Pilar García Perea*
José Fernández Albertos**

EL MERCADO DE TRABAJO TRAS LA PANDEMIA: IMPACTO DE LA GENERALIZACIÓN DE LOS ESQUEMAS DE REDUCCIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO

El objetivo es identificar si la generalización de los ERTE (Expedientes de Regulación Temporal de Empleo) ha supuesto un cambio en la pauta de ajuste del empleo, aproximándonos hacia la práctica común en Europa, que se ha convertido en su sello distintivo de hacer frente a las recesiones. Para ello comparamos los dos últimos ciclos entre España y la eurozona. Durante la pandemia, identificamos un cambio drástico en la relación entre actividad y empleo en España, vinculado al uso masivo de los ERTE. El artículo concluye con una reflexión sobre la necesidad de consolidar este cambio en el futuro facilitando el uso de los ERTE en tiempos de normalidad y los procesos de recolocación de trabajadores entre empresas sin pasar por el desempleo.

The Spanish labor market after the pandemic: impact of the generalization of job retention schemes

The aim of this paper is to analyze if the generalization of job retention schemes in Spain in the pandemic has implied a change in the way labor adjusts during crisis, hence converging to the European experience, where these mechanisms have been the typical way of facing recessions. To answer this question, we compare the last two crises in Spain and the Eurozone. During the pandemic, we identify a drastic change in the relationship between economic activity and employment in Spain, linked to a massive use of job retention schemes. The last section discusses the need to consolidate this change in the future, facilitating the use of these schemes in normal times, and also as a way to ease workers' transitions between jobs and reducing time in unemployment.

Palabras clave: *empleo, desempleo, reducción del tiempo de trabajo, ERTE, contratos temporales, flexibilidad interna, productividad por hora, COVID-19.*
Keywords: *employment, unemployment, working-time reduction, job retention schemes, temporary contracts, internal flexibility, productivity per hour, COVID-19.*
JEL: *J08, J21, J22, J24, J60.*

---

* Banco de España.
Contacto: mariadelpilar.garcia@inclusion.gob.es
** Instituto de Políticas y Bienes Públicos. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
Contacto: jose.fernandezalbertos@inclusion.gob.es
En la actualidad ambos autores se encuentran en Comisión de Servicios y Servicios Especiales en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
Versión de noviembre de 2021.
https://doi.org/10.32796/ice.2021.923.7328

1. Introducción

La incorporación de España al euro no ha impulsado, como se esperaba, una convergencia hacia los niveles de PIB per cápita de la eurozona. Antes de iniciarse la pandemia la diferencia ascendía a nueve puntos porcentuales (pp), ligeramente mayor a la que existía cuando España se incorporó al euro. El comportamiento del mercado de trabajo, con una elevadísima rotación y un ajuste cíclico muy marcado, es un factor determinante de las dificultades a las que se enfrenta España para cerrar esta brecha que se ha ampliado durante el último ciclo asociado a la crisis financiera.

Ante la naturaleza e intensidad de la crisis del COVID-19, España se ha unido a Europa en un despliegue rápido y amplio de políticas de sostenimiento de rentas. Por un lado, se ha facilitado el acceso a los esquemas de reducción del tiempo de trabajo que, aunque existían, se habían utilizado solo de forma marginal (Conde-Ruiz & Lahera Forteza, 2021). Por otro lado, se ha protegido a los trabajadores autónomos con medidas extraordinarias de apoyo compatibles con la actividad. En particular, los esquemas de reducción del tiempo de trabajo, cuyo germen se encuentra en la experiencia alemana (IMF, 2020), se generalizaron en la mayoría de los países europeos durante la crisis financiera, y se ha extendido a todos los países durante la pandemia convirtiéndose en sello distintivo de la forma en que Europa hace frente a las recesiones (Drahokoupil & Müller, 2021; Fischer & Schmid, 2021).

En este artículo se analizan los cambios en la pauta de ajuste del empleo en España durante la pandemia y para ello se toma como referencia la crisis financiera poniéndola en contexto con Europa. Aunque esta crisis ha sido excepcional en muchos sentidos, creemos que marca líneas nuevas que pueden servir de referencia para mejorar el mercado de trabajo español y reducir de forma permanente la tasa de desempleo y de temporalidad.

2. Características de los esquemas de reducción del tiempo de trabajo

El objetivo de los esquemas de reducción del tiempo de trabajo, que en la normativa laboral española se conocen como Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), es proporcionar a las empresas y trabajadores un mecanismo de ajuste interno frente a crisis de demanda que eviten el recurso al despido y, especialmente, el abuso de la contratación temporal como alternativa. Ofrece a las empresas un mecanismo de flexibilidad menos gravoso en términos de capital humano y productividad que la contratación temporal. Actúa como un estabilizador automático. Facilita que las empresas realicen ajustes temporales de empleo sin necesidad de incurrir en el pago de indemnizaciones por despido. Y fomenta una activación del empleo más rápida, ya que una vez que la demanda se recupera los empleados se incorporan inmediatamente a sus puestos de trabajo, cuya labor conocen bien, sin retrasos en la producción.

