

Retos pendientes en las reformas estructurales en España: estabilidad presupuestaria y mercado laboral

Ramon Xifré*

Partiendo del análisis de dos de las principales reformas económicas adoptadas recientemente en España, la ley de estabilidad presupuestaria y la reforma laboral, este trabajo pretende identificar algunas cuestiones que deberían ser abordadas en próximas reformas en estos dos ámbitos. En materia de sostenibilidad de las finanzas públicas, la ley de estabilidad, entendida como regla fiscal, tiene serios problemas de credibilidad que deberían ser afrontados con decisión. También habrá que encauzar la trayectoria alcista de algunos pasivos públicos que están fuera del perímetro de definición del procedimiento de déficit excesivo (PDE). En cuanto al mercado laboral, si se persigue realizar una intervención mínimamente coherente y equilibrada, las futuras reformas deberían prestar más atención a variables y fenómenos clave. En otros, habrá que actuar sobre el envejecimiento de la población laboral, la caída en el número de hombres activos y la explosión en el paro de larga duración y la infraprotección a la que conduce.

La X legislatura, periodo que abarca de diciembre de 2011 a octubre de 2015, estuvo caracterizada por una estabilidad parlamentaria que permitió la adopción de importantes reformas estructurales, singularmente tres: la ley de estabilidad presupuestaria, la restructuración y recapitalización del sistema financiero, y la reforma laboral. Las dos legislaturas que han seguido, la XI, de enero a mayo de 2016, y la XII, iniciada en julio de ese mismo año, por el contrario, no se han caracterizado por la estabilidad política. El gobierno estuvo en funciones durante buena parte del año 2016 y después en minoría. Por otro lado, mirando hacia el futuro, como reconocía recientemente la AIReF (2017), nos encontramos en un entorno de

inestabilidad política, en parte como consecuencia del escenario de incertidumbre política e institucional abierto en Cataluña, en el que resulta complicado realizar predicciones a medio plazo. Así, la X legislatura ha supuesto el último periodo de estabilidad política que ha permitido la adopción de reformas de calado.

Por todo ello, el presente trabajo se propone realizar una mirada retrospectiva a ese periodo para analizar dos de las tres reformas mencionadas: la ley de estabilidad presupuestaria y la reforma laboral. El objetivo es contribuir al debate sobre sus efectos así como reflexionar sobre los retos pendientes en estos ámbitos. Es decir, se

* ESCI-Universitat Pompeu Fabra y Centro Sector Público-Sector Privado del IESE.

pretende plantear algunas cuestiones que deberían ser abordadas en cuanto la estabilidad política e institucional permita retomar la iniciativa reformista.

Para el análisis de las reformas que ha experimentado el sistema financiero español y de los principales retos a los que se enfrenta en el futuro, un tema que no se aborda en este artículo, se pueden consultar en los estudios recientes de Ocaña y Faibishenko (2016) y de Carbó y Rodríguez Fernández (2016).

El presente trabajo está relacionado con análisis anteriores (Xifré, 2014, 2015 y 2016) pero en esta ocasión centrándose con mayor profundidad en estas dos reformas de política económica. Para cada una de las dos reformas, se resume primero de forma breve su contenido para analizar después datos de interés sobre las mismas.

La ley de estabilidad presupuestaria

La Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEP) se promulgó para dar cumplimiento a la modificación del artículo 135 de la Constitución, promovida en agosto de 2011 por el anterior gobierno. Esta modificación introdujo una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural, una iniciativa novedosa en España, así como un límite a la deuda pública, vinculándolo al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Tratándose de una ley orgánica, la ley regula la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las administraciones públicas: la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las corporaciones locales y la Administración de la Seguridad Social.

Siguiendo a Hernández de Cos y Pérez (2013), los límites cuantitativos que introduce la LEP son los siguientes:

- La LEP establece que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en déficit estructural. El déficit estructural se entiende como la parte del déficit público total que resulta

de eliminar el déficit público cíclico, es decir, aquel que está más directamente provocado por la coyuntura en que se encuentre la economía (véase Hernández de Cos y Pérez, 2013, para mayor información sobre este concepto). Las corporaciones locales y la Administración de la Seguridad Social han de mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario en términos corrientes y no solo estructurales.

- La LEP señala que la deuda pública no podrá superar el 60% del PIB a partir del año 2020. Además, también establece un reparto de este límite: 44% correspondiente a la Administración General del Estado; 13% para el conjunto de las comunidades autónomas y un 3% para las corporaciones locales. En este contexto, la ley prevé que las comunidades autónomas y las corporaciones locales podrán solicitar al Estado el acceso a medidas extraordinarias para obtener liquidez.
- La LEP también establece que todas las administraciones públicas deberán aprobar anualmente un incremento de su gasto no financiero inferior a la tasa de variación del PIB a medio plazo establecida por el Ministerio de Economía y Competitividad de acuerdo con la metodología de la Comisión Europea.

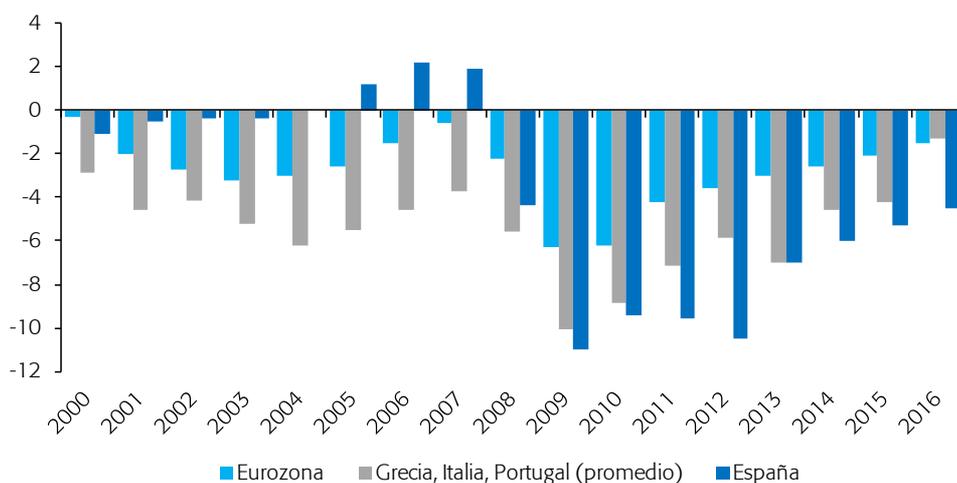
La deuda pública no se está reduciendo, tal como debería producirse si las finanzas públicas se orientasen a cumplir con el precepto de una deuda máxima del 60% del PIB en 2020. Por ello, el cumplimiento de la Ley de estabilidad presupuestaria en esta materia queda muy comprometido.

