



El empleo en España frente al reto de la Estrategia 2020

** Carlos Mulas-Granados*

*** Rafael Fernández Sánchez*

El artículo analiza la evolución del empleo en España frente al reto de cumplir con el objetivo de llegar a una tasa de ocupación del 75%, según se ha establecido en la Estrategia 2020. Para acercarse a ese objetivo, la economía española tendrá que hacer un importante esfuerzo de creación de empleo, pero no mayor que en el pasado. El reto es coordinar las políticas de empleo con las políticas industriales, educativas, científicas y tecnológicas, para conseguir crear no sólo más sino mejor empleo. Esta coherencia estratégica requiere que las políticas de empleo se reorienten hacia un enfoque centrado en la formación y la capacitación de los trabajadores, tanto de los empleados como de los desempleados, de forma que los principios de flexibilidad y seguridad se conjuguen de forma más equilibrada.

** Director de la Fundación Ideas. Profesor de Economía de la Universidad Complutense de Madrid*

*** Profesor de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid*

SUMARIO

1. Introducción
 2. El empleo en la Estrategia 2020
 3. Situación y evolución del empleo en la economía española
 - 3.1. La ocupación en 2020: un objetivo lejano
 - 3.2. La economía española hacia la convergencia en el empleo: Avances y retrocesos
 4. Perspectivas del empleo frente al reto de 2020
 - 4.1. Un panorama difícil, con algunas señales positivas
 - 4.2. Una base de activos muy amplia, con margen para seguir aumentando la tasa de actividad
 - 4.3. La reducción del desempleo, clave para aumentar la tasa de ocupación
 5. Políticas activas de empleo para un cambio de modelo productivo
 - 5.1. La creación de empleo en el proceso de cambio del modelo productivo
 - 5.2. El papel central de las políticas activas de empleo
 6. Conclusiones
- Referencias bibliográficas*

PALABRAS CLAVE

Estrategia 2020, Empleo, Desempleo, Ocupación, Políticas activas.

El principal objetivo de la Estrategia de Lisboa de 2000 era convertir a la Unión Europea en la economía del conocimiento más dinámica y competitiva del mundo.

1 Introducción

La Estrategia 2020 concede una importancia primordial a la creación de empleo y, en esa medida, propone que la tasa de ocupación de la UE llegue al 75% en 2020. Para la economía española, la creación de empleo tiene un carácter especialmente prioritario, pero será difícil que se pueda cumplir ese objetivo, dado que en apenas un año y medio se han perdido casi la mitad de los empleos creados desde 2000, con lo que la tasa de ocupación se ha quedado a más de quince puntos de la meta comunitaria para 2020.

No obstante, el incumplimiento de esta meta no debe tomarse como un fracaso, porque el objetivo de la economía española no debe ser tanto alcanzar a plazo fijo techos cuantitativos especialmente ambiciosos, como seguir avanzando en el proceso de convergencia hacia las tasas de ocupación reinantes en las economías más ricas de Europa.

Este proceso de convergencia viene avanzando con éxito desde hace años, y el objetivo debe ser el de volver a esta senda lo antes posible. En este sentido, algunos hechos permiten ser moderadamente optimista, a pesar de que el escenario actual sea claramente adverso. Sin duda lo más positivo es que la economía española ya ha demostrado con creces su capacidad para crear empleo a fuerte ritmo.

Antes de la crisis, ningún país europeo creó tanto empleo como España, que en pocos años logró reducir sus tasas de desempleo por debajo de los dos dígitos, absorbiendo al mismo tiempo un extraordinario crecimiento de la población activa. En la próxima década, es previsible que la población activa modere su crecimiento, por lo que

cada nuevo empleo tendrá un “rendimiento” mucho mayor sobre la reducción del desempleo y el aumento de la tasa de ocupación.

Al mismo tiempo, la economía española se enfrenta al reto de modificar su modelo productivo, orientándose hacia sectores -menos intensivos en mano de obra- que dispongan de un mayor potencial para generar incrementos de la productividad. En este nuevo modelo de crecimiento, cada nuevo punto de aumento del producto quizá no tenga tanto “rendimiento” en términos de empleo como en el pasado, pero a cambio se podrá disponer de un empleo más productivo y mejor remunerado.

En coherencia con esta reorientación productiva, las políticas de empleo deberán estar orientadas no tanto a seguir flexibilizando el mercado de trabajo, como a reducir la dualización, promover nuevas capacitaciones y estimular el desarrollo de políticas activas de empleo que faciliten la reentrada de los trabajadores desempleados en sectores demandantes de un empleo de más calidad.

El artículo se divide en tres partes. En primer lugar, se explican los objetivos e iniciativas de la Estrategia 2020. En segundo lugar, se aborda la evolución del mercado de trabajo en España, así como la situación en la que se encuentra actualmente de cara a alcanzar del objetivo 2020. En tercer lugar, y a partir de lo anterior, se analizan las perspectivas para el cumplimiento de ese objetivo, así como las claves sobre las que se debe centrar la estrategia española para avanzar hacia una mayor y mejor creación de empleo. Finalmente, se plantean unas breves conclusiones.

