitividad con el objetivo tanto de aumentar la cuota laboral (es decir, la parte de la renta nacional destinada a salarios) como de elevar el crecimiento de la productividad. Para lograr estos objetivos, el Gobierno, los sindicatos y la patronal acordaron aumentar el salario mínimo, impulsar los ingresos de los trabajadores mediante el sistema fiscal y de prestaciones, apoyar el gasto en

I+D y la formación en el puesto de trabajo de las empresas y simplificar el sistema fiscal y el proceso de concesión de licencias; para más información, ver OCDE (2023^[6]).

¹⁶ La principal diferencia es que los despidos colectivos exigen un periodo de consultas con los representantes de los trabajadores, así como el establecimiento de un plan de recolocación en empresas de más de 50 trabajadores, que es supervisado por la autoridad laboral competente. Este plan debe diseñarse para un periodo mínimo de 6 meses y debe incluir apoyo en la búsqueda de empleo, formación y orientación profesional.

¹⁷ Las normas relativas a los despidos improcedentes, incluyendo las normas de readmisión, han demostrado ser especialmente importantes a este respecto (Bassanini y Garnero, 2013^[100]).

¹⁸ Concuera con los resultados econométricos de Bassanini y Garnero (2013^[100]) para un gran número de países de la OCDE, así como de Hijzen et al. (2017^[98]) para Italia y Centeno y Novo (2012^[99]) para Portugal.

¹⁹ No obstante, hay algunos indicios de que en los países donde la aplicación de la normativa es estricta esto también importa para las disposiciones de protección del empleo (Bassanini y Garnero, 2013^[100]).

²⁰ Solo para contratistas y subcontratistas, el plazo máximo entre dos convocatorias se fija en 3 meses o el que establezca el convenio colectivo sectorial.

²¹ La reforma limitó el ámbito de supuestos válidos para la utilización de contratos de duración determinada (CDD) en empresas de 750 o más trabajadores. Antes de la reforma, los CDD se permitían sin restricciones en los establecimientos nuevos (de menos de 2 años). Desde febrero de 2009, las grandes empresas ya no pueden beneficiarse de estas exenciones.

²² En consecuencia, los trabajadores fijos despedidos tras 4 años de servicios tienen derecho a 80 días de salario, el quinto más alto de la OCDE, y los despedidos tras 20 años a 360 días, el tercero más alto de la OCDE.

²³ Esto contrasta con la experiencia durante la crisis financiera mundial, cuando el uso de la STW tendió a ser más persistente en una serie de países (por ejemplo, Italia). Esto refleja tanto la naturaleza prolongada de la crisis financiera mundial como las reformas posteriores que mejoraron el diseño del STW.

²⁴ Quizá no sorprenda que los sindicatos de Bélgica se opusieran ferozmente a la reforma en 2022. Igualmente indicativo es el hecho de que la aceptación de una prueba experimental de semana laboral comprimida en un servicio público de una región de Francia en 2023 fue muy baja.

²⁵ El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo español también ha puesto en marcha recientemente un proyecto piloto para mejorar la productividad de las pymes del sector manufacturero mediante la reducción de la jornada laboral semanal.

Reactivar el crecimiento ampliamente compartido de la productividad en España

España lleva décadas enfrentándose al débil crecimiento de los salarios y la productividad. Este informe ofrece una visión general del papel que las políticas del mercado laboral, así como otras políticas, pueden desempeñar en la reactivación del crecimiento ampliamente compartido de la productividad en España. Para preparar el terreno, empieza por documentar el declive del crecimiento de la productividad ampliamente compartido y sus mecanismos subyacentes. A continuación, analiza cómo pueden mejorar las políticas la adaptabilidad de la economía y el mercado laboral al cambio estructural. Concluye con un debate sobre el papel de determinadas políticas del mercado laboral para promover ganancias de productividad ampliamente compartidas. Se hace hincapié en las instituciones de fijación de salarios, la protección del empleo y el apoyo al mantenimiento del empleo, en consonancia con el enfoque de las recientes reformas.



VERSIÓN IMPRESA ISBN 978-92-64-41066-4
PDF ISBN 978-92-64-65160-9