La LEP ha sido objeto de análisis, entre otros, de Domínguez Martínez y López Domínguez (2012), Hernández de Cos y Pérez (2013 y 2015) y Lago (2015). Desde una perspectiva más amplia, los trabajos de Cuenca (2016), Lago (2017), Aguerre y Borraz (2017) han examinado recientemente la

Gráfico 1

Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las administraciones públicas

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

sostenibilidad de las finanzas públicas y el proceso de consolidación fiscal en España en los últimos tiempos.

Partiendo de lo establecido en estos trabajos, el presente artículo se propone completar el análisis aportando elementos adicionales para valorar la LEP y los retos de futuro en materia de estabilidad presupuestaria.

El gráfico 1 representa la capacidad o necesidad de financiación de las administraciones públicas en relación al PIB en España, en el promedio de Italia, Grecia y Portugal (los tres estados de la eurozona que han sufrido mayores tensiones fiscales después de la Gran Recesión) y en la eurozona en su conjunto, entre los años 2000 y 2016.

Como se puede apreciar, el saldo público de España ha mejorado de forma significativa, reduciéndose el déficit a menos de la mitad entre 2009–2012 y 2016, pasando del 10% al 4% del PIB. Con todo, el ritmo de corrección del déficit en España ha sido menor que en la eurozona y en los tres países que han estado bajo una fuerte tensión fiscal. Esta última comparación es particularmente relevante y preocupante, pues arroja dudas sobre

la capacidad de la LEP de propiciar un ajuste fiscal comparable al que han experimentado otras economías de la eurozona con déficits públicos en 2010 iguales –o incluso superiores– al español. De hecho, la tímida corrección de déficit público total (observado) sugiere que existen obstáculos serios a la corrección del déficit estructural, la variable estipulada en la LEP, con independencia de la metodología que se adopte para calcularlo.

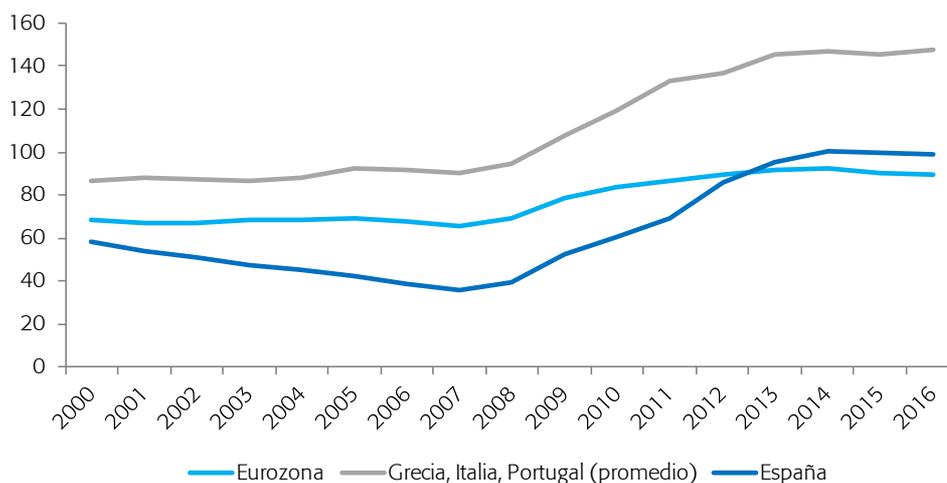
El gráfico 2 representa la deuda pública en relación al PIB para estos tres territorios en el mismo periodo de tiempo. En él se muestra que la deuda pública española cesó en su tendencia creciente en 2014, estancándose desde entonces y hasta 2016 en valores cercanos al 100% del PIB. El fin de trayectoria explosiva de la deuda, que se inició en 2007, es naturalmente una muy buena noticia pero hay que resaltar dos importantes advertencias.

En primer lugar, no se observa que con posterioridad a 2012 la deuda pública se esté reduciendo, tal como debería producirse si las finanzas públicas se orientaran a cumplir con el precepto de la LEP que prevé una deuda máxima del 60% del PIB en 2020. Por ello, el cumplimiento de la

Gráfico 2

Deuda pública

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

LEP en esta materia queda también muy comprometido.

En segundo lugar, el gráfico 3 representa la evolución en el tiempo de definiciones más amplias de deuda pública. Por un lado, se presenta la deuda pública contabilizada según el procedimiento de déficit excesivo (PDE) de la Comisión Europea, que se corresponde con la serie representada en

Es posible que se esté produciendo una transferencia más o menos deliberada de operaciones de endeudamiento desde el perímetro de operaciones PDE a operaciones de deuda no computada dentro del PDE.

el gráfico 2. Además de esta definición de deuda, se representan también los pasivos adicionales del sector público no reconocidos bajo el criterio del PDE (deuda No PDE). La suma de estos dos epígrafes se corresponde con los pasivos totales en manos del sector público consolidados, es decir, detrayendo las deudas entre administraciones. En tercer lugar, se presentan las deudas entre admi-

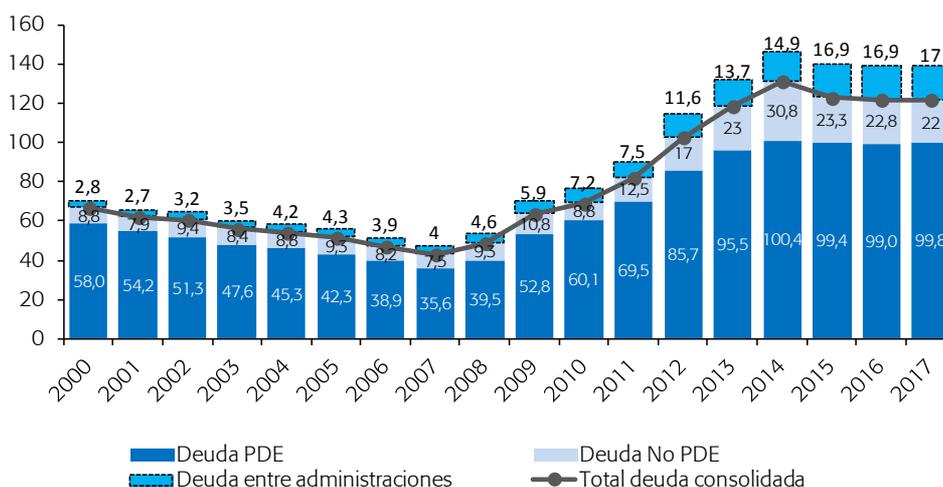
nistraciones públicas que son fundamentalmente créditos y préstamos otorgados por el Estado a comunidades autónomas y corporaciones locales por medio de fondos especiales de liquidez (FLA y otros). Estos pasivos ya están contabilizadas en los dos anteriores epígrafes y, por tanto, no pueden sumarse a la deuda total.