Indirectamente, estos mecanismos evitan una excesiva destrucción de tejido productivo durante las crisis, reducen el nivel de desempleo y sobre todo su duración, y sirven así para limitar sus efectos a largo plazo (histéresis). Indirectamente, además, sirven para impulsar la formación de capital humano en la empresa al fomentar la estabilidad en el empleo y un menor uso de los contratos temporales como herramienta de ajuste al ciclo. Gracias a estos mecanismos que limitan la rotación entre empleo, no solo los empleadores tienen un mayor incentivo en formar a su fuerza de trabajo, sino que los propios trabajadores tienen mayores incentivos al desarrollar formación específica en la empresa que están empleados (Estevez-Abe *et al.*, 2001). Por último, al facilitar la reactivación de trabajadores suspendidos, estos esquemas deberían ser especialmente atractivos para la Administración en aquellos contextos con problemas de alto desempleo estructural y, en especial, de paro de larga duración, al ahorrar recursos no solo en términos de prestaciones

por desempleo, sino al sistema de protección social en sentido amplio.

A la hora de activar estos esquemas (en esencia, una prestación de desempleo a un trabajador temporalmente suspendido de una empresa), las tres partes que se benefician de su existencia (trabajador, empresa y Administración) han de hacer una contribución que los haga corresponsables de su funcionamiento y alinee sus incentivos para que el mecanismo sirva al fin para el que ha sido creado: el mantenimiento del empleo y la reactivación de los trabajadores suspendidos tan pronto como sea posible.

Así, la empresa ha de financiar las contribuciones sociales del trabajador suspendido (con las exoneraciones que correspondan a la excepcionalidad de la situación que enfrente y al tiempo de permanencia del trabajador en el programa), el trabajador debe contribuir aminorando sus ingresos durante el tiempo en el que está suspendido, y la Administración ha de contribuir financiando el mantenimiento temporal de rentas mientras el trabajador permanece desempleado y la formación de los trabajadores suspendidos.

El impacto económico a medio plazo es positivo al facilitar el ajuste del mercado de trabajo, lo que tiene un efecto directo en términos de reducción de la tasa de desempleo. En particular, ayuda a reducir la elasticidad entre el Producto Interior Bruto (PIB) y el desempleo y reduce el desempleo estructural y los riesgos de histéresis asociados, provocando un impacto positivo sobre las cuentas públicas.

Con frecuencia la literatura ha expresado la preocupación de que estos programas pueden preservar empleos ineficientes y evitar una reasignación óptima de recursos obstaculizando el necesario cambio estructural (Boeri & Bruecker, 2011; Hijzen & Venn, 2011). Desde este enfoque, estos mecanismos protectores podrían desincentivar las transiciones de trabajadores desde empleos o sectores improductivos hacia otros más dinámicos. Dadas estas preocupaciones es muy relevante entender si estos esquemas de reducción del tiempo de trabajo son adecuados para prevenir el desempleo y qué características deben cumplir a la hora de diseñarse.

La evidencia empírica reciente encuentra efectos positivos en el empleo en Francia (Cahuc *et al.*, 2018), Suiza (Kopp & Siegenthaler, 2019), Italia (Giupponi & Landais, 2018) y Alemania (Aiyar & Chi Dao, 2021). En concreto, el Kurzarbeit alemán ha permito reducir en aproximadamente un tercio el desempleo durante la crisis del COVID-19 y ha estabilizado el consumo al reducir el ahorro por motivo de precaución. Además, se aporta evidencia de que, en los países con un nivel inicialmente modesto de mala asignación de los recursos, el uso de los planes de retención de empleo está asociado incluso con una menor asignación incorrecta en el futuro. Pero si se parte de una asignación previa errónea, y hay necesidades preexistentes para que algunos sectores o empresas se reduzcan y otras se expandan, el programa de retención de empleo puede frenar el movimiento de recursos para mejorar la eficiencia.

Estos riesgos pueden ser elevados en países como España, donde la evidencia apunta a que a pesar de la intensidad con la que se ajusta el empleo durante las recesiones, persisten importantes ineficiencias en la asignación de los recursos, en parte porque los movimientos de personas durante las recesiones obedecen a motivos diferentes al de eficiencia y productividad (García-Santana *et al.*, 2019; OECD, 2017). Por ello, resulta clave mejorar el diseño de estas medidas, explorando y facilitando la posibilidad de llevar a cabo recolocaciones entre empresas y sectores e incentivando la formación. De hecho, el uso de estos programas durante una recesión temporal puede mejorar la productividad si se logra preservar el capital humano específico de la industria y la empresa y también ayuda a las empresas a mantener la liquidez, facilitando la inversión y la contratación durante la recuperación (Aiyar & Chi Dao, 2021). En este sentido, no resulta sorprendente que durante la pandemia hayan sido los países con un marco institucional más orientado a la protección y promoción del capital humano específico

a la empresa y la industria los que más hayan descansado en este tipo de mecanismos de protección al empleo como respuesta económica a la crisis (Hancké *et al*., 2021).

3. El tipo de ajuste del mercado de trabajo español antes de la pandemia ha perpetuado una baja utilización del factor trabajo

El bajo nivel del PIB per cápita español respecto a los países de la eurozona es en parte el resultado de las dificultades para realizar ajustes durante la fase recesiva del ciclo cuando se produce una caída transitoria de la demanda. Aislando el efecto negativo de la población derivado del proceso de envejecimiento al que se enfrenta particularmente Europa, el crecimiento del PIB per cápita depende de la productividad observada del trabajo y de la intensidad de uso del factor trabajo. Esta última variable se mide como la tasa de empleo sobre la población en edad de trabajar, por lo que incorpora tanto el efecto de la tasa de ocupación como de la tasa de participación. España tiene un nivel bajo respecto a Europa tanto en términos de productividad del trabajo, situándose solo por encima de Portugal y Grecia, como respecto a la intensidad de uso del factor trabajo que en este caso solo supera a Grecia y a Italia, país que muestra una carencia muy importante en términos de esta variable.

