

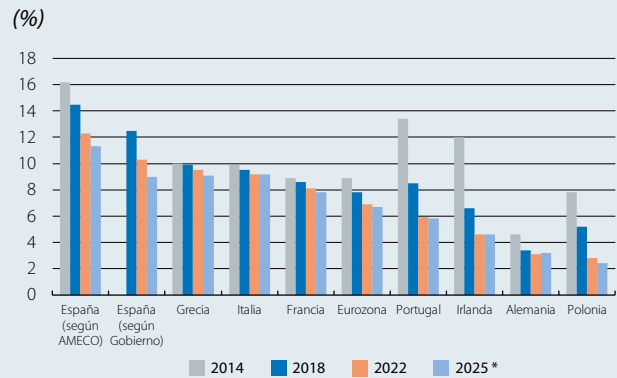
¿Cómo se podría reducir más el paro estructural en España?

La capacidad que ha mostrado la economía española de reducir de manera sustancial la tasa de paro estructural en los últimos años ha sorprendido a propios y a extraños. Hasta hace poco, parecía imposible disminuirla de una forma tan significativa sin generar tensiones en los salarios. Sin embargo, la tasa de paro estructural (TPE), también llamada tasa de paro no aceleradora de los salarios (NAWRU, por sus siglas en inglés)¹ descendió en España 1,7 p. p. entre 2018 y 2022 hasta alcanzar el 11,0%, según estimaciones de AMECO.² Y pese a que todos los países de la UE redujeron su TPE tras el *boom* pospandémico del empleo, España junto con Portugal, Irlanda y Polonia fueron los alumnos más aventajados de la región, haciéndolo a un ritmo más rápido, alrededor de 0,5 p. p. cada año en promedio (véase el primer gráfico).

Varios factores han permitido el desarrollo positivo del paro estructural entre 2018 y 2022. En primer lugar, los programas de ajuste temporal de empleo (como los ERTE) evitaron que el paro se disparara durante la pandemia, haciendo posible que millones de trabajadores conservaran su puesto de trabajo cuando se paralizó la actividad. Estos programas habían sido introducidos en España con la reforma laboral de 2012 para incentivar la flexibilidad interna de las empresas, haciendo viable ajustar temporalmente el empleo en caso de una disminución de la demanda, y fueron adaptados para la circunstancia excepcional de la COVID-19. Tras la pandemia, el fuerte impulso de la economía al retomar la actividad favoreció una fuerte creación de empleo en todas las economías desarrolladas, entre ellas España, que hoy cuenta con 1,4 millones de afiliados más que en 2019. En segundo lugar, en el caso español la reforma laboral aprobada en 2022 ha permitido reducir la alta tasa de temporalidad del mercado laboral, al restringir la contratación temporal, pero ampliando al mismo tiempo la flexibilidad de la contratación indefinida, con lo que se han reducido las entradas y salidas del desempleo.³ Esta mayor flexibilidad se debe principalmente al mayor uso de los contratos fijos discontinuos, que permiten adaptar la naturaleza temporal de muchas ocupaciones en España, como el turismo o la agricultura, pero dotan de mayor estabilidad laboral a los trabajadores.

1. La TPE es la tasa de desempleo compatible con una inflación cercana al objetivo del banco central y por ello también se denomina tasa de desempleo no aceleradora de los precios (NAIRU). La TPE no es directamente observable y existen distintas metodologías para calcularla. Véase para más detalle Romero, M. y Fuentes, D. (2017). «Tasa de paro estructural en la economía española: estimaciones, consecuencias y recomendaciones». Cuadernos de Información Económica, ISSN, 1132-9386.
 2. Según la estimación del Plan de Estabilidad 2023-2026 del Gobierno de España, la TPE se ha reducido en 2,2 p. p. entre 2018 y 2022, hasta alcanzar el 10,3%.
 3. Aunque se haya reducido la temporalidad «teórica» (contractual), en la práctica persiste una alta temporalidad laboral, con cortos periodos de empleo y cambios frecuentes de empleo. Véase Conde-Ruiz, J. I. et al. (2023). «Reforming Dual Labor Markets: “Empirical” or “Contractual” Temporary Rates?». Estudios sobre la Economía Española 2023/36, FEDEA.