El gráfico 3 permite realizar una observación en relación a la importancia relativa de los diferentes tipos de deuda entre 2000 y 2017. La deuda excluida del PDE ha pasado de representar un 15% en relación a la deuda PDE en 2000 a duplicar su importancia relativa, llegando al 31% en 2014 y estableciéndose alrededor del 23% en 2016 y 2017. El incremento de la importancia relativa de la deuda entre administraciones es aún más acusado. Estos pasivos, que representaban tan solo un 5% en relación con la deuda PDE en 2000, han crecido de forma continua hasta triplicar su importe, representando más 17% del importe de la deuda PDE en 2017. Estas dinámicas apuntan a otra limitación de la LEP al no establecer límites a la deuda no PDE. Bien podría ser que se estuviera produciendo una transferencia más o menos deliberada de operaciones de endeudamiento desde el perímetro de operaciones PDE a otro tipo de

Gráfico 3

Deuda pública según diferentes definicios

(En porcentaje del PIB)



Notas: (1) La deuda pública total consolidada son los pasivos totales en circulación descontando la deuda entre las administraciones públicas. (2) El dato para 2017 corresponde al mes junio.

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*, tabla 11.5.

operaciones de deuda no computada como PDE. En el caso de las deudas entre administraciones, conviene además resaltar el riesgo adicional de que alguna administración (comunidades autónomas o corporaciones locales) no pueda hacer frente a una parte de sus obligaciones de pago de préstamos frente al Estado.

La reforma laboral

La reforma laboral fue inicialmente aprobada en febrero de 2012 como Real Decreto Ley 3/2012 y posteriormente convalidada por medio de la Ley 3/2012. Siguiendo a García-Pérez y Jansen (2015), el contenido principal de la reforma es el siguiente:

- flexibilidad interna: se facilita la adopción de cambios unilaterales por parte de la empresa en las funciones que desarrollan los trabajadores y, en general, en las condiciones de trabajo, incluyendo el salario;
- descentralización de la negociación: se establece la prioridad del convenio de empresa

en determinadas materias y se introduce un límite a la duración de la ultraactividad de los convenios, es decir, al período en que estos siguen aplicándose después de que venzan;

- indemnización y otros costes por despido: se generaliza la indemnización de 33 días por año trabajado, con un máximo de 24 mensualidades; eliminación del pago de salarios de tramitación mientras se tramita judicialmente el despido; eliminación del despido exprés; se suspende la necesidad de obtener una autorización administrativa en los despidos colectivos; y se modifica la definición de las causas económicas del despido;
- modalidades de contratos: se introduce una nueva modalidad contractual (contrato indefinido de apoyo a los emprendedores) para empresas de menos de 50 trabajadores y con un periodo inicial de prueba de un año; prohibición de encadenar contratos temporales más allá de 24 meses.

Con la adopción de estas reformas, se pretendía facilitar la creación de puestos de trabajo y lograr

una más eficaz gestión de las relaciones laborales. La reforma laboral y su impacto en la economía española han sido estudiados, entre otros, en los siguientes trabajos: Dolado (2012), OCDE (2013), García Pérez y Jansen (2015), García Pérez y Mestres (2016), Doménech, García y Ulloa (2016), Boscá *et al.* (2017) y Cuerpo, Geli y Herrero (2017).

La población activa masculina ha perdido aproximadamente un millón de personas entre mediados de 2008 y el tercer trimestre de 2017, sin que se observen indicios de que este proceso se pueda dar por concluido.

A continuación se presentan una serie de datos relacionados con el mercado de trabajo que aportan información adicional a los estudios mencionados más arriba y que apuntan a cuestiones pendientes de abordar en este ámbito.

Los gráficos 4a, 4b y 4c representan el número de personas activas y la tasa de paro para el total de población, los hombres y las mujeres respectivamente.

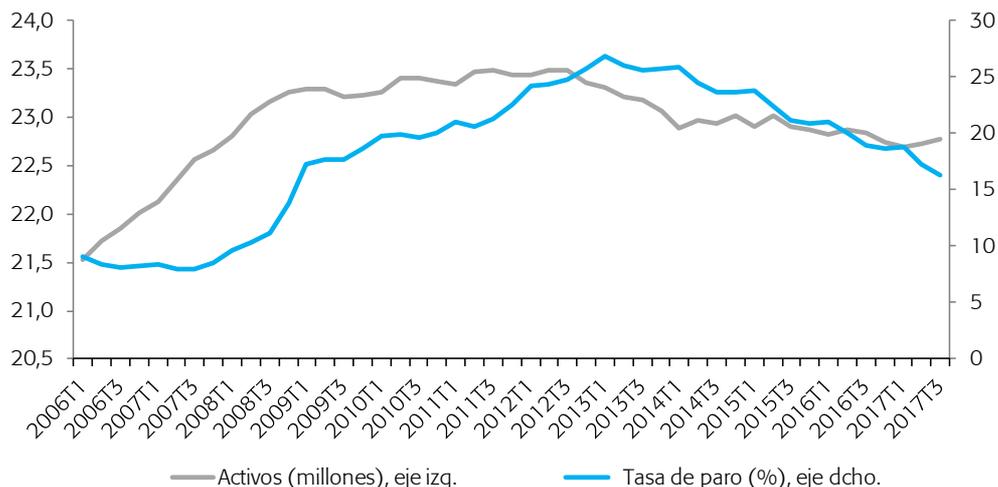
Como se puede observar, la población activa masculina ha perdido aproximadamente un millón de personas entre mediados de 2008 (el momento en que se llegó al máximo) y el tercer trimestre de 2017, sin que se observen indicios evidentes de que este proceso se pueda dar por concluido (gráfico 4b). La evolución de la población activa femenina presenta una dinámica diferente, con un fuerte crecimiento desde principios de 2006 hasta 2013 (periodo en el que el número de mujeres activas aumentó en cerca de 1,7 millones) y una estabilización entre 2013 y 2017 (gráfico 4c). El efecto combinado de estas dos dinámicas se observa en la población activa total, que aumentó hasta finales de 2012, situándose en los 23,5 millones de personas, para perder 750.000 efectivos en el tercer trimestre de 2017 (gráfico 4a). Las dinámicas de la tasa de paro son parecidas en los dos colectivos, situándose en inicio del periodo de reducción sostenida de las mismas alrededor del segundo trimestre de 2013.

Estos datos sugieren que la reforma laboral no ha conseguido revertir una fuerte tendencia hacia la inactivación en el mercado laboral español, particularmente en su segmento masculino.