Adicionalmente, una de las tradicionales anomalías del mercado de trabajo español es el comportamiento contracíclico de la productividad del trabajo, en contraste con lo que ocurre en el resto de los países europeos. Entre el cuarto trimestre de 2007 y el tercero de 2013, durante la fase recesiva de la crisis financiera, la productividad por hora aumentó un 10,2 % y solo un 2,4 % durante la expansión que finalizó con el inicio de la pandemia. Estas cifras contrastan con un 3,9 % y un 4,2 % respectivamente en la eurozona y un 2,7 % y un 5,2 % en Alemania.

En Europa, durante las recesiones se produce un cierto atesoramiento del capital humano específico de la empresa, lo que hace que ante el menor dinamismo de la producción se ralentice el crecimiento de la productividad del trabajo. En España tradicionalmente ha predominado el mecanismo contrario, produciéndose una sobrerreacción del ajuste del empleo al ser prácticamente la única opción de reducir la masa salarial. El resultado es que se produce un brusco aumento de la productividad del trabajo, que es similar en términos de horas y de personas (9,5 %), ante la ausencia de mecanismos ágiles de ajuste de salarios y de horas. Este tipo de ajuste tiende a expulsar a los trabajadores con contrato temporal y con menor antigüedad donde están sobrerrepresentados los jóvenes. En concreto, durante la recesión financiera, el empleo cayó un 16 %, cuatro veces por encima del 4 % de la eurozona. Aunque el posterior crecimiento del empleo fue muy superior al europeo, registrando un 14 %, sin embargo, no alcanzó la magnitud suficiente para situarse en el nivel de empleo previo a la recesión, cifra que Europa superó con creces.

El hecho de que las características del mercado de trabajo español hagan caro y difícil reducir temporalmente la masa salarial de las empresas, crea poderosos incentivos a mantener cierto volumen de empleo temporal no causal como forma de reducir los costes asociados a los inevitables ajustes durante las recesiones. Al estar los jóvenes sobrerrepresentados en esta modalidad de contratación hace que se expulse del mercado de trabajo al colectivo con mayor capital humano y con mayor potencial de crecimiento de ese capital humano, con indudables consecuencias no solo sociales sino también en términos de pérdida del PIB potencial. Este tipo de ajuste provoca que la tasa de temporalidad y de desempleo, en especial entre los jóvenes, alcance de forma permanente cifras dramáticas en España.

La otra cara de la moneda de un ajuste ante las recesiones, que recae casi exclusivamente sobre el empleo, es que se produce una elevada infrautilización del factor trabajo, algo que no ocurre en Europa donde el ajuste del empleo es de menor magnitud y se lleva a

cabo prioritariamente a través de las horas trabajadas. Y esta infrautilización del factor trabajo vuelve a tener en España un fuerte componente distributivo y generacional, estando concentrada esta infrautilización entre los jóvenes. En países como Alemania y Países Bajos donde se utilizan ampliamente los contratos de formación con el objetivo de obtener un título profesional acreditado en el entorno de la formación dual, la tasa de intensidad de uso del factor trabajo en muy elevada a nivel agregado, pero también entre los jóvenes.

Entre el colectivo de más edad, España también se sitúa a la cola en la intensidad de la utilización del factor trabajo y, pese al esfuerzo que se está realizando por mejorar su grado de utilización, sigue siendo muy inferior al resto de los países. Destaca en especial el colectivo entre 50 y 55 años donde el índice de utilización es del 73 %, frente al 80 % en la eurozona, y el esfuerzo por aumentar dicho índice ha sido de un 1,5 % frente a un 10 % en los países del norte de Europa y un 5 % en la zona euro.

La baja intensidad de uso del factor trabajo viene fundamentalmente marcada por las reducidas tasas de ocupación, ya que las tasas de actividad son similares a las europeas, lo que se traduce en cifras de desempleo muy abultadas. Por lo general, los países con un índice menor de utilización del factor trabajo son los que tienen una mayor intensidad horaria medida por las horas medias anuales por persona efectivamente trabajadas. Todos los países están reduciendo la intensidad de las horas, también España que se sitúa entre el grupo con mayor intensidad horaria.

4. La pandemia ha favorecido cambios en la pauta de ajuste del empleo

La nueva pauta de ajuste del empleo ha evitado, por primera vez desde la década de los ochenta, que la recesión vaya acompañada de un fuerte aumento del desempleo, como esperaban los organismos nacionales e internacionales en sus previsiones. Según la Encuesta de Población Activa (EPA) durante la pandemia la tasa de desempleo aumentó en dos puntos porcentuales, colocándose en el 16 % en el tercer trimestre de 2020 y a partir del segundo trimestre de 2021 empezó a reducirse. Cabe recordar que, durante la crisis financiera, la tasa de desempleo se disparó y llegó a aumentar 18 pp, colocándose en el 26 % en 2013 y en 2019 todavía estaba 6 pp por encima de la que había antes de la crisis financiera.

