



Trade Union  
Advisory Committee  
to the OECD  
*Commission  
syndicale consultative  
auprès de l'OCDE*

## Comentarios al Estudio Económico de España 2021 de la OCDE

*París, 2 de julio de 2021*

El 27 de mayo de 2021, la OCDE publicó el Estudio Económico de España, una evaluación económica específica de cada país que se realiza cada dos años, en el que analiza el estado de la economía y recomienda las reformas estructurales más urgentes para impulsar el crecimiento. En este estudio, la OCDE también sugiere y evalúa las políticas y reformas de mercado.

### Principales hallazgos

- La pandemia provocó una recesión económica sin precedentes, marcando una contracción económica en 2020 cercana al 11% del PIB español. El Gobierno intervino a principios de la crisis con medidas de apoyo de hasta el 20% del PIB, en particular planes de reducción de jornada, prohibiciones de despido temporal y avales de préstamos a empresas privadas. Estas medidas se acordaron a través del diálogo social.
- En medio de una prolongada incertidumbre, la OCDE recomienda mantener el apoyo fiscal el tiempo necesario para atravesar la crisis y focalizarlo más, aunque advierte respecto al alto nivel de deuda pública (117% del PIB) y la necesidad de planificar cuidadosamente la consolidación del gasto tan pronto como las condiciones lo permitan.
- En el mercado laboral, el desempleo alcanzó el 15,5% en 2020 en relación con el 14,1% en 2019, y se espera que disminuya gradualmente solo a partir de 2022. Los trabajadores jóvenes, poco cualificados y con empleos temporales son los más afectados. La OCDE sugiere abordar el problema de la dualidad del mercado de trabajo, circunstanciar el uso de contratos temporales (empleos estacionales y de formación) y proporcionar incentivos para contratar a trabajadores vulnerables. Otras medidas incluyen políticas activas del mercado de trabajo y oportunidades de formación para la reubicación de trabajadores despedidos.
- Estas recomendaciones en materia de política son muy limitadas y no mencionan la necesidad de revisar las reformas estructurales anteriores, en particular las que han debilitado la negociación colectiva y la protección del empleo, con efectos perjudiciales sobre la masa salarial, lo que a su vez obstaculizó la demanda interna y aumentó la desigualdad de ingresos.
- En cuanto a la negociación colectiva, la OCDE apoya la priorización de los acuerdos a nivel de empresa sobre los acuerdos regionales/sectoriales, debido a su mayor adaptabilidad salarial. Este apoyo no tiene en cuenta que los acuerdos sectoriales pueden adaptarse en gran medida a las realidades económicas y que son los que mejor están en condiciones de fijar unos salarios que luego pueden ajustarse a nivel de empresa, sobre todo teniendo en

cuenta la elevada prevalencia de pequeñas y medianas empresas y de microempresas en España.

- Al poner de relieve el aumento de la desigualdad y la pobreza laboral, el Estudio no tiene en cuenta las recientes conclusiones de la OCDE que señalan el papel positivo que ejerce la negociación colectiva coordinada sobre el aumento del empleo y la calidad del empleo, al tiempo que se reduce el desempleo y la desigualdad de ingresos, particularmente la dispersión salarial.
- El Estudio destaca la correlación entre las formas de trabajo atípico (es decir, los contratos temporales, los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores por cuenta propia) y la mayor pobreza de las personas con empleo en comparación con los trabajadores permanentes. Uno de cada cuatro trabajadores por cuenta propia en España lo es por necesidad, una proporción mayor que el promedio de la OCDE. El porcentaje de contratos temporales, que asciende al 27% del total de contratos de trabajo, es el doble del promedio de la OCDE y es particularmente frecuente entre los trabajadores jóvenes y poco cualificados, así como en los sectores altamente afectados por la crisis (turismo y hostelería), con muy pocas posibilidades de acceder a un contrato permanente. Sin embargo, la OCDE parece sugerir que los contratos temporales son clave para construir la recuperación en España. Más que relanzar la economía española, esta posición pone de manifiesto la falta de visión para una recuperación basada en empleos que no sean los precarios y la explotación de los trabajadores.
- En cuanto al salario mínimo, el Estudio destaca que el Gobierno español lo aumentó un 22% en 2019 y de nuevo un 5,6% en 2020. A la OCDE le preocupa que los aumentos demasiado repentinos en el nivel del salario mínimo puedan afectar negativamente al empleo, en particular para los trabajadores jóvenes y poco cualificados. Esta observación no tiene necesariamente en cuenta el impacto positivo del aumento de los salarios en la demanda acumulada.