Gráfico 4a

Número de personas activas y tasa de paro, población total

(Millones y porcentaje sobre activos)

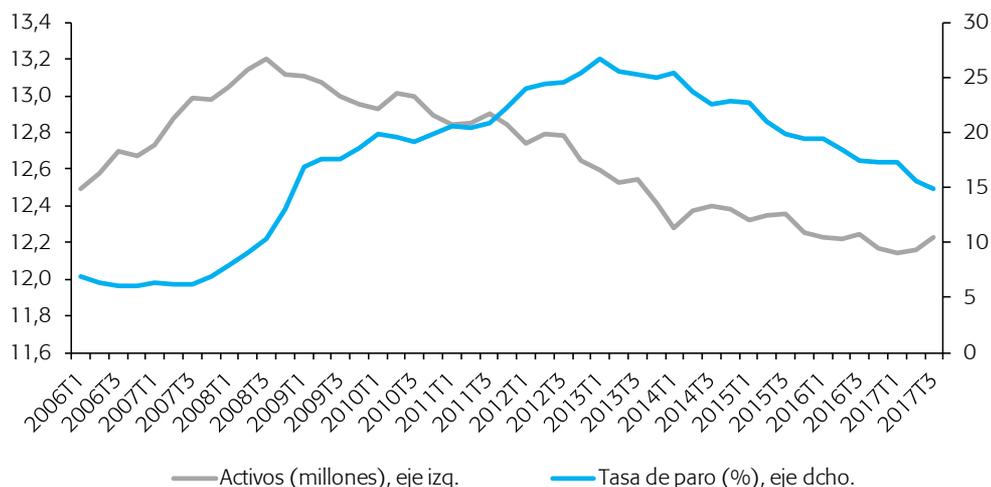


Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

Gráfico 4b

Número de personas activas y tasa de paro, hombres

(Millones y porcentaje sobre activos)

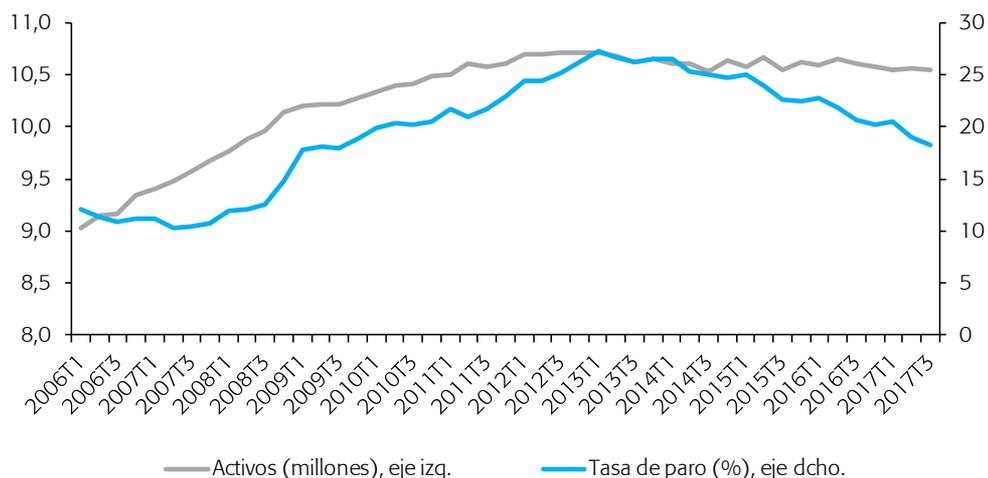


Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

Gráfico 4c

Número de personas activas y tasa de paro, mujeres

(Millones y porcentaje sobre activos)



Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

Para profundizar en este análisis y enriquecer el diagnóstico, los gráficos 5a, 5b y 5c reflejan la distribución del número total de ocupados en tres grupos de edad, menos de 35 años, entre 35 y

49 años, y 50 años y más, de nuevo para tres escenarios: la población total, los hombres y las mujeres respectivamente. En los dos segmentos del mercado (mujeres y hombres) se puede

apreciar una clara tendencia al continuo envejecimiento de la fuerza laboral.

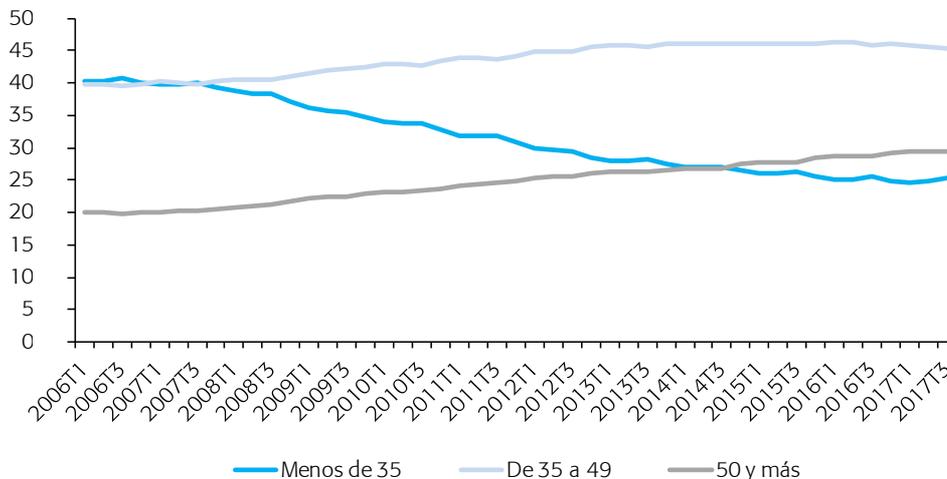
En ambos segmentos a principios de 2006 las personas de menos de 35 años eran el grupo más

numeroso dentro de los ocupados, seguidos muy de cerca por las personas de mediana edad, con cerca del 40% de los ocupados en cada uno de estos dos grupos. Las personas de mayor edad representaban el 20% restante; algo menos para

Gráfico 5a

Distribución de los ocupados según edad, población total

(Porcentaje sobre el total de ocupados)

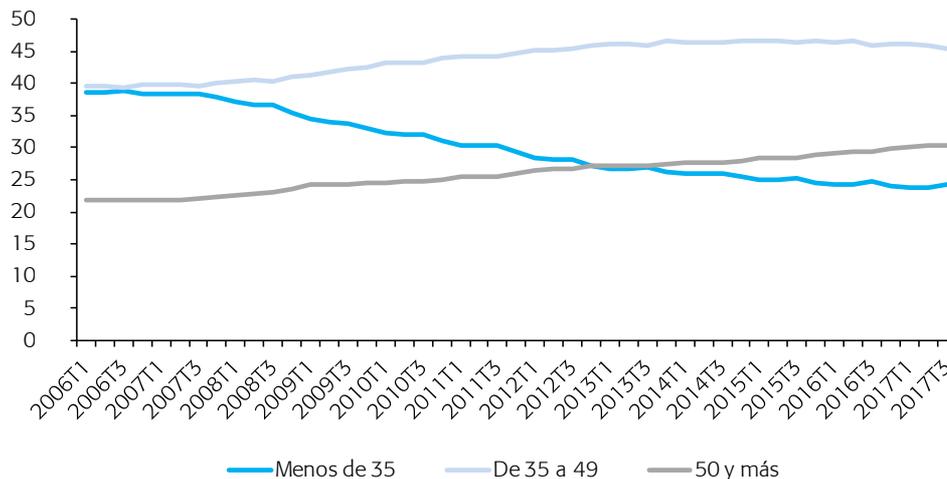


Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

Gráfico 5b

Distribución de los ocupados según edad, hombres

(Porcentaje sobre hombres ocupados)