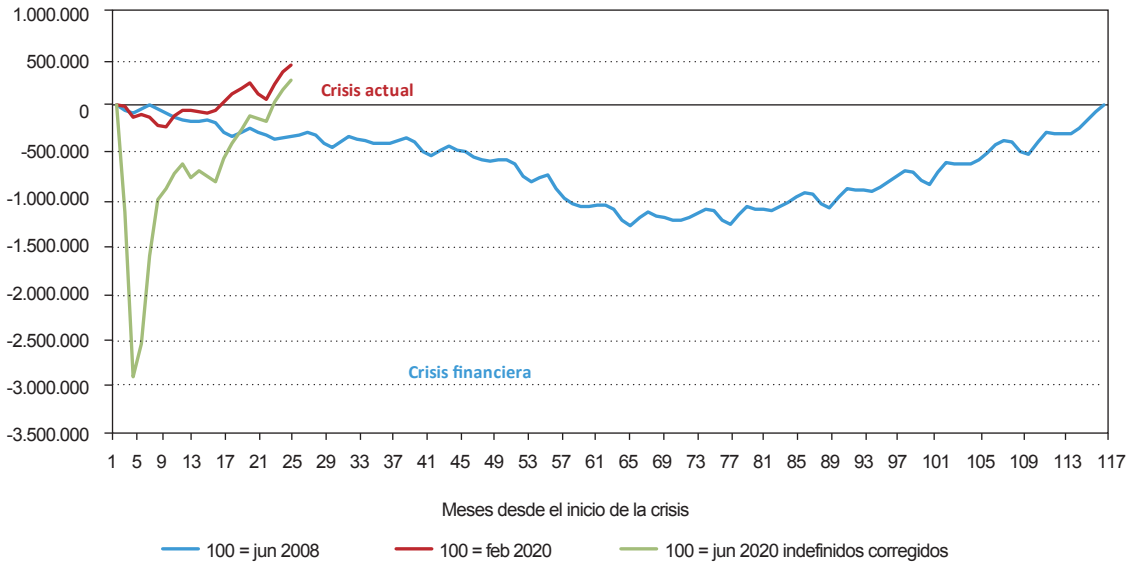
Una de las principales claves de este cambio de comportamiento ha sido que las empresas afectadas por la pandemia, independientemente de su tamaño, han tenido un acceso rápido a ajustar su plantilla de forma temporal a través de los ERTE.

Durante la pandemia, en parte por sus características, se ha producido una reducción más intensa pero más corta del empleo ajustado por el tiempo efectivamente trabajado. Durante los meses iniciales de marzo y abril de 2020, dejaron de trabajar 4,3 millones de personas asalariadas. El 81,5 % de los asalariados que dejaron de trabajar mantuvieron la relación laboral con su empresa a través de los ERTE. De esta forma, se protegió evitándose que fueran al desempleo a 3,5 millones de asalariados. De ellas, 3,2 millones estaban bajo la modalidad de suspensión total de la jornada y el resto a jornada parcial. Si consideramos que estos últimos trabajaron un 60 % de su jornada, la reducción del empleo efectivo, que aproxima al empleo ajustado por horas, llegó a alcanzar durante el pico de la pandemia un 21,5 %. Sin embargo, los ERTE permitieron que los afiliados cayeran *solo* un 4,1 % y, en particular, los asalariados un 5 %, de los cuales las ¾ partes fueron de naturaleza temporal. Más de un millón y medio de autónomos, el 50 % del colectivo, llegó a estar protegido por la prestación extraordinaria que, en muchos casos, fue compatible con la actividad. La caída del empleo autónomo fue del 1,7 %.

En octubre de 2021, año y medio después del inicio de la pandemia, se recuperó en términos desestacionalizados el nivel de empleo efectivo (es decir, descontando los más de 200.000 trabajadores que en promedio permanecían en ERTE en esa fecha) que

FIGURA 1

AFILIADOS CON CONTRATO INDEFINIDO: COMPARACIÓN CRISIS
(Variación acumulada desde el principio de la crisis)



FUENTE: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

había antes de irrumpir el COVID-19. En la pasada crisis financiera no se recuperó el nivel de empleo previo a la crisis hasta finales de 2019, once años después.

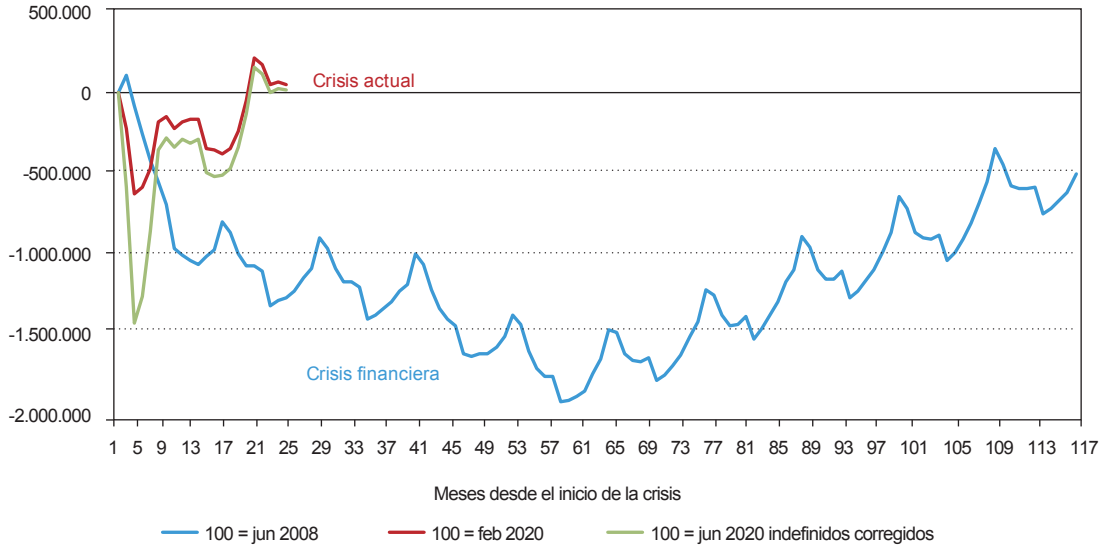
Según la EPA, el número efectivo de horas trabajadas se habría reducido un 23 % en el segundo trimestre de 2020, en línea con los datos de afiliados. Un año más tarde, en el segundo trimestre de 2021, se habría superado en un 4 % el nivel de horas efectivamente trabajadas antes de la pandemia. Por el contrario, según esta misma fuente, durante la crisis financiera la reducción del número de horas efectivamente trabajadas duró dos años y acumuló una caída del 28 %. A finales de 2019, el volumen total de horas trabajadas era todavía un 15 % inferior al que había antes de la crisis financiera.