2 El empleo en la Estrategia 2020

El principal objetivo de la Estrategia de Lisboa de 2000 era convertir a la Unión Europea en la economía del conocimiento más dinámica y competitiva del mundo. El compromiso de los gobiernos europeos era situar a la innovación en la base de un modelo de crecimiento moderno y sostenible como medio para crear más y mejores empleos.

Este mismo planteamiento se mantiene en la Estrategia 2020, acordada en marzo de 2010, diez años después de la cumbre de Lisboa. En un escenario de grave crisis económica, los gobiernos europeos se reafirman en su apuesta por una estrategia de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que sea capaz de evitar el declive de las economías europeas ante retos de tanta envergadura como la competencia de las economías emergentes, las turbulencias financieras o la transformación del modelo energético (Comisión Europea, 2010).

Las tres grandes líneas maestras de la estrategia (inteligencia, sostenibilidad e integración) se concretan en la materialización de cinco objetivos básicos y el desarrollo de siete iniciativas emblemáticas¹. El primero de estos objetivos hace referencia al empleo: la meta es que en 2020 la UE llegue a una tasa de ocupación del 75%; mientras que la sexta iniciativa se consagra al aumento del empleo y la mejora de las cualificaciones.

Lo que se persigue con la iniciativa para el empleo es la institucionalización de un modelo laboral en el que se combinen flexibilidad y seguridad. En ese sentido, la Estrategia 2020 anima a los gobiernos europeos a adentrarse en la segunda fase de la agenda de *flexiseguridad*, que pone el acento en el desarrollo de políticas públicas orientadas a facilitar la inclusión en el mercado de trabajo. Se trata de perfeccionar las políticas destinadas a agilizar las transiciones entre empleos y desarrollar medidas que faciliten la conciliación entre vida laboral y familiar. Asimismo, las recomendaciones comunitarias animan a reforzar el diálogo social, modernizar los servicios públicos de empleo, e instaurar incentivos para el aprendizaje permanente, la contratación de trabajadores y el fomento del trabajo autónomo.

A partir de estas directrices, el desarrollo de esta iniciativa queda bajo la responsabilidad de cada uno de los Estados miembros (Consejo Europeo, 2010). Las autoridades nacionales deben elaborar su propia agenda, estableciendo objetivos específicos, adaptados a sus

respectivas situaciones de partida, siempre que sean compatibles con el cumplimiento de los objetivos comunitarios. En el caso español, esa agenda se concreta en las 24 directrices integradas para el crecimiento y el empleo que se recogen en el Programa Nacional de Reformas y, más específicamente, en las directrices 17 a 22, que en coherencia con la Estrategia 2020 promueven una combinación razonable entre flexibilidad y seguridad (Ministerio de Trabajo, 2010).

3 Situación y evolución del empleo en la economía española

3.1. La ocupación en 2020: un objetivo lejano

El objetivo para el empleo de la Estrategia 2020 es que en ese año la tasa de ocupación de la UE se eleve hasta el 75%, cinco puntos por encima de la agenda de Lisboa, cuyo objetivo era situar la tasa de ocupación en el 70%, la femenina en el 60%, y por encima del 50% la de los trabajadores en edades comprendidas entre los 55 y los 64 años.

A la vista de los datos de 2009, la Unión Europea es difícil que alcance la meta del 75%, puesto que la tasa actual de ocupación para el conjunto de la UE es del 64,6%. La tasa de ocupación masculina se sitúa actualmente por encima del listón del 70%, pero la femenina no llega al 60%, que era el objetivo que se marcó en Lisboa hace diez años. La tasa de ocupación de la cohorte de edad situada entre los 55 y los 64 años tampoco llega al 50% que se había previsto en Lisboa y la de los jóvenes (15-24) se sitúa ligeramente por encima de un tercio². Estos datos no sólo quedan lejos del objetivo 2020, sino que tampoco resisten bien la comparación con las economías de Estados Unidos y Japón, donde las tasas de ocupación se sitúan en el entorno del 70%, (European Commission, 2010a).

Si la situación en el conjunto de la UE no es especialmente buena, no es mejor la que presenta la economía española. Para nuestro país, el cumplimiento del objetivo del empleo que se recoge en la Estrategia 2020 queda aún más lejano, puesto que su tasa de ocupación a mediados de 2010 apenas llegaba al 58%. Sólo cuatro países de la UE-27 (Polonia, Rumania, Italia, Hungría y Malta) se encuentran en peor situación. El dato deja a España a seis puntos de la media comunitaria, a más de diez del objetivo fijado hace diez años en la Estrategia de Lisboa y a más de quince del objetivo establecido en la Estrategia 2020.

1. Los otros cuatro objetivos cuantitativos hacen referencia a la innovación y la sostenibilidad: 3% del PIB en I+D; menos del 10% de abandono escolar y 40% de la población más joven con estudios superiores; menos de 20 millones de personas en riesgo de pobreza; y cumplimiento de la meta 20/20/20 en materia de clima y energía. Las siete iniciativas emblemáticas atienden a cada una de las líneas maestras de la estrategia europea. Las tres primeras se vinculan a la dotación de capital tecnológico y humano, mediante la innovación, la formación de jóvenes y el impulso de una sociedad digital. Las dos siguientes se orientan al desarrollo de políticas industriales y medioambientales. Finalmente, el perfil más social se reserva para las dos últimas iniciativas centradas en la creación de empleo y la lucha contra la pobreza.