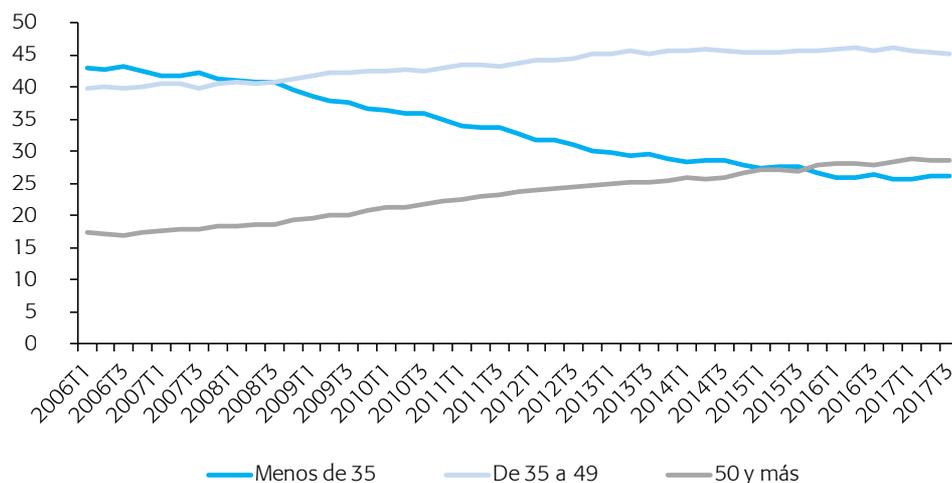


Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

Gráfico 5c

Distribución de los ocupados según edad, mujeres

(Porcentaje sobre mujeres ocupadas)



Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

el caso de las mujeres, segmento en el que los más jóvenes acumulaban cerca del 43% del empleo total.

A partir de 2006 se inicia una tendencia de caída en la proporción de trabajadores jóvenes en ambos segmentos del mercado, sin que se observen actualmente indicaciones evidentes de que el proceso haya terminado. Estas caídas hacen que en 2008 las mujeres ocupadas en el rango de mediana edad superen a las más jóvenes, lo que ya había sucedido con anterioridad en el mercado masculino. La dinámica continúa y hacia finales de 2014 se produce un hecho muy destacable: en ambos segmentos del mercado hay más personas ocupadas de 50 años o más, que de 35 años o menos. En el tercer trimestre de 2017, últimos datos disponibles, el reparto de personas ocupadas sigue el mismo patrón en ambos segmentos del mercado laboral: el colectivo más numeroso son las personas de mediana edad (representando cerca de un 45% del total), seguidos de las personas de mayor edad (alrededor de un 30% del total, siendo algo mayor la proporción en el mercado masculino) mientras que los ocupados jóvenes son el grupo más reducido.

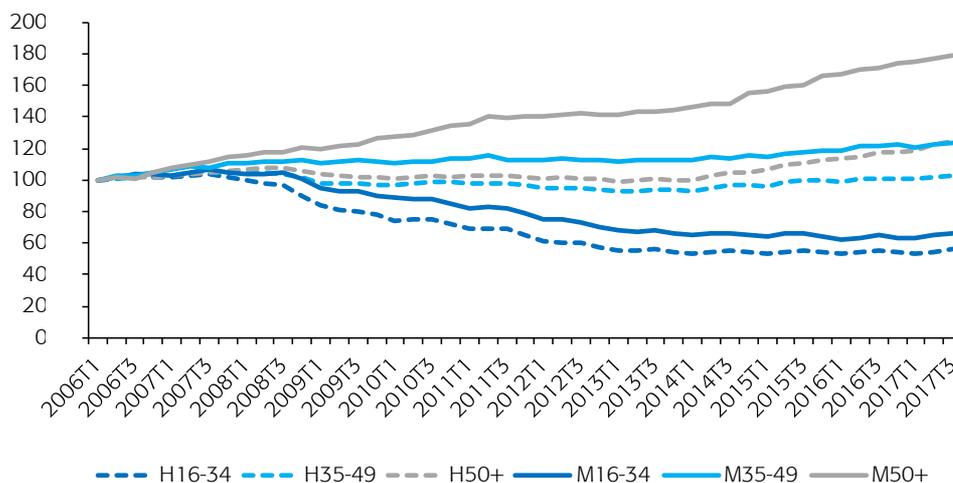
El gráfico 6 examina estos mismos datos pero con otra presentación. Este gráfico representa el número de hombres y mujeres ocupados de estos tres rangos de edad, normalizando su valor en relación al primer trimestre de 2006. Esta doble clasificación genera seis series diferentes de ocupados según edad y sexo y el gráfico 6 muestra cómo han variado en el periodo 2006–2017.

Como se puede apreciar, el colectivo que ha crecido más son las mujeres ocupadas de 50 años y más, que han aumentado su número en un 80% durante el periodo. A continuación, se sitúan dos grupos que han tenido una evolución muy parecida, creciendo alrededor del 20%: las mujeres de mediana edad (de 35 a 49 años) y los hombres de mayor edad. El número de hombres ocupados de mediana edad, que oscilan alrededor de los 4,5 millones y son el grupo más numeroso de los seis considerados, se ha mantenido estable con una muy ligera tendencia al crecimiento. Por el contrario, como se ha dicho más arriba, los ocupados más jóvenes se han reducido de forma continua en ambos mercados. El resultado es que en 2017 se ha producido una pérdida del 33% de las mujeres jóvenes ocupadas y del 43% de los

Gráfico 6

Variación del número de ocupados, según edad y sexo

(Índice 2006T1 = 100)



Nota: H: hombres; M: mujeres; 16-34: de 16 a 34 años; 35-49: de 35 a 49 años; 50+: 50 años y más.

Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

hombres jóvenes ocupados con respecto a 2006. Se puede observar, para los tres grupos de edad considerados, que el número de mujeres ocupadas ha crecido más (o decrecido menos, en el caso de los jóvenes) que el número de hombres ocupados.

Para tener una mejor comprensión del proceso de envejecimiento de la fuerza laboral, los gráficos 7a, 7b, 7c y 8 realizan el análisis análogo para el caso de los trabajadores activos.

Como se puede apreciar, las conclusiones anteriores siguen siendo válidas en términos cualitativos. Se ha producido una pérdida muy importante de los activos jóvenes, hasta ser el grupo menos numeroso de los tres rangos de edad en ambos segmentos del mercado laboral, mientras que el grupo que ha aumentado de forma más importante son los activos de mayor edad (50 años y más). Es muy destacable que las mujeres activas de mayor edad han duplicado su número entre 2006 y 2017. En cuanto a las tasas de actividad en ambos segmentos del mercado, también se observa cómo la evolución del mer-

cado laboral femenino ha sido superior, en cada uno de los tres rangos de edades, al mercado masculino.