Las diferencias entre ambas crisis también se extienden al comportamiento entre el empleo indefinido y temporal (véase Figura 1 y 2). El ajuste del empleo a través de los ERTE afectó tanto a los contratos indefinidos como temporales. De hecho, en la fase inicial de la pandemia, un 24 % de los ERTE provenían de trabajadores con contrato temporal, lo que muestra que este instrumento sirvió también para proteger el empleo de aquellos con posiciones más frágiles en el mercado de trabajo[1]. Por su parte, el proceso de reactivación de los ERTE evolucionó de la mano de la situación de la pandemia, frenada por las sucesivas olas. Resulta muy llamativo que durante la recuperación el crecimiento del empleo se está

[1] El grueso de la caída del empleo temporal se concentró en los primeros días de la pandemia, posiblemente ante el desconocimiento inicial de las medidas de protección adoptadas en un entorno de muchísima incertidumbre. La introducción de cláusulas especiales para limitar los posibles despidos entre las empresas que se acogieran a los ERTE pudo estar también detrás de esta caída inicial del empleo temporal. Pasados estos primeros días, los trabajadores temporales también se acogieron a los ERTE.

FIGURA 2

AFILIADOS CON CONTRATO TEMPORAL: COMPARACIÓN CRISIS
(Variación acumulada desde el principio de la crisis)



FUENTE: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

centrando entre los contratos indefinidos, permaneciendo estancado el nivel de contratos temporales.

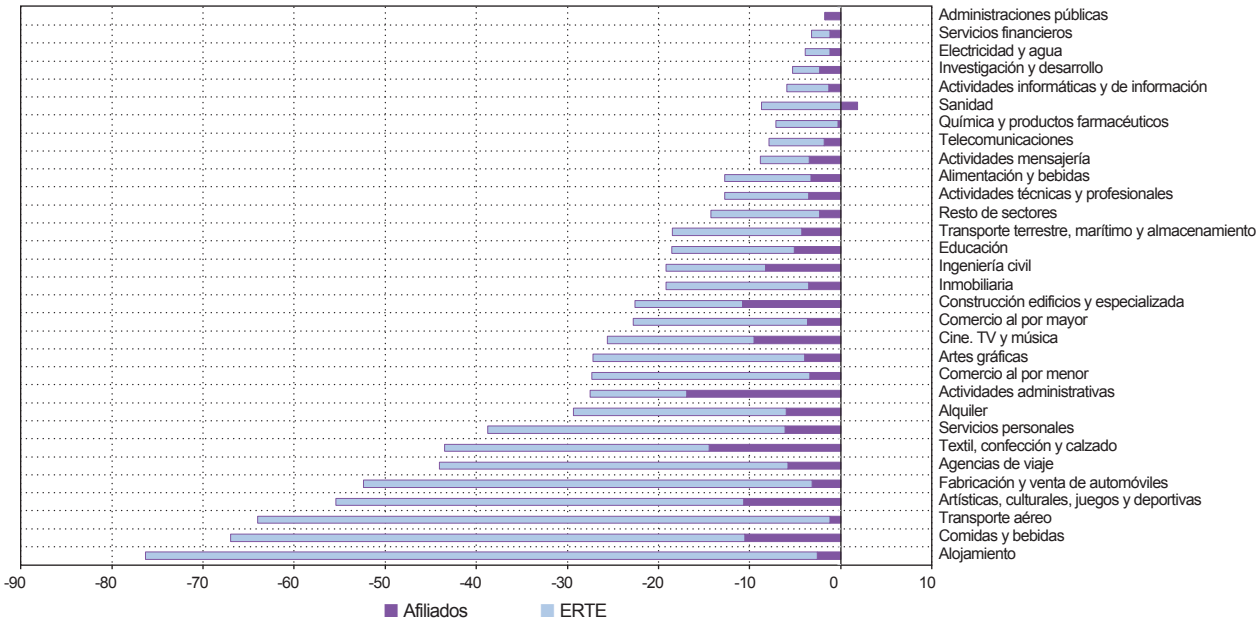
Los ERTE han hecho posible una reducción sin precedentes de la duración del desempleo o en este caso del tiempo en que el trabajador ha permanecido sin trabajar. No solo han evitado que el desempleo aumentara en 3,5 millones de personas, sino que ha fomentado una rápida reincorporación a la empresa en cuanto la mayor actividad lo ha permitido, con un impacto muy significativo sobre el aumento del grado de utilización del factor trabajo y sobre la reducción del gasto público.