2. La Estrategia 2020 presta especial atención al aumento de la participación en el mercado de trabajo de jóvenes (15-24) y mayores (55-64); si bien en esta ocasión, a diferencia de lo que ocurrió en Lisboa, no se marcan objetivos específicos. La integración de la población menos cualificada y la participación de los trabajadores inmigrantes se presentan como los otros dos ejes de la estrategia para el empleo.

Desde una perspectiva de género, la economía española ocupa una posición aún más retrasada, puesto que la tasa de ocupación femenina sólo llega al 52%; la más baja de la UE, después de Rumanía, Hungría, Italia, Grecia y Malta; si bien el diferencial de ocupación entre hombres y mujeres se sitúa sólo ligeramente por encima de la

media comunitaria. La ocupación de jóvenes (15-24) y mayores (55-44), con tasas del 28% y el 44%, respectivamente, también ofrece resultados poco satisfactorios, teniendo en cuenta que la media de la UE-27 es de un 35% entre los más jóvenes y de un 46% entre los más mayores.

Cuadro 1: Tasa de empleo de los Estados Miembros de la Unión Europea para 2009 y su progreso en el cumplimiento de las metas de Lisboa y Estocolmo para el 2010

	Tasa de empleo total				Tasa de empleo femenino				Tasa de empleo masculino			
	2009	Variación 2009-2008	Variación 2009-2000	Distancia respecto a la meta para 2010	2009	Variación 2009-2008	Variación 2009-2000	Distancia respecto a la meta para 2010	2009	Variación 2009-2008	Variación 2009-2000	Distancia respecto a la meta para 2010
Bélgica	61.6	-0.8	1.1	8.4	56.0	-0.2	4.5	4.0	55.3	0.7	8.9	14.7
Bulgaria	62.6	-1.4	12.2	7.4	58.3	-1.1	12.1	1.7	46.1	0.0	25.3	3.9
República Checa	65.4	-1.2	0.4	4.6	56.7	-0.9	-0.2	3.3	46.8	-0.8	10.6	3.2
Dinamarca	75.7	-2.4	-0.5	>	73.1	-1.2	1.5	>	57.5	0.5	1.8	>
Alemania	70.9	0.2	5.4	>	66.2	0.8	8.1	>	56.2	2.4	18.3	>
Estonia	65.5	-6.3	3.1	6.5	63.0	-3.3	6.1	>	60.4	-2.0	14.1	>
Irlanda	61.8	-5.7	-3.3	8.2	57.4	-2.8	3.4	2.6	51.0	-2.7	3.7	>
Grecia	61.2	-0.6	4.8	8.8	48.9	0.2	7.3	11.1	42.2	-0.6	3.3	7.8
España	59.8	-4.6	3.5	10.2	52.8	-2.1	11.5	7.2	44.1	-1.5	7.1	5.9
Francia	64.2	-0.7	2.1	5.8	60.1	-0.5	4.9	>	58.9	0.8	9.1	11.1
Italia	57.5	-1.2	3.8	12.5	46.4	-0.8	6.8	13.6	55.7	1.3	8.1	14.3
Chipre	69.9	-0.9	4.3	0.1	62.5	-0.4	8.9	>	56.0	1.2	6.6	>
Lituania	60.9	-7.7	3.5	9.1	60.9	-4.6	7.1	>	53.2	-6.2	17.2	>
Lituania	60.1	-4.2	1.0	9.9	60.7	-1.1	2.9	>	51.6	-1.5	11.2	>
Luxemburgo	65.2	1.8	2.5	4.8	57.0	1.8	6.9	3.0	58.2	4.1	11.5	11.8
Hungría	55.4	-1.3	-0.9	14.6	49.9	-0.7	0.2	10.1	32.8	1.3	10.6	17.2
Malta	54.9	-0.3	0.7	15.1	37.7	0.2	4.6	22.3	28.1	-1.1	-0.4	21.9
Países Bajos	77.0	-0.2	4.0	>	71.5	0.4	8.0	>	55.1	2.1	16.9	>
Austria	71.6	-0.5	3.2	>	66.4	0.6	6.8	>	41.1	0.1	12.2	8.9
Polonia	59.3	0.1	4.3	10.7	52.8	0.4	3.8	7.2	32.3	0.8	3.9	17.7
Portugal	66.3	-1.9	-2.1	3.7	61.6	-0.9	1.1	>	49.7	-1.1	-1.0	0.3
Rumanía	58.6	-0.5	1.0	11.4	52.0	-0.5	0.2	8.0	42.6	-0.5	5.4	7.4
Eslovenia	67.5	-1.0	4.7	2.5	63.8	-0.4	5.4	>	55.6	2.8	12.8	14.4
Eslovaquia	60.2	-2.1	3.4	9.8	52.8	-1.8	1.3	7.2	39.5	0.3	18.2	10.5
Finlandia	68.7	-2.4	1.5	1.3	67.9	-1.1	3.7	>	55.5	-1.0	13.8	>
Suecia	72.2	-2.1	-0.8	>	70.2	-1.6	-0.7	>	70.0	-0.1	3.0	>
Reino Unido	69.9	-1.6	-1.3	0.1	65.0	-0.8	0.3	>	57.5	-0.5	6.8	>
EU25	63.9	-1.4	2.5	4.1	59.9	-0.5	5.8	0.1	48.0	0.6	10.1	2.0
EU27	64.6	-1.3	2.4	5.4	58.6	-0.5	4.9	1.4	46.0	0.4	9.1	4.0
Meta 2010			70%				> 60%				50%	