## **Índice**

Principales hallazgos .....	1
Evaluación macroeconómica .....	2
El mercado de trabajo .....	3
<i>Sobre la negociación colectiva y la adaptabilidad salarial</i> .....	4

## **Evaluación macroeconómica**

El Estudio 2021 de la OCDE sobre la economía española analiza el impacto de la crisis de la COVID-19 en el país y ofrece una serie de recomendaciones para reformar la economía y afianzar la recuperación.

Según el Estudio, la pandemia provocó una recesión económica sin precedentes, marcando una contracción económica en 2020 cercana al 11% del PIB español. Los factores que impulsaron la recesión fueron la importancia de los servicios en la economía (turismo), que se vieron más gravemente afectados por las medidas de contención de la pandemia y las prohibiciones de viajes internacionales, pero también por la elevada prevalencia de pequeñas y medianas empresas y contratos de trabajo temporales.

El Gobierno intervino en tiempo y forma con medidas de apoyo de hasta el 20% del PIB, mitigando el impacto negativo de la crisis a través de los programas generalizados de reducción

temporal de empleo (1 de cada 4 trabajadores españoles se acogieron a esta medida), la prohibición del despido temporal y las garantías de préstamos a empresas privadas. Cabe señalar que tales medidas fueron acordadas entre el Gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales a través del diálogo social.

La OCDE espera que la recuperación repunte en la segunda mitad de 2021, pero las previsiones siguen siendo muy inciertas, dependiendo del despliegue gradual de la campaña de vacunación y de los riesgos de insolvencias generalizadas una vez que se levanten las medidas de emergencia. Por lo tanto, la OCDE recomienda mantener el apoyo fiscal el tiempo necesario para atravesar la crisis y hacerlo más focalizado, aunque advierte con respecto al alto nivel de deuda pública (117% del PIB) y la necesidad de planificar cuidadosamente la consolidación del gasto tan pronto como las condiciones lo permitan. El Estudio recomienda que se avale una “trayectoria plurianual para la estrategia de consolidación fiscal”, sin especificar claramente si dicha consolidación debiera adoptar la forma de un recorte completo del gasto y el aumento de impuestos (también conocido como austeridad), o dejar suficiente espacio para planes de inversión en infraestructura, empresas viables y empleos de calidad. Además, las consideraciones relativas a la sostenibilidad fiscal también deben tener en cuenta el impacto expansivo potencial de los fondos europeos de recuperación en el impulso de la productividad y, por tanto, del crecimiento del PIB.

El Estudio destaca las pensiones como un desafío a largo plazo, a la luz de la duplicación prevista de la tasa de dependencia de la tercera edad para 2050, lo que plantea la cuestión de la sostenibilidad fiscal.

Por último, se dedica un capítulo temático a la digitalización como motor clave para impulsar la productividad española, formulando una serie de recomendaciones para aumentar la difusión de la digitalización y las competencias digitales.