En el tercer trimestre de 2017 los parados de larga duración representan un 36% de todos los parados. Reducir este tipo de paro particularmente destructivo y nocivo debería ser uno de los objetivos de cualquier reforma laboral, pero los datos sugieren que la de 2012 no ha conseguido atajar este problema.

Para completar el análisis del mercado laboral después de la aprobación de la reforma se estudia la situación en la que se encuentran los desempleados. El gráfico 9 representa las personas en situación de desempleo diferenciando por la duración en el tiempo de búsqueda de empleo.

El número de personas en desempleo creció con rapidez a partir de 2008 y alcanzó su máximo el primer trimestre de 2013, llegando a

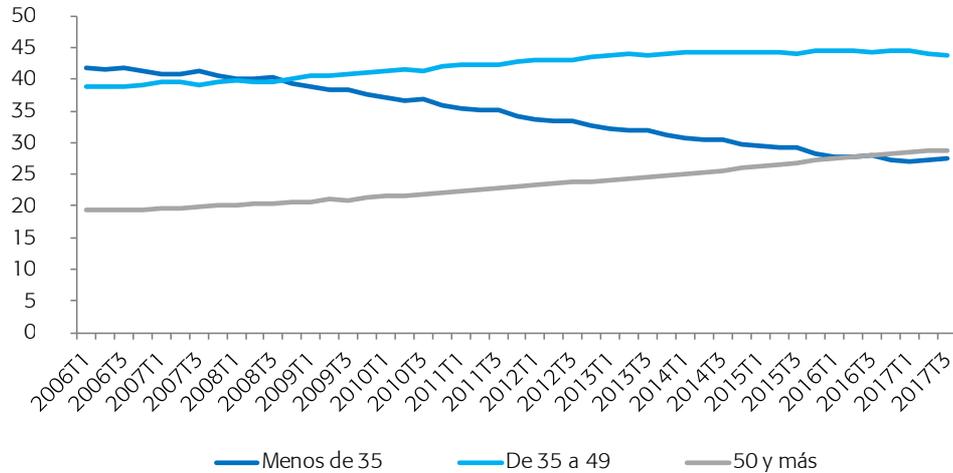
6,2 millones de personas. Desde entonces se viene reduciendo y en el tercer trimestre de 2017 se registran 3,7 millones. Por tanto, se ha producido una reducción de 2,5 millones de parados entre 2013 y 2017.

Para valorar adecuadamente esta mejora hay tener en cuenta, no obstante, dos hechos. En primer lugar, y como se ha mostrado más arriba, se ha venido reduciendo la población activa masculina desde el tercer trimestre de 2008 (gráfico 4b)

Gráfico 7a

Distribución de los activos según edad, población total

(Porcentaje sobre el total de activos)

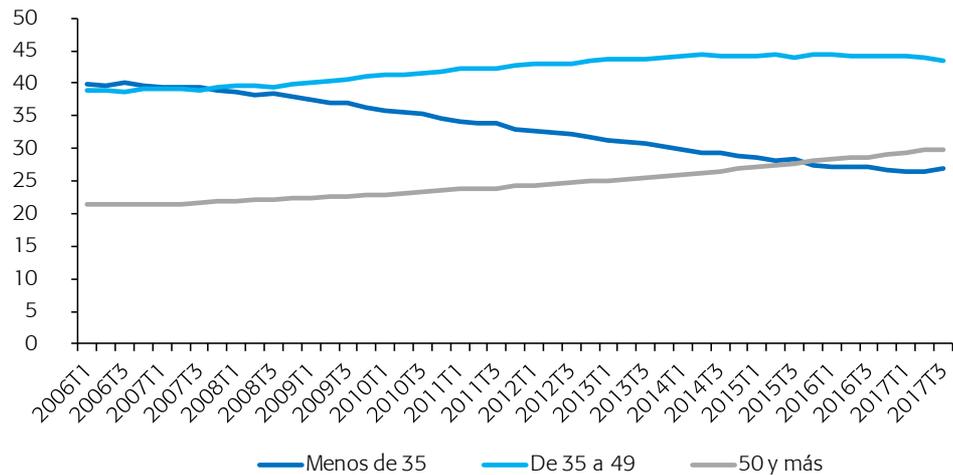


Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

Gráfico 7b

Distribución de los activos según edad, hombres

(Porcentaje sobre hombres activos)

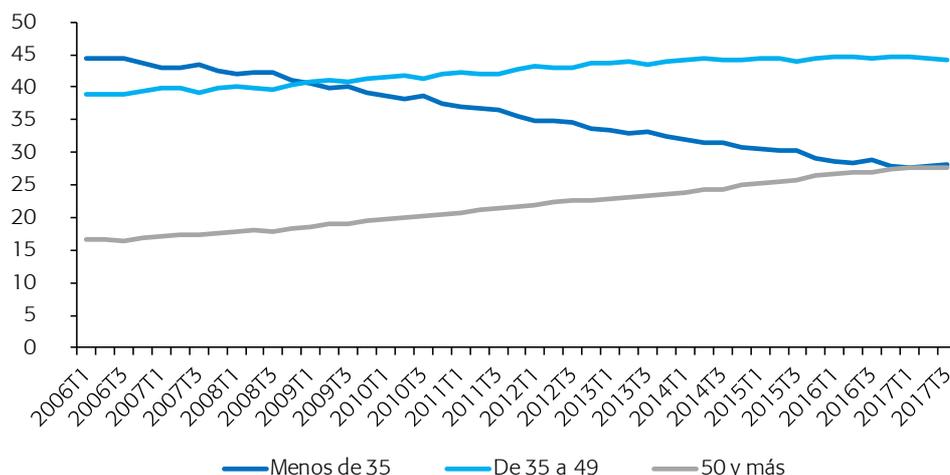


Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

Gráfico 7c

Distribución de los activos según edad, mujeres

(Porcentaje sobre mujeres activas)



Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

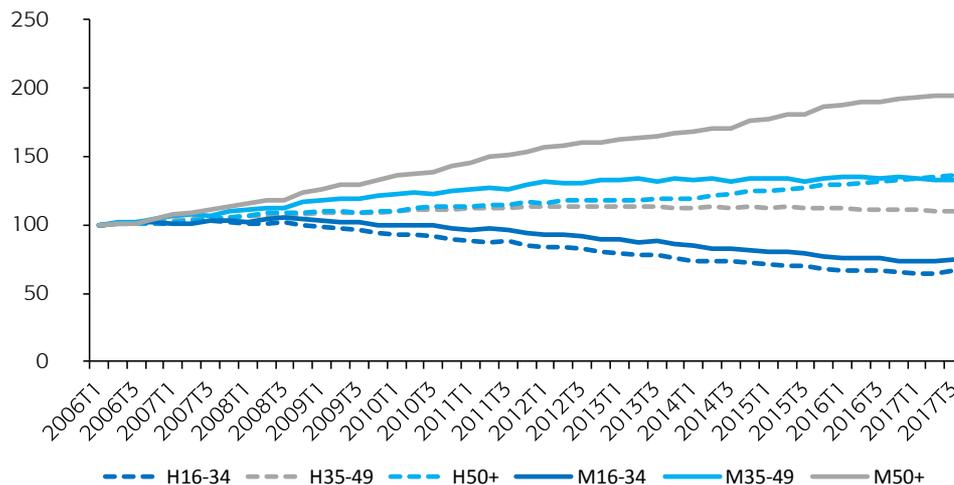
y la población activa total desde mediados de 2012 (gráfico 4a). De hecho la población activa se ha reducido en más de 700 mil personas entre el segundo trimestre de 2012 y el tercer trimestre de

2017. Por tanto, cerca un 30% de la reducción en el número de desempleados se debe a la reducción en la población activa, es decir, a las personas que han abandonado el mercado de trabajo.