Fuente: Eurostat, EU LFS, tomados de European Commission (2010b). Nota: Los datos para Rumanía son del año 2002 en vez del año 2000

3.2. La economía española hacia la convergencia en el empleo: Avances y retrocesos

La mala posición relativa de la economía española se explica tanto por razones históricas como por motivos más inmediatos. Por un lado, el grave impacto de la crisis económica sobre el mercado de trabajo ha provocado un serio retroceso en los grandes avances que se habían logrado desde mediados de la década de los noventa. Por otro lado, no debe olvidarse que a pesar de esos avances, la tasa de ocupación en España ha sido tradicionalmente mucho más baja que en el resto de Europa, debido a la combinación de dos factores: bajas tasas de actividad, muy especialmente entre la población femenina, y altas tasas de desempleo.

Todavía a comienzos de la década de los noventa la tasa de actividad en España seguía sin superar el 60%, al tiempo que el desempleo afectaba a más de una de cada cinco personas económicamente activas. En estas condiciones, la tasa de ocupación aún

se mantenía en niveles exageradamente bajos. Apenas un 61% entre los hombres y sólo un 31% entre las mujeres. A partir de esta precaria situación de partida, la convergencia hacia los estándares europeos ha avanzado a un ritmo extraordinario. Sin duda, este es el hecho que merece ser especialmente destacado³.

Durante el periodo 2000-2007, la economía española fue capaz de crear casi cinco millones y medio de puestos de trabajo; sólo en el periodo 2004-2007, la ocupación pasó de 17,9 a 20,3 millones de personas. En cifras absolutas, ningún país europeo creó tanto empleo como España, origen de uno de cada tres empleos creados en la UE a lo largo de esos años⁴.

3. La mayor parte de los datos que se mencionan en este apartado están tomados de LABDEV Database (2010).

4. Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración (2010).

La actual situación del empleo en España hace muy difícil que se pueda cumplir con los objetivos de la estrategia europea para 2020. Sin embargo, el reto “real” de la economía española debe ser el de seguir avanzando en el proceso de convergencia iniciado a mediados de la década de los noventa.

De esta forma, los avances en las tasas de actividad y ocupación han sido extraordinarios. De 2000 a 2007, la tasa de actividad pasó del 65% al 71% y la de desempleo descendió del 13% al 8%. En consecuencia, la tasa de ocupación, que en 2000 era del 56%, llegó en 2007 a su máximo histórico: un 66%, con un 76% para los hombres y un 55% para las mujeres, situándose un punto por encima de la media comunitaria.

Esta dinámica tan positiva, de convergencia acelerada con las tasas de actividad, ocupación y desempleo de la UE, se interrumpió bruscamente tras el estallido de la crisis económica y financiera, que ha afectado tan gravemente a la creación de empleo en nuestro país.

A pesar de que en términos productivos la recesión económica no ha sido mayor en España que en el conjunto de la UE, los efectos sobre el empleo han sido mucho más intensos que en la mayoría de las economías europeas, donde los ajustes laborales han combinado los despidos con reducciones de jornadas y/o salarios. El resultado ha sido la pérdida de más de dos millones y medio de puestos de trabajo en apenas un año y medio, casi la mitad de todo el empleo destruido en el conjunto de la UE.

Los modelos de contratación y el tipo de sectores destinatarios de la mayor parte de estos empleos explican buena parte de este comportamiento. Por un lado, la alta incidencia de la temporalidad ha permitido cargar el ajuste sobre la no renovación de los contratos, haciendo innecesaria la renegociación de las condiciones laborales, que es la alternativa más lógica cuando el despido exige asumir los costes de rescisión de los contratos. Por otro lado, el sector inmobiliario fue especialmente activo en la creación de empleo durante los años anteriores a la crisis, por lo que el especial impacto de la crisis sobre este sector ha dejado sin empleo a un número extraordinariamente elevado de trabajadores. Sólo en 2008 la reducción de empleo en la construcción fue del 11%; en 2009, la disminución llegó al 23%. El contraste con el comportamiento de otros sectores es dramático. Los servicios y las manufacturas en 2008 aún siguieron creando empleo neto; en 2009, las caídas en el empleo fueron del 2% y el 1%, respectivamente.

En suma, la crisis económica ha alejado a todas las economías europeas del cumplimiento de los objetivos de empleo establecidos en la Estrategia 2020; pero la economía española ha sufrido un retroceso mucho mayor que la mayoría. Si en 2007 la tasa de ocupación se situaba dos puntos por debajo de la media de la UE; en 2009, esa tasa se encuentra a seis puntos de la media comunitaria. No obstante, esta divergencia, intensa pero puntual, no debe ensombrecer el largo y exitoso proceso de convergencia en el empleo que se viene registrando desde mediados de los noventa.

4 Perspectivas del empleo frente al reto de 2020

4.1. Un panorama difícil, con algunas señales positivas

La actual situación del empleo en España hace muy difícil que se pueda cumplir con los objetivos de la estrategia europea para 2020. Sin embargo, el reto “real” de la economía española debe ser el de seguir avanzando en el proceso de convergencia iniciado a mediados de la década de los noventa.