UE: tasa de paro estructural por países



Notas: Estimaciones de tasa de paro estructural (NAWRU) realizadas por la Comisión Europea (AMECO) y por el Gobierno de España en el Plan de Estabilidad 2023-2026. * 2026 para la estimación de España por parte del Gobierno.

Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de la Comisión Europea (AMECO) y del Gobierno de España (Plan de Estabilidad 2023-2026).

Aunque España parece estar haciendo los deberes, todavía sigue siendo el peor alumno de la UE: presenta la mayor tasa de desempleo estructural de la región (11,0% en 2022, según AMECO), por delante de Italia (9,2%) o de Grecia (9,4%). Recordemos que una alta tasa de paro estructural supone una infrautilización de la capacidad productiva de una economía, así como la exclusión laboral de una gran parte de la sociedad, por lo que combatirla es primordial. Para reducirla, se requieren mejoras en tres frentes: una mayor demanda de empleo, una mayor oferta de empleo y un mejor emparejamiento entre una y otra.

La demanda de empleo por parte de las empresas aumentaría con un mayor crecimiento económico. El conjunto de políticas para incrementar el crecimiento es amplio e incluye políticas encaminadas a las transformaciones verde y digital o a una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios.⁴ En todas ellas el sector público podría tener un papel esencial, puesto que el impulso de reformas estructurales permitiría un mayor crecimiento económico y un mayor dinamismo empresarial. Aunque las dos últimas reformas laborales mencionadas al principio sean un buen ejemplo, falta impulso reformador, como ya han recomendado a España distintas instituciones como la Comisión Europea, la OCDE o el FMI. Para poder desarrollar reformas reestructurales de manera satisfactoria, también es necesaria una buena calidad institucional,⁵ un ámbito en el que España tiene margen de mejora en varios aspectos (véase el segundo gráfico).

La oferta de empleo disponible puede aumentar si se incrementan los incentivos a trabajar para los desemplea-

4. Para una revisión exhaustiva de las políticas encaminadas a mejorar el crecimiento económico, véase OCDE (2023), «Going for Growth: Economic Policy Reforms 2023».

5. Véase Masuch, K., Modery, W. Setzer, R. y Zorrell, N. (2023). *The euro area needs better structural policies to support income, employment and fairness*. BCE Blog.

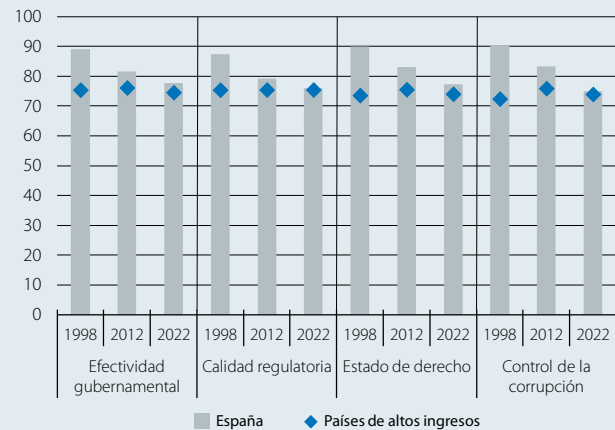
dos y si se mejora la formación y empleabilidad de la población, incluida la que está inactiva en un momento dado. Diferentes estudios muestran que proveer incentivos para la vuelta al empleo aumenta la probabilidad de que esta tenga lugar.⁶ La reciente reforma del subsidio de desempleo va parcialmente encaminada en esta dirección, puesto que, a pesar de aumentar la cuantía del subsidio, esta se reduce progresivamente a medida que pasan los meses, y se compatibiliza la percepción del subsidio y la realización de un trabajo por cuenta ajena durante 180 días. La clave del éxito de la reforma serán los itinerarios de acompañamiento para ayudar a los receptores del subsidio a buscar y aceptar empleos. No hay que perder de vista que la mejora de la formación y la empleabilidad de los trabajadores es también otra manera de reducir el paro. Un ejemplo claro es la FP, una formación más ligada a las demandas del mercado laboral (lo que permite una mayor protección frente al desempleo, así como una mayor participación en el mercado laboral a lo largo de la vida laboral)⁷ pero menos desarrollada en España que en otros países, como Alemania.