Gráfico 8

Variación del número de activos, según edad y sexo

(Índice 2006T1 = 100)



Nota: H: hombres; M: mujeres; 16-34: de 16 a 34 años; 35-49: de 35 a 49 años; 50+: 50 años y más.

Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

En segundo lugar, el gráfico 9 también muestra que la proporción de parados de larga duración, es decir, aquellas personas en paro que llevan más de dos años buscando empleo, se disparó a partir de 2010, llegó al máximo durante los años 2014 y 2015, y se ha reducido solo ligeramente

Dentro del grupo de personas desempleadas que perciben prestación, desde 2013 la mayoría reciben una prestación no contributiva. Se trata de una manifestación adicional del paro de larga duración, que dibuja una doble precarización que plantea serias dudas sobre la efectividad de la reforma de 2012 en lo relativo al apoyo de las personas más vulnerables en el mercado laboral.

desde entonces. Mientras que los parados de larga duración representaban, en promedio entre los años 2006 y 2009, cerca de un 11% de todos los parados, su importancia se cuadruplicó en los años 2014 y 2015, llegando a suponer el 43%. En el tercer trimestre de 2017, último dato disponible, los parados de larga duración representan un 36% de todos los parados. Como es bien sabido,

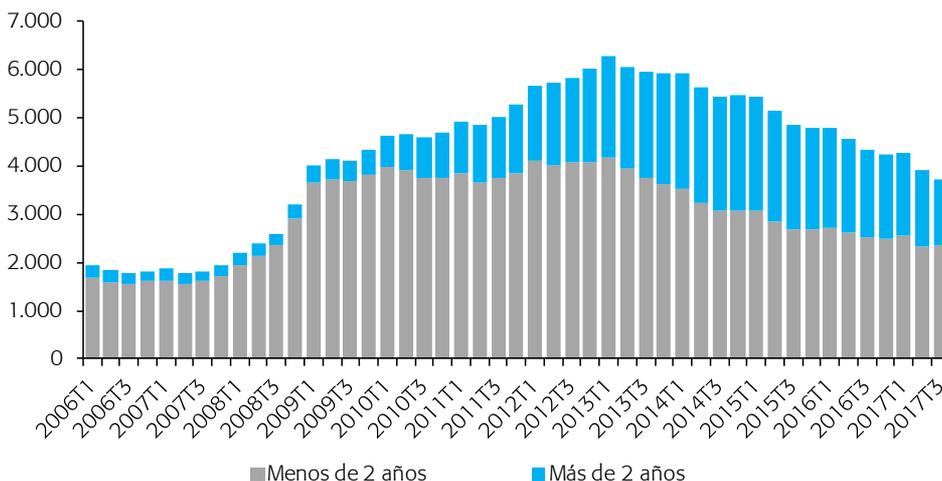
el paro de larga duración puede tener efectos muy negativos en las perspectivas de empleabilidad de las personas que lo sufren e incluso en su salud física y emocional. Por ello, reducir este tipo de paro particularmente destructivo y nocivo debería ser uno de los objetivos principales de cualquier reforma laboral. Los datos sugieren, sin embargo, que la reforma de 2012 no ha conseguido atajar este problema de forma eficaz.

Finalmente, se analiza la situación y evolución de los desempleados atendiendo al tipo de prestaciones que perciben. El gráfico 10 refleja la tasa de cobertura a partir de los datos que proporciona el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. La tasa de cobertura se define como la proporción de desempleados que reciben algún tipo de prestación (contributiva o no contributiva) en relación al total de desempleados.

Como se puede observar, la tasa de cobertura alcanzó su punto máximo en 2010, con un nivel del 78%, pero desde entonces ha venido cayendo hasta perder más de veinte puntos porcentuales y situarse en el 55% en 2017. Es decir, cerca de la

Gráfico 9

Número de desempleados por duración del tiempo de búsqueda de empleo
(En miles)

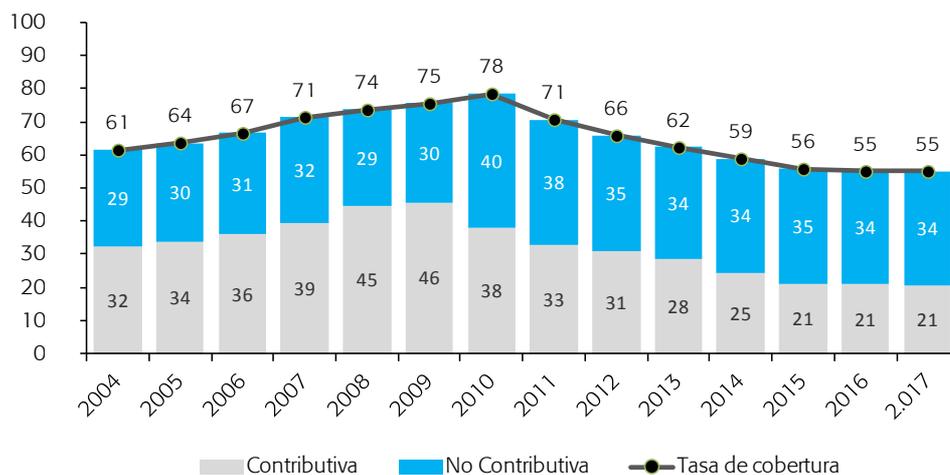


Fuente: INE (Encuesta de Población Activa).

Gráfico 10

Tasa de cobertura, beneficiarios de prestación contributiva y no contributiva

(En porcentajes)



Notas: (1) La tasa de cobertura corresponde a los beneficiarios de prestaciones por desempleo sobre el paro registrado con experiencia laboral. (2) A los efectos de este gráfico, se consideran beneficiarios de prestaciones no contributivas los beneficiarios de prestaciones asistenciales, de la renta activa de inserción y del programa de activación para el empleo. (3) La proporción de beneficiarios de las prestaciones se expresa en relación sobre el paro registrado. (4) Los datos del año 2017 corresponden al mes de junio.