Ese reto requiere, como en el pasado, elevar la tasa de actividad, al tiempo que se reduce drásticamente la tasa de desempleo. Sin dejar de reconocer la dificultad del empeño, diversos hechos permiten albergar un moderado optimismo:

1. Actualmente, la economía española cuenta con una amplia base de población económicamente activa, al tiempo que la tasa de actividad se encuentra situada a niveles notablemente elevados. Esta tasa deberá seguir aumentando si se quiere incrementar el techo de la ocupación, pero este esfuerzo habrá de ser mucho menor que en el pasado. Por otro lado, la población española aún dispone de margen para seguir aumentando el porcentaje de activos, fundamentalmente a través de una mayor incorporación de la mujer al mercado laboral.
2. A partir de lo anterior, el aumento de la tasa de ocupación depende sobre todo de la disminución de la tasa de desempleo. Esta disminución no será fácil, pero puede verse muy favorecida por la más que probable moderación del ritmo de crecimiento en el número de activos.
3. En el pasado, la economía española ha demostrado con creces su capacidad para crear empleo a fuerte ritmo, reduciendo el desempleo al tiempo que absorbía un inusitado incremento del número de activos. Si tras la recuperación productiva, el aumento de la población activa se modera y la creación de empleo retorna a la senda de crecimiento característica de los últimos años, el proceso de convergencia podría volver a avanzar a fuerte ritmo.

No obstante, como se analizará más adelante, también hay algunos factores que ensombrecen este panorama. El primero es el suelo relativamente elevado que parece tener la tasa de desempleo en nuestro país, donde incluso en los años de mayor crecimiento la tasa más baja no llegó a situarse por debajo del 8%. El segundo factor de sombra con respecto al futuro es que se hace difícil pensar que la economía española pueda volver a crear empleo a un ritmo acelerado, si no es reproduciendo el mismo modelo de crecimiento basado en la expansión de actividades intensivas en trabajo poco cualificado.

La Estrategia 2020 concede una importancia primordial a la creación de empleo, porque lo considera una condición necesaria para preservar el modelo europeo de bienestar.

Estas dos cuestiones plantean el riesgo de que la búsqueda de más empleos se haga a costa de volver a más de lo mismo: más flexibilidad laboral y reconstrucción de un modelo de crecimiento basado en servicios y ladrillo. Este no debe ser el camino a seguir. La economía española puede y debe apostar a favor de un modelo de crecimiento basado en el impulso de sectores demandantes de un empleo de más calidad y con mayor capacidad para generar aumentos en la productividad de los factores.

Debe tenerse cuenta que esta reorientación del modelo productivo no es por supuesto incompatible con la creación de empleo, si bien obliga a que este objetivo se plantee con prudencia, sin someterlo a urgencias y precipitaciones. La meta debe ser la reducción del paro y la convergencia en las tasas de ocupación con la UE, pero sin renunciar a que el crecimiento se funde sobre bases más "inteligentes" y "sostenibles".

En coherencia con este planteamiento, las políticas de empleo deberán hacer un hincapié cada vez mayor en la capacitación y las políticas activas, buscando además una reducción de la dualización del mercado de trabajo. La disminución de ese dualismo no debe pasar sólo por rebajas sobre el escalón superior (indefinidos), sino también por fórmulas que mejoren las condiciones del escalón inferior (temporales).

4.2. Una base de activos muy amplia, con margen para seguir aumentando la tasa de actividad

Posiblemente el dato más positivo del mercado de trabajo español es que gracias a la buena dinámica económica y al espectacular crecimiento demográfico de los últimos años, la población activa ya supera los 23 millones de personas y la tasa de actividad se acerca al 75%.

En 2001, los activos apenas llegaban a los 18 millones, lo que supone un aumento de 5 millones en 8 años, con incrementos de unos 700 mil nuevos efectivos al año, cuando en la década anterior esos aumentos anuales rondaban los 200 mil. De esta forma, la tasa de actividad ha aumentado más de ocho puntos en menos de diez años, situándose claramente por encima de la media comunitaria⁵.

5. Actualmente, la tasa española sólo queda claramente por debajo de Dinamarca, Holanda y Suecia, que con porcentajes cercanos a 80% se sitúan en los niveles de Estados Unidos y Japón, y se sitúa por encima de la media de la UE-15 que es del 72,5%. Muy por detrás queda un numeroso grupo de países, entre los que se encuentran Italia, Grecia, Polonia o Francia, cuyas tasas se sitúan entre el 60% y el 70%.

Así pues, la tasa de actividad ya es elevada. Este buen punto de partida es fundamental de cara a seguir elevando la tasa de ocupación. Por otro lado, la población española aún dispone de margen para seguir incorporación al mercado laboral a personas inactivas -especialmente mujeres- que se encuentran en edad de trabajar.

En este sentido, la perspectiva de género sigue siendo clave, por más que la Estrategia 2020 haga hincapié en la necesidad de aumentar la actividad entre jóvenes y mayores. En España, la tasa masculina ya supera el 80%, lo que solamente sucede en ocho países de la UE-27; pero la tasa media de actividad aún se sitúa por debajo del 75%, debido a que la tasa de actividad femenina apenas llega al 65%.