Como se ha visto, la caída del empleo en términos de horas efectivamente trabajadas se ha circunscrito al periodo de caída de la actividad, activándose y desactivándose con flexibilidad en función de las diferentes olas de la pandemia. Durante la primera ola, todos los sectores pudieron acogerse a los ERTE bonificados con exoneraciones de las cuotas de la Seguridad Social correspondientes a las horas no trabajadas, a cambio de comprometerse a no despedir a los trabajadores en los siguientes seis meses. Después del verano, cuando se inició una nueva ola, las bonificaciones especiales se centraron en los sectores más afectados por la pandemia[2]. A partir de ahí se fueron revisando periódicamente las condiciones de los ERTE

[2] Las condiciones de los ERTE asociados a la pandemia fueron modificándose en sucesivos reales decretos leyes cada 3 o 4 meses, con el propósito de adaptarse a las condiciones de reactivación que ofrecía la mejora de la situación epidemiológica. En mayo de 2020 se aprobó el esquema de incentivos a la reactivación, con exoneraciones mayores a las empresas que reactivaban a sus trabajadores previamente suspendidos. En septiembre de 2020 se aprobó el Real Decreto-ley 30/2020, en el que las exoneraciones se mantenían para empresas afectadas directamente por las limitaciones y restricciones asociadas a la pandemia, o por pertenecer a una rama de actividad con especial afectación de la pandemia.

FIGURA 3

VARIACIÓN ACUMULADA PORCENTUAL DE AFILIACIÓN ENTRE MARZO Y ABRIL DE 2020
(El dato de ERTE asume que el 60 % de los trabajadores en ERTE parcial están trabajando)



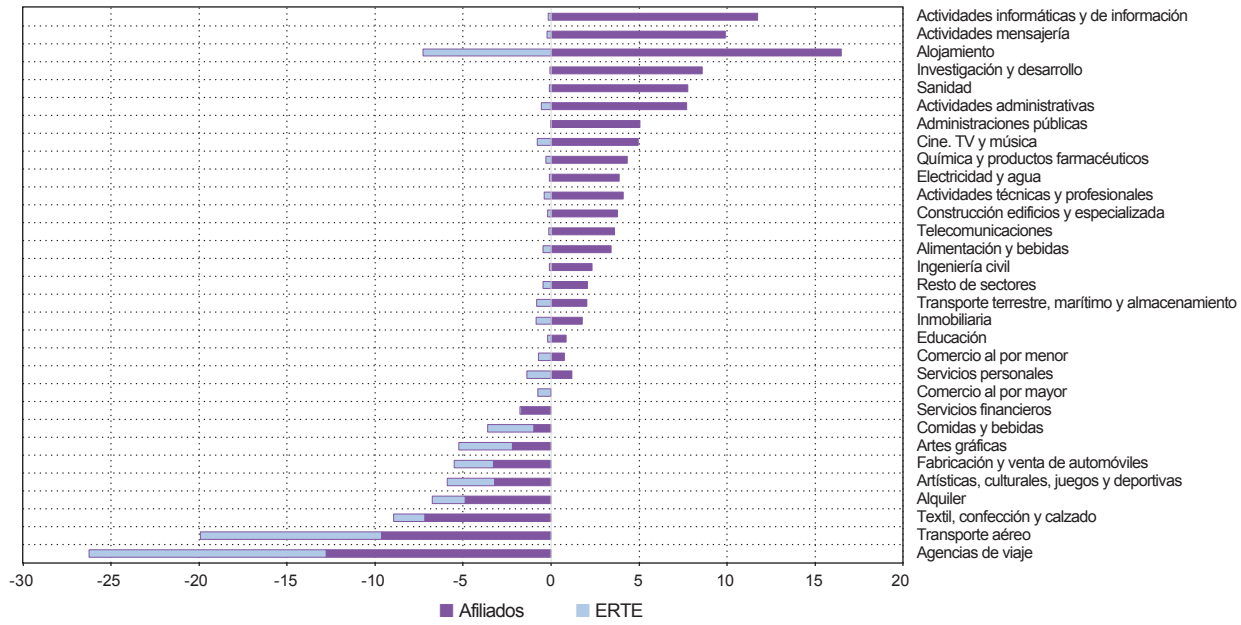
FUENTE: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

para modular la intensidad de las bonificaciones en función de la evolución de la pandemia. Se establecieron distintos tipos de ERTE a los que se les aplicaron unos porcentajes de bonificación siguiendo una escala decreciente en el tiempo para fomentar una activación más rápida. También se incluyeron bonificaciones con reducciones de cotizaciones a los nuevos trabajadores que retomaban la actividad, actuando como una ayuda directa a las empresas que reiniciaban su actividad con el objetivo de impulsar la reactivación coordinada de la economía, cuyos agentes, una vez pasadas las semanas de confinamiento, seguían operando en un contexto de incertidumbre sobre la evolución futura de la actividad. También aumentó la generosidad de la ayuda percibida por los trabajadores, estableciéndose el contador a cero respecto de las prestaciones por desempleo y manteniendo la ratio de reemplazamiento en el 70 % una vez transcurridos los seis meses en ERTE.