## **El mercado de trabajo**

El desempleo, que ya era sostenido antes de la COVID-19 (14,1% en 2019), alcanzó el 15,5% en 2020 y se espera que disminuya gradualmente solo a partir de 2022. El Estudio destaca los problemas estructurales en el mercado laboral que fomentan los altos niveles de desigualdad de ingresos en España, con categorías particularmente vulnerables, particularmente los trabajadores jóvenes, los poco cualificados y temporales. Como se reconoce en el documento, “el uso generalizado de contratos temporales aumenta la desigualdad y la pobreza laboral” (p. 11 del original en inglés). Con este fin, la OCDE sugiere abordar el problema de la dualidad del mercado laboral, circunstanciar el uso de contratos temporales (empleos estacionales/de formación) y proporcionar incentivos para contratar a trabajadores vulnerables. Otras medidas mencionadas por la OCDE para mejorar los resultados del mercado laboral incluyen políticas activas del mercado de trabajo y oportunidades de formación para la reubicación de los trabajadores despedidos.

Estas recomendaciones en materia de políticas son muy limitadas y no mencionan la necesidad de revisar las reformas estructurales anteriores, particularmente las que han debilitado la negociación colectiva y la protección del empleo con efectos perjudiciales sobre la masa salarial, lo que a su vez obstaculizó la demanda interna y aumentó la desigualdad de ingresos.

### *Sobre la negociación colectiva y la adaptabilidad salarial*

El Estudio, al tiempo que señala, por un lado, el impacto negativo de los contratos temporales sobre la desigualdad y la pobreza laboral, por otro destaca que “el aumento de la flexibilidad del mercado laboral ha desempeñado un papel en la promoción de la recuperación económica con altas cotas de empleo antes de la pandemia” (p. 42 del original en inglés). Esta afirmación podría ser cierta en términos de cantidad de puestos de trabajo, sin tener en cuenta las elevadas cifras de desempleo de España antes de la crisis, pero ciertamente no reconoce el descenso de calidad que representa el trabajo precario, el aumento de este tipo de trabajo, así como del subempleo, ni el impacto perjudicial en la distribución funcional de los ingresos (entre beneficios y salarios).

La OCDE también apoya la introducción de la prioridad de los acuerdos a nivel de empresa sobre los acuerdos regionales/sectoriales, que han incrementado la adaptabilidad salarial. No tienen en consideración que los acuerdos sectoriales pueden adaptarse en gran medida a las realidades económicas (con rondas de negociación establecidas durante la crisis), y que estén en mejores condiciones para fijar salarios que puedan ajustarse a nivel de empresa, sobre todo teniendo en cuenta la elevada prevalencia de pequeñas y medianas empresas y de microempresas en España. Por lo tanto, la OCDE parece mostrarse bastante escéptica ante las recientes declaraciones del Gobierno español según las cuales tiene la intención de dar prioridad a los convenios colectivos sectoriales sobre los acuerdos a nivel de empresa. Por el contrario, la OCDE opina que “deben mantenerse los mecanismos para garantizar la flexibilidad a nivel de las empresas, ya que las empresas tendrán que adaptarse a condiciones económicas muy diferentes tras la pandemia” (p. 43 del original en inglés). Esta perspectiva pasa por alto el hecho de que tuvieron que crearse regímenes especiales para muchos trabajadores que no tenían contratos de duración indeterminada con el fin de apoyar sus ingresos y medios de vida, así como la externalización y subcontratación de mano de obra, lo que suele ser el resultado de una negociación colectiva debilitada.

Esta postura parece estar en conflicto directo con las observaciones anteriores sobre el aumento de la desigualdad y los riesgos planteados por el aumento de la pobreza laboral. Al hacerlo, el Estudio no tiene en cuenta los hallazgos recientes de la OCDE que señalan el papel positivo de la negociación colectiva coordinada en el aumento del empleo y de la calidad del empleo, al tiempo que se reduce el paro y la desigualdad de ingresos, particularmente la dispersión salarial (OCDE, 2019, *Negotiating Our Way Up*). Esta orientación resulta aún más sorprendente en la medida en que la Estrategia de Empleo revisada de la OCDE de 2018 llega a la misma conclusión y es de suponer que guiará las evaluaciones económicas de los países por parte de la OCDE.