En 2000, esa tasa no superaba el 50%, por lo que el avance en estos años ha sido más que notable; pero lo cierto es que el diferencial entre géneros es de más de 15 puntos, casi el mismo que hace una década; mientras que en el conjunto de la UE es de "sólo" doce puntos, lo que demuestra que la tasa de actividad femenina en España todavía cuenta con un amplio margen de crecimiento.

A ese crecimiento contribuirá muy decisivamente la paulatina sustitución de la población femenina de más edad (55-64) -que se incorporó al mercado laboral hace 30-40 años, cuando la diferencias en los roles sociales y educativos de ambos géneros todavía eran muy acusadas- por mujeres nacidas en décadas más recientes.

No obstante, este reemplazo generacional no será suficiente. También se deberá hacer un esfuerzo importante para elevar la tasa de actividad entre las mujeres de 25 a 54 años. Para ello hay que seguir apostando por la mejora de la capacitación y el fomento de las medidas de apoyo a la conciliación laboral y familiar. En este sentido, las ayudas al cuidado de niños y mayores, así como una mayor sensibilidad y predisposición de los empleadores para aceptar fórmulas (no precarizadas) de contratación a tiempo parcial, tienen una importancia especialmente destacada. Ambas cuestiones son clave para evitar la retirada "voluntaria" de las mujeres del mercado laboral, bien de forma temporal o definitiva⁶.

6. Con la única excepción de Finlandia, los países de la UE-15 que registran las tasas más elevadas de actividad femenina son aquellos en los que está más extendido el uso de los contratos a tiempo parcial. En España, el contrato a tiempo parcial (estable y de calidad) sigue siendo un raro avis. Falta una cultura de negociación entre empleados/as y empleadores/as que permita ajustar el salario y la jornada laboral a los intereses de ambas partes. El contrato a tiempo parcial que con frecuencia tiene además un carácter temporal -se sigue ofreciendo en condiciones de precariedad y se acepta sólo como un mal menor ante la dificultad de acceder a una relación laboral más estable, completa y mejor remunerada.

Este aumento tendrá su correlato en el crecimiento de la tasa de actividad en todas las franjas de edad, especialmente entre los grupos de más edad. Actualmente, la mitad de la población española con edades entre 55 y 64 años es económicamente activa, lo que iguala la media de la UE, y se sitúa entre diez y veinte puntos por encima de un amplio grupo de países europeos; pero esta tasa podría registrar un importante aumento si se eliminara el déficit de más de cinco puntos que tiene la tasa de actividad femenina con respecto a la media comunitaria.

4.3. La reducción del desempleo, clave para aumentar la tasa de ocupación

Aunque, como se ha razonado en el epígrafe anterior, el techo de ocupación de la economía española aún podría seguir aumentando mediante nuevos incrementos de la tasa de actividad, la elevación de la tasa de ocupación a lo largo de la próxima década depende sobre todo del ritmo al que se reduzca la tasa de desempleo.

Enunciándolo por pasiva, la baja tasa de ocupación que registra actualmente nuestra economía se debe a que presenta tasas de desempleo anormalmente elevadas. La tasa de actividad se encuentra entre las más altas de la UE, pero la tasa de ocupación es una de las más bajas, debido a que ningún país tiene una tasa de desempleo tan alta como la española (véase Cuadro 1). Ciertamente no será fácil lograr que la tasa de desempleo en 2020 se sitúe por debajo del mínimo alcanzado en 2007, pero el reto no es en principio mayor que el que afrontó la economía española durante el decenio anterior a la crisis, cuando la reducción del paro debía lograrse en un contexto de continuo aumento de la población activa.

De 1994 a 2001, la creación de casi 4 millones de empleos netos sirvió para absorber dos millones de nuevos activos y reducir en dos millones la cifra de desempleados, pasando del 24,1% al 10,6%. Desde 2001 a 2007, se crearon otros 4 millones de empleos netos, pero en esta ocasión los nuevos empleos sirvieron para absorber un aumento casi equivalente de la población activa; a cambio, el número de desempleados se mantuvo casi al mismo nivel –ligeramente por debajo de los dos millones–, de forma que la tasa de paro apenas se redujo un par de puntos, del 10,6% al 8,3%.

En los próximos diez años, la población en edad de trabajar moderará sustancialmente su ritmo de crecimiento, debido a la ralentización del ritmo de incorporación al mercado laboral de jóvenes e inmigrantes, por lo que previsiblemente la población activa volverá a la senda de crecimiento anterior al boom de los 2000, con incrementos anuales de entre 100 y 200 mil efectivos. Con esta tendencia, la población activa en 2020 muy probablemente se sitúe entre los 24 y los 25 millones de personas.

Siendo así, la creación de empleo necesaria para elevar la tasa de ocupación por encima del 70% y reducir la tasa de desempleo por debajo de los dos dígitos sería más que considerable, pero no mayor que en el pasado: unos cuatro millones y medio de empleos netos en diez años. Aproximadamente, un millón y medio para absorber el crecimiento de la población activa y tres millones para situar el desempleo en niveles razonables. El objetivo no parece inalcanzable, puesto que no son cifras superiores a las registradas durante los años anteriores a la crisis.