En la Figura 3 se aprecia que, durante el inicio de la pandemia, la reducción del empleo efectivo, descontando a los trabajadores en ERTE, se extendió a todos los sectores, alcanzando tasas superiores al 50 % en las actividades de alojamiento, comidas y bebidas, transporte aéreo, actividades artísticas, culturales y deportivas y fabricación y venta de automóviles. El sector de sanidad fue el único que experimentó un aumento de la afiliación, pero su efecto neto se vio compensado por la activación del ERTE en otras áreas de ese mismo sector. También cabe destacar que durante el inicio de la pandemia se produjo un significativo aumento del empleo autónomo en las actividades de mensajería ligado al servicio a domicilio (cifra no reflejada en esta figura que recoge el agregado del total de afiliados).

FIGURA 4

VARIACIÓN ACUMULADA PORCENTUAL DE AFILIACIÓN DESDE EL INICIO DE LA PANDEMIA HASTA OCTUBRE DE 2021
(El dato de ERTE asume que el 60 % de los trabajadores en ERTE parcial están trabajando)



FUENTE: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

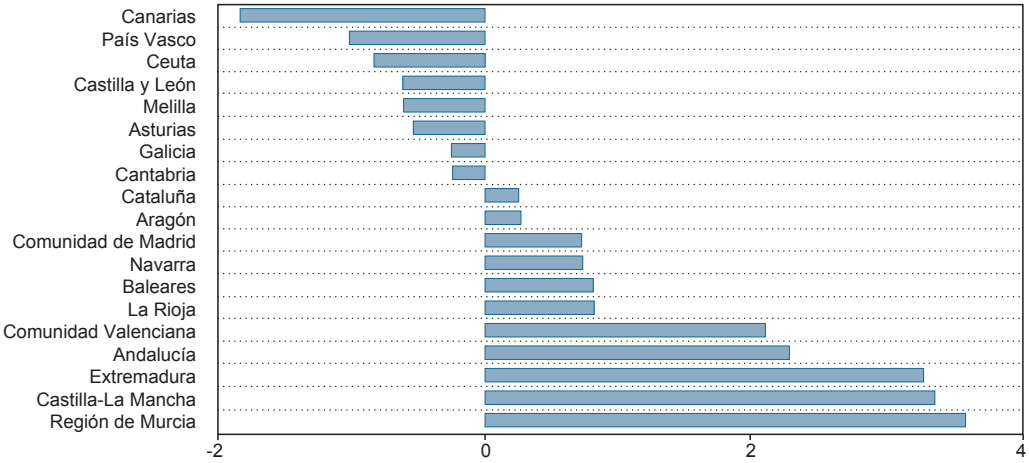
El último dato disponible referido al mes de octubre de 2021 refleja que cerca del 80 % del empleo alcanzó un nivel superior al del inicio de la pandemia, destacando el dinamismo de sectores innovadores y exportadores entre los que se destacan las actividades de informática e información, I+D, química y productos farmacéuticos, actividades administrativas, técnicas y profesionales, telecomunicaciones, fabricación de alimentación y bebidas e ingeniería civil (véase Figura 4). También están creciendo a buen ritmo las actividades relacionadas con sanidad, Administraciones públicas y, en menor medida, educación. Entre los sectores más rezagados se encuentran los relacionados con el turismo internacional como agencia de viajes, transporte aéreo, alquiler de automóviles, y actividades culturales, recreativas y deportivas, que todavía no han retomado el pulso previo a la pandemia.

Cabe identificar a un grupo de sectores cuya debilidad en el crecimiento del empleo puede reflejar la existencia de problemas más estructurales. Es el caso del sector de fabricación y venta de automóviles, el textil y las artes gráficas, que posiblemente tengan que afrontar cambios de naturaleza menos coyuntural. Resulta destacable el sector de alojamientos, en el que se combina un volumen muy importante de nuevas contrataciones con una cantidad también importante de trabajadores en ERTE, lo que refleja la heterogeneidad del sector y la posible transformación que se está produciendo a raíz de una demanda que posiblemente se está transformando como consecuencia de los procesos acelerados por la pandemia.

El volumen actual de trabajadores en ERTE es relativamente bajo y está centrado en sectores que

FIGURA 5

CAMBIO EN EMPLEO DESESTACIONALIZADO Y CORREGIDO POR TRABAJADORES SUSPENDIDOS EN ERTE, FEBRERO 2020-NOVIEMBRE 2021 (En %)



FUENTE: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

todavía no han retomado plenamente la normalidad[3]. Los nuevos ERTE de formación que entraron en vigor en noviembre de 2021, pero sobre los que todavía no se dispone de información dado que las empresas disponen de un plazo para activarlos, pueden desempeñar un papel importante de cara a facilitar la transformación de estos sectores. La formación puede darles un impulso para potenciar la transformación que necesitan y así limitar el alcance de su potencial reducción. Los ERTE de formación incentivan con un porcentaje de exoneraciones de las cotizaciones a la Seguridad Social a las empresas que deciden formar a sus trabajadores mientras permanecen en ERTE, y amplían la financiación a la que tienen derecho las empresas para formar a sus trabajadores.