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Estadística de prestaciones por desempleo.*

mitad de las personas desempleadas no reciben ningún tipo de prestación. Pero, además, dentro del grupo de personas desempleadas que reciben prestación, desde 2013 la mayoría reciben una prestación no contributiva, es decir, asistencial o cuasiasistencial (como la renta activa de inserción o el programa de activación para el empleo). Esto es una manifestación más del paro de larga duración; a medida que se alarga el periodo de paro, se extinguen las prestaciones contributivas, de mayor cuantía, y los desempleados pasan a percibir las asistenciales. De nuevo, esta doble precarización en las condiciones de los desempleados plantea serias dudas sobre la idoneidad y la efectividad de la reforma de 2012 en lo relativo al apoyo a las personas más vulnerables en el mercado laboral.

Conclusiones

A partir del análisis de una serie de datos relacionados con la sostenibilidad de las finanzas públicas y con el funcionamiento del mercado

laboral, este trabajo pretende plantear algunas cuestiones que deberían ser abordadas en próximas reformas estructurales en estos dos ámbitos de política económica.

En el caso de la sostenibilidad de las finanzas públicas, los datos sugieren que la vigente ley de estabilidad presupuestaria se enfrenta a dos grandes retos. Por un lado, en tanto que regla fiscal, su credibilidad está muy comprometida. Es virtualmente imposible que se cumpla la previsión de reducir la deuda pública al 60% del PIB en 2020 y no está nada claro que se pueda eliminar el déficit estructural. Vista la complicada y discutible gestión que a escala europea se ha efectuado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la norma en que se inspira la ley española de 2012, parece recomendable apostar por marcos presupuestarios que primen la credibilidad por delante de la ambición en el ajuste. Por otro lado, queda como cuestión abierta cuál será la evolución de la deuda no incluida en el cálculo según el procedimiento de déficit excesivo (PDE) así como la deuda entre

administraciones. Estos dos tipos de pasivos públicos han crecido de forma extraordinaria a partir de la crisis y está por ver cómo se puede encauzar su trayectoria.

En cuanto al mercado laboral, la tasa de paro se ha reducido significativamente a partir de 2013, pero hay dos observaciones importantes a realizar. En primer lugar, no hay evidencia concluyente de hasta qué punto la reforma laboral ha contribuido a la mejora global de la situación y la cuestión sigue abierta para la investigación especializada. En segundo lugar, el presente análisis sugiere que futuras reformas deberían prestar más atención de la recibida hasta el momento a otras cuestiones del mercado laboral si se persigue realizar una intervención mínimamente coherente y equilibrada. Por ejemplo, es preocupante la aparentemente imparable tendencia al envejecimiento de la población laboral. También es urgente pensar en medidas que puedan revertir o detener el proceso de pérdida de activos en el mercado laboral masculino, que igualmente no parece conocer fin. Finalmente, otro objetivo de máxima importancia es luchar contra el paro de larga duración, que ha llegado a cuadruplicar su importancia relativa dentro del colectivo de los desempleados. Una derivada de este último hecho es la creciente desprotección, o infraprotección, de un grupo cada vez mayor de desempleados.

En conjunto, el análisis de este artículo subraya la necesidad de superar cuanto antes el periodo de incertidumbre política para atender de forma urgente a un conjunto de problemas sociales y económicos fundamentales.

Referencias

AIREF (2017), "Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del Proyecto del Plan Presupuestario 2018", Informe de 16 de octubre de 2017.

AGUERRERA, A., y S. BORRAZ (2017), "Presupuestos sin reformas para acercarse al objetivo de déficit", *Cuadernos de Información Económica*, 259: 35 – 46.

BOSCÁ, J. E.; DOMÉNECH, R.; FERRI, J., y J. R. GARCÍA (2017), "Los desplazamientos de la Curva de Beveridge en España y sus efectos macroeconómicos", *BBVA Research Documento de Trabajo*, 17/12.

CARBÓ, S., y F. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (2016), "El sistema financiero español ante el nuevo tiempo político", *Cuadernos de Información Económica*, 250: 101-115.

CUENCA, A. (2016), "Estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas en España", *Cuadernos de Información Económica*, 252: 43-55.

CUERPO, C.; GELI, F., y C. HERRERO (2017), "Some Unpleasant Labour Arithmetics: A Tale of the Spanish 2012 Labour Market Reform", *Economic Crisis and Structural Reforms in Southern Europe: Policy Lessons* (Routledge Studies in the European Economy).

DOLADO, J. J. (2012), "The Pros and Cons of the Latest Labour Market Reform in Spain", *Spanish Labour Law and Employment Relations Journal*, Vol. 1, No. 1-2: 22-30.

DOMÉNECH, R.; GARCÍA, J. R., y C. ULLOA (2016), "The effects of wage flexibility on activity and employment in the Spanish economy", *BBVA Research Working Paper*, 16/17.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, JOSÉ M., y J. M. LÓPEZ DOMÍNGUEZ (2012), La reforma de la política de estabilidad presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Serie Documentos de Trabajo*, 09/2012.

GARCÍA PÉREZ, J. I., y M. JANSEN (2015), "Reforma Laboral de 2012: ¿Qué sabemos sobre sus efectos y qué queda por hacer?", *Fedea Policy Papers*, 2015/04.

GARCÍA PÉREZ, J. I., y J. MESTRES (2016), "The Impact of the 2012 Labour Market Reform on Unemployment Inflows and Outflows: a Regression Discontinuity Analysis using Duration Models", *Fedea Policy Papers*, 2016/27.

HERNÁNDEZ DE COS, P., y J. PÉREZ (2013), "La nueva ley de estabilidad presupuestaria", *Boletín Económico del Banco de España*, Abril 2013, 65-78.

– (2015), Reglas Fiscales, Disciplina Presupuestaria y Corresponsabilidad Fiscal, *Papeles de Economía Española*, 143: 174 – 184.

LAGO, S. (2015a), Reglas Fiscales, Disciplina Presupuestaria y Corresponsabilidad Fiscal, *Papeles de Economía Española*, 143: 174 – 184.

– (2015b), "La estabilidad presupuestaria en España: algunos ajustes necesarios", *Cuadernos de Información Económica*, 245: 55-62.

– (2017), "La consolidación fiscal en curso: avanzando con lentitud", *Cuadernos de Información Económica*, 259: 27-34.

OCAÑA, C., y A. FAIBISHENKO (2016), "Retos pendientes para el sector bancario", *Cuadernos de Información Económica*, 250: 87-99.

OCDE (2013), *The 2012 Labour market reform in Spain: A preliminary assessment*.

XIFRÉ, R. (2014), "Cuatro años de reformas económicas en España: un análisis de los resultados desde una perspectiva de la UE", *Cuadernos de Información Económica*, 242: 49-57.

– (2015), "Reformas recientes del entorno de negocio de España: realizaciones y retos pendientes", *Cuadernos de Información Económica*, 245: 63-82.

– (2016), "El tejido empresarial en España: estructura, evolución reciente y retos pendientes", *Cuadernos de Información Económica*, 252: 21-29.