5 Políticas activas de empleo para un cambio de modelo productivo

5.1. La creación de empleo en el proceso de cambio del modelo productivo

A la vista de la trayectoria anterior a la crisis, la economía española podría llegar a cumplir el objetivo 2020, siempre que el PIB se instale en una buena dinámica de crecimiento durante el segundo lustro de la próxima década. Esta meta no se debe plantear como incompatible con el objetivo de cambiar el modelo productivo imperante en la economía española durante los años anteriores a la crisis.

Aquel modelo estuvo basado en una fuerte expansión de la demanda interna, a la que se respondió con una continua creación de empleos a cambio de mínimos aumentos en la productividad. Una vez superada la recesión actual, no es probable, ni conveniente, que este modelo continúe vigente. Las restricciones para sostener el crecimiento de la demanda interna mediante el endeudamiento con el exterior serán a buen seguro mucho mayores. Para que el crecimiento no sea demasiado lánguido, el empuje de la demanda externa habrá de jugar un papel más determinante. Para aprovechar ese empuje será fundamental la capacidad competitiva que demuestren las manufacturas y los servicios internacionales, la cual no debe basarse en los bajos costes salariales, sino en la inversión, la innovación y la diferenciación de producto. Si estos sectores de exportación pasaran realmente a liderar el crecimiento económico, éste podría volver a girar sobre el aumento de la productividad, pero, a cambio, la creación de empleo por unidad de producto sería necesariamente más lenta.

Si esta tendencia se confirmara, no debería ser vista como una mala noticia. Fundamentalmente, porque sería un crecimiento más sólido y sostenible. En segundo lugar, porque, aun cuando el ritmo de crecimiento del empleo fuera inicialmente menor, los salarios por empleado dispondrían de un mayor margen de aumento merced a los mayores aumentos de la productividad. En tercer lugar, porque la consolidación de nuevas industrias puede ofrecer a medio y largo plazo un importante caudal de nuevos empleos.

En el informe de la Fundación IDEAS (2010) para una nueva economía se llega a la conclusión de que los diez sectores que deben liderar el cambio del modelo productivo disponen de un gran potencial para la creación de empleo. En el escenario más optimista, estos diez sectores podrían llegar a crear dos millones de empleos adicionales entre 2010 y 2020, a lo que habría que añadir el empleo que crearían –siguiendo una dinámica de crecimiento tendencial– el resto de los sectores de la economía. Dado que en este escenario el empleo de los diez sectores seleccionados en el estudio crecería claramente por encima de la media, su peso en la estructura de empleo, que actualmente es del 36%, podría llegar a alcanzar el 47% en 2025.

Según lo planteado en los epígrafes anteriores, esta evolución permitiría compatibilizar los objetivos de empleo de la Estrategia 2020, con un cambio de modelo productivo hacia una economía más verde y competitiva, lo que también forma parte de las recomendaciones comunitarias, puesto que los sectores más dinámicos en términos de creación de empleo son al mismo tiempo actividades altamente intensivas en tecnología y capital humano, estando además algunas de ellas orientadas hacia el objetivo de sostenibilidad.

Incluso en un escenario de renovación parcial del modelo productivo, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), las energías renovables, las industrias culturales y los servicios sociales podrían llegar a crear más de trescientos mil empleos adicionales.

En conjunto, los diez sectores analizados podrían aportar medio millón de nuevos empleos, contribuyendo de manera decisiva a reducir las tasas de desempleo y elevar las de ocupación.

Por tanto, las políticas públicas deben apostar por esa reorientación del modelo de crecimiento, en la línea de las iniciativas de la Estrategia 2020 para la competitividad y la sostenibilidad. Y para que esas políticas tengan tiempo de cuajar es necesario que la estrategia de empleo tenga una perspectiva de largo plazo, formulándose en coherencia con los objetivos de la reorientación productiva. En este sentido, las prisas no serán nunca buenas consejeras, porque las urgencias en la creación de empleo podrían convertirse en un desincentivo para el cambio de modelo.

Cuadro 2. Empleos adicionales generados sobre el escenario tendencial para 2020

	Escenario renovación parcial	Aportación por sectores (%)	Escenario nuevo modelo productivo	Aportación por sectores (%)
Sectores renovados				
Construcción	76.535	16%	382.674	19%
Turismo	77.546	16%	387.729	19%
Transporte	28.712	6%	143.560	7%
Nuevos sectores				
Energías renovables	28.446	6%	142.229	7%
Eco-industrias	8.344	2%	41.721	2%
TIC	139.016	28%	231.242	12%
Biotecnología	4.713	1%	23.567	1%
Industria aeroespacial	5.507	1%	27.533	1%
Industrias culturales	32.178	7%	160.890	8%
Servicios sociales	91.576	19%	457.879	23%
Total	492.572	100%	1.999.025	100%

Fuente: Informe Ideas para una nueva economía (2010)

5.2. El papel central de las políticas activas de empleo

La buena dirección de las estrategias de empleo pasa por modificar la composición de las políticas actuales, desde un enfoque pasivo a otro activo y desde un enfoque que incide en la flexibilidad hacia otro que haga hincapié en la seguridad, también en línea con las recomendaciones de la UE para el desarrollo de la sexta iniciativa emblemática de la Estrategia 2020. Según se analiza en un reciente documento de la Fundación IDEAS (Candela, 2010), esa reorientación puede contribuir muy “activamente” a la creación de empleo, si se promueven y concretan las siguientes iniciativas:

1) La mejora del funcionamiento de los servicios públicos de empleo, personalizando los servicios a los desempleados de forma que las oficinas de empleo cambien de ser únicamente “tramitadores de subsidios” a verdaderos “orientadores profesionales”. La colaboración efectiva entre comunidades autónomas y entre servicios públicos de empleo y agencias privadas de colocación también contribuiría a especializar la labor de las distintas entidades y a facilitar la movilidad geográfica y sectorial.