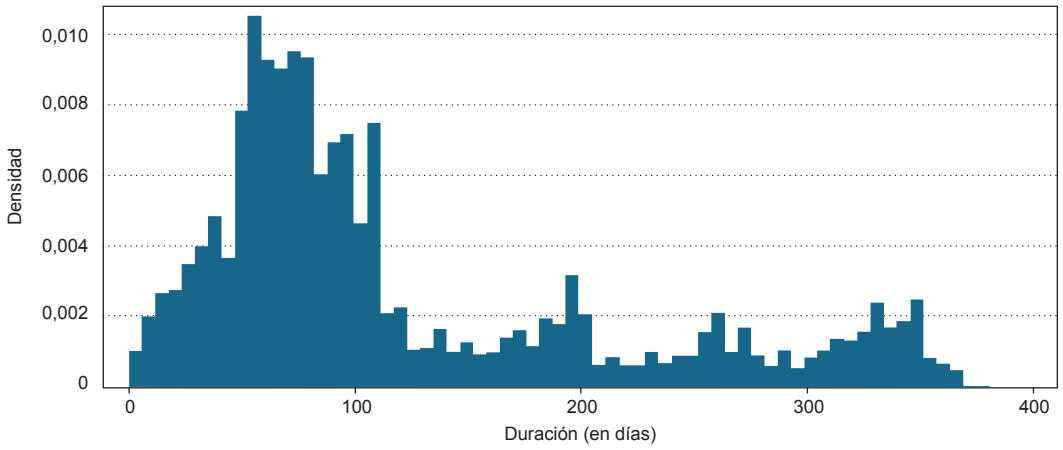
Si se analiza la distribución espacial de la recuperación, en noviembre más de la mitad de las comunidades autónomas habían recuperado ya el nivel de empleo previo a la pandemia (incluso descontando entre los afiliados los trabajadores aún suspendidos por ERTE), y en cinco de ellas la afiliación es más de un 2 % superior a la de febrero de 2020. La Figura 5 muestra la excepcionalidad canaria, que ha sufrido especialmente la crisis por su extraordinario impacto en el turismo, y la buena evolución del empleo en el suroeste peninsular, cuya especialización productiva ha acusado menos el impacto de la pandemia.

Un análisis de los datos individuales de los trabajadores suspendidos por ERTE y que habían salido de él un año después (Figura 6) muestra lo efectivo que ha

[3] A finales de octubre el número de ERTE era de 170.000 personas, de los cuales el 60 % están centrados en los sectores ligados al turismo como alojamiento (20.000), comidas y bebidas (38.000), comercio al por mayor (10.000) y al por menor (16.700), transporte aéreo (4.400), agencias de viaje (10.500), actividades recreativas y deportivas (6.500) y servicios personales (5.400).

FIGURA 6

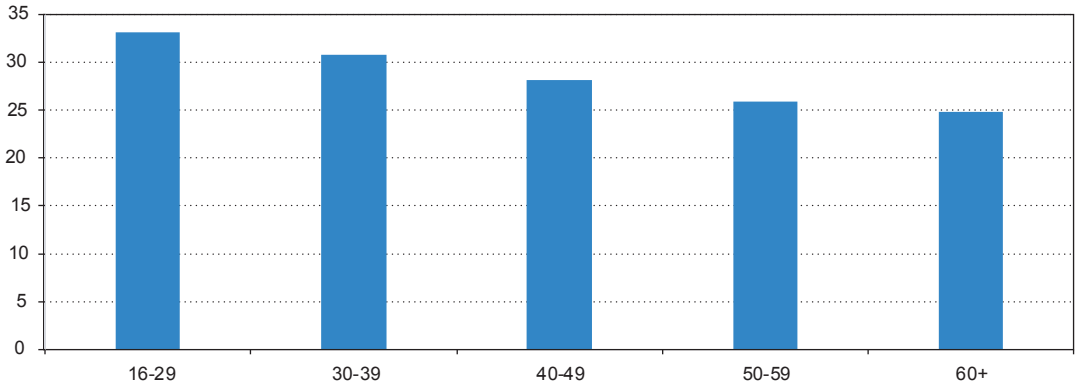
DISTRIBUCIÓN DE LA DURACIÓN EN DÍAS DE LOS TRABAJADORES SUSPENDIDOS EN ERTE Y QUE HABÍAN SALIDO DE ÉL EN ABRIL DE 2021



FUENTE: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

FIGURA 7

PORCENTAJE DE TRABAJADORES QUE HAN ESTADO EN ALGÚN MOMENTO EN ERTE SOBRE EL TOTAL DE TRABAJADORES DEL RÉGIMEN GENERAL, POR GRUPO DE EDAD



FUENTE: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

resultado este mecanismo en contener temporalmente la salida del empleo: el grueso de los trabajadores suspendidos se reactivó en menos de 100 días desde que entraron en ERTE.

El análisis de estos microdatos también ilustra una dimensión clave del despliegue de esta herramienta de protección del empleo. Como muestra el la Figura 7, los ERTE no sirvieron para proteger desproporcionalmente

a los trabajadores más consolidados en el mercado de trabajo. De hecho, un 30 % de los trabajadores que pasaron por un ERTE tenía menos de 35 años, y el porcentaje de trabajadores asalariados cubiertos fue, si cabe, mayor entre los grupos de menor edad que entre los más cercanos a la jubilación.

5. La potencialidad de los ERTE para llevar a cabo ajustes internos y externos sin transitar por el desempleo

Un buen diseño de los ERTE tiene el potencial de convertirse en un instrumento muy potente de flexibilidad interno y externo de carácter permanente. Dado el marco institucional y las características del mercado de trabajo español repasadas antes, los ERTE pueden jugar un papel clave en la lucha contra algunos de los males endémicos de nuestra economía. Para ello, los ERTE deben convertirse en un instrumento de fácil acceso, de uso frecuente para las empresas que lo necesiten, y que logre así cambiar la forma de comportarse de las empresas no solo cuando se enfrentan a crisis extraordinarias como la vivida en 2020, sino también —y fundamentalmente— en «