Finalmente, un mejor encaje de la demanda y de la oferta posibilitaría una reducción del nivel de paro estructural. Esta disfuncionalidad del mercado laboral español se ve reflejada en el creciente número de vacantes sin cubrir, un fenómeno que se da al mismo tiempo que tenemos una tasa de paro elevada, lo que lastra la productividad y la plena utilización de la capacidad productiva. Este problema se ha ido extendiendo y no solo afecta a los perfiles más especializados. Sus causas son variadas, desde barreras económicas y culturales a la movilidad geográfica hasta deficiencias en la información de la disponibilidad de puestos de trabajo. En este sentido, las políticas activas de empleo tienen un papel importante, puesto que acompañan a los parados en la búsqueda de empleo y en la formación en habilidades demandadas en el mercado de trabajo. En España, sin embargo, el peso del gasto en políticas activas de empleo es bajo, tanto en términos absolutos como en proporción al de las políticas pasivas (véase el tercer gráfico). Asimismo, en la actualidad solo una pequeña proporción de los desempleados consiguen trabajo a través de los servicios públicos de empleo, por lo que sería útil mejorar la eficiencia de las políticas activas,⁸ con un mayor énfasis en el apoyo personalizado a los demandantes de empleo (por ejemplo, con un perfilado estadístico, con modelos predictivos de ofertas laborales que se ajusten al perfil de empleado, etc.). El problema no solo existe en España: un país vecino como Francia está reforzando exhaustivamente los servicios de acompañamiento de los desempleados. En la reciente reforma laboral aprobada con el objetivo de

6. Martínez Jorge, Á. (2023), «¿Qué sabemos sobre los efectos de modificar las prestaciones y los subsidios por desempleo en España?». EsadeEcon Pol Policy Reaction.
 7. A este respecto, véase el análisis de CaixaBank Dualiza en su último «Informe 2023 - Observatorio de la Formación Profesional en España».
 8. Véase OCDE (2023). «OECD Economic Surveys: Spain 2023». OECD Publishing, París.

España: calidad institucional

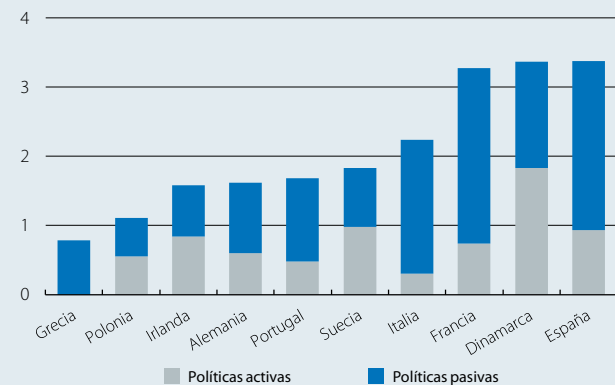
Rango de percentil



Notas: El rango de percentil indica el porcentaje de países de todo el mundo que se sitúan en una categoría inferior de la entidad territorial escogida, siendo 0 el valor más bajo y 100 el más alto. Los países de altos ingresos corresponden al promedio de los países de la OCDE con renta bruta per cápita superior a 13.206 dólares.
Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del Banco Mundial (World Bank Worldwide Governance Indicators).

Gasto en políticas de empleo activas y pasivas

(% del PIB)



Nota: Gasto promedio realizado en 2019-2020 en porcentaje del PIB.
Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de la OCDE (OECD Economic Surveys: Spain 2023-Database on labour market programmes).

conseguir el pleno empleo,⁹ uno de los cambios clave consiste en que los desempleados lleven a cabo al menos 15 horas semanales de actividades dedicadas a la reinserción laboral. Por otro lado, la necesidad de un mejor ajuste entre la demanda y la oferta de empleo en España también se observa en la alta tasa de sobrecualificación, muy superior a la de los países de nuestro entorno.¹⁰

Como hemos visto, reducir el paro estructural no es tarea fácil y requiere la activación de varias palancas. Acercarse al pleno empleo es un hito que debería generar consenso y que significaría una gran mejora social, al reducir la exclusión laboral de gran parte de la sociedad.

Josep Mestres Domènech

9. Véase *Loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi*.
 10. Para más información acerca de la sobrecualificación en España, véase el Focus «Cambios en el nivel educativo de los ocupados españoles» en este mismo Informe Mensual.