2) La interconexión con las políticas pasivas tradicionales, vinculando progresivamente las prestaciones que reciben los desempleados a su participación en programas de formación y a su proceso de búsqueda activa de empleo.

3) El diseño de itinerarios de formación y trayectorias profesionales para desempleados, elaborando programas especiales de formación y reubicación profesional para desempleados de determinados sectores o actividades, en particular del sector de la construcción a las eco-industrias o las industrias sociales.

4) La mejora de la cantidad y la calidad de la oferta de formación, para lo que resulta necesario aumentar la oferta y la calidad de los cursos de formación, orientando buena parte de los esfuerzos hacia los trabajadores y desempleados con menor nivel de cualificación.

5) El impulso de iniciativas innovadoras por parte de los desempleados, incentivando la creación de “empresas en prácticas”

mediante iniciativas como la creación de grupos piloto de desempleados para la puesta en marcha de “empresas en prácticas”, especialmente si están ligadas a nuevos sectores innovadores, sociales y/o sostenibles.

6) La generación de nuevos tipos de empleo + formación, de forma que el “desempleado-trabajador” pueda compatibilizar trabajos a tiempo parcial y/o de baja remuneración con una parte del subsidio. También las administraciones autonómicas y locales, así como los empleadores privados, podrían contribuir a crear empleos con un elevado componente de formación.

Este conjunto integrado de iniciativas abren una nueva senda en la gestión de las políticas de empleo y han de contribuir, en relación sinérgica con las políticas industriales, tecnológicas, y medioambientales, a construir un modelo productivo en el que empleo, competitividad e innovación sean plenamente compatibles.

6 Conclusiones

La Estrategia 2020 concede una importancia primordial a la creación de empleo, porque lo considera una condición necesaria para preservar el modelo europeo de bienestar. Esta consideración de la importancia del empleo más en términos sociales que económicos cobra una especial relevancia en el caso español, donde la tasa de desempleo es especialmente elevada y la tasa de ocupación sigue siendo demasiado baja.

Partiendo de la difícil situación actual no será fácil cumplir con el objetivo de llegar en 2020 a una tasa de ocupación del 75%, pero tampoco debe olvidarse que la economía española ya ha demostrado con creces su capacidad para crear empleo. El objetivo es volver cuanto antes a una dinámica de crecimiento y creación de empleo, que sirva para reducir lo antes posible la tasa de desempleo por debajo de los dos dígitos. Esa disminución del desempleo será clave para elevar la tasa de ocupación y situarla por encima de la barrera del 70%, toda vez que la tasa de actividad ya es notablemente elevada. Si además, como es previsible, la población activa no crece tanto como en el pasado, la creación de empleo podrá tener efectos más inmediatos sobre la reducción del desempleo.

El reto político consiste en encontrar la forma de que esa creación de empleo camine a favor y no en contra de la consolidación de un modelo social y económicamente sostenible. Para ello, la estrategia de empleo debe formar parte de una estrategia más amplia orientada a modificar el modelo de crecimiento, basándolo en la innovación, la formación y el empuje de aquellos sectores que sean capaces de aprovechar las oportunidades de expansión de la demanda externa. El éxito de esta estrategia es un seguro para la creación de empleo a largo plazo, no sólo en cantidad, sino de calidad. Por ello, las estrategias en el ámbito de la producción y del empleo deben ser coherentes y sinérgicas, lo que exige una apuesta clara por las políticas activas, equilibrando los dos componentes del concepto de flexi-seguridad, con especial atención a la prestación de servicios de formación que faciliten la reinserción de los desempleados y la mejora en la capacitación del conjunto de los trabajadores.

Referencias bibliográficas

Candela, Mulas-Granados y Nombela (2010): “La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo”, Documento de Trabajo 07/2010, Fundación IDEAS.

Comisión Europea (2010): *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM(2010) 2020, Bruselas, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf.

Consejo Europeo (2010): “Conclusiones”, EUCO 7/10, Bruselas, 26 de marzo.

Council of the European Union (2010): “On guidelines for the employment policies of the Member States”, 14338/10, Bruselas, 12 de octubre.

European Commission (2010a): *Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis*, 2010 Compendium, Bruselas.

European Commission (2010b): *Employment in Europe 2010*, Social Europe, Bruselas, octubre 2010.

Fundación IDEAS (2010): *Ideas para una nueva economía: hacia una España más sostenible en 2025*, Informe, Enero 2010.

LABDEV Database (2010): *Labour Market and Wage Development Database*, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/labdev/index_en.htm

Ministerio de Trabajo e Inmigración (2010): *Observatorio. Seguimiento del Programa Nacional de Reformas. Estrategia Europea 2020*, Septiembre 2010.

OECD (2010): *Employment outlook 2010-How does Spain compare?*, www.oecd.org.