La posición de la OCDE también es bastante preocupante con respecto al empleo atípico. El Estudio expone la correlación entre las formas de trabajo atípico (es decir, los contratos temporales, los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores por cuenta propia) y la mayor pobreza laboral en comparación con los trabajadores permanentes. Uno de cada cuatro trabajadores por cuenta propia en España lo es por necesidad, proporción mayor que el promedio de la OCDE. El porcentaje de contratos temporales, del 27% del total de contratos de trabajo, representa el doble del promedio de la OCDE y es particularmente frecuente entre los trabajadores jóvenes y poco cualificados, así como en los sectores altamente afectados por la crisis (turismo y hostelería), con muy pocas posibilidades de acceder a un contrato fijo. El sector público también está preocupado por esta tendencia, debido a la introducción de formas atípicas de contrato en la administración pública, denominados “contratos de interinidad”, destinados a modalidades técnicas pero a menudo mal utilizados y que limitan la eficiencia de los servicios públicos. La regularización de la mayoría de estos empleos de interinidad mejoraría la

estabilidad en el empleo y la eficiencia de los servicios públicos, ya que menoscaban la eficiencia de los servicios públicos. Sin embargo, el Estudio describe las formas atípicas de empleo como beneficiosas tanto para las empresas como para los trabajadores, en la medida en que son un trampolín hacia el empleo normalizado. Aun cuando esta posibilidad podría ser parcialmente cierta para los trabajadores a tiempo parcial, es dudoso para las demás categorías, que no incluyen el falso trabajo autónomo, lo cual es una omisión.

En este contexto, resulta bastante preocupante que la OCDE siga creyendo que los contratos temporales son la mejor manera de consolidar la recuperación en España, sugiriendo que “aunque es necesaria una reforma que aborde el ya antiguo problema de la dualidad del mercado laboral para mejorar la resistencia a futuras crisis, debería esperar hasta que la recuperación esté firmemente en marcha” (p. 44 del original en inglés). Más que relanzar la economía española, esta posición pone de manifiesto la falta de visión para una recuperación basada en un empleo distinto al precario y en la explotación de los trabajadores. Como nota positiva, la OCDE sugiere limitar la aplicación de contratos temporales para empleos estacionales y de formación, con el fin de reducir su uso indebido generalizado.

En cuanto al salario mínimo, el Estudio destaca que el Gobierno español lo aumentó en 2019 un 22%, y de nuevo un 5,6% en 2020. A la OCDE le preocupa que los aumentos demasiado repentinos del nivel del salario mínimo puedan afectar negativamente al empleo, en particular para los trabajadores jóvenes y poco cualificados, y sugiere el establecimiento de una comisión independiente para evaluar el nivel correcto del salario mínimo. Aun así, estas preocupaciones podrían ser prematuras, teniendo en cuenta que aun con los aumentos recientes, el salario mínimo español se sitúa en el 50% del salario medio, lo que está por debajo del promedio de la OCDE (55%). Además, no tienen en cuenta el impacto positivo del aumento de los salarios en la demanda acumulada debido a la mayor propensión al consumo de las personas en el tramo inferior de la distribución del ingreso, lo que conduce a un ciclo positivo de inversión y crecimiento del empleo en el tiempo.

Por último, el Gobierno español llegó efectivamente a crear una comisión con expertos independientes y que presentó un informe final el 18 de junio de 2021<sup>1</sup>. El informe propone aumentar el salario mínimo interprofesional en un rango entre el 6,4% y el 10,4% de ahora hasta 2023, sobre la base de tres escenarios de posible crecimiento. En el informe también se aclara que se trata de una decisión que debe tomar el Gobierno a través del diálogo social.

---

<sup>1</sup> Un resumen de las conclusiones del informe está disponible en la siguiente dirección: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2021/80621-%20Resumen\\_ejecutivo\\_comision\\_smi.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Documents/2021/80621-%20Resumen_ejecutivo_comision_smi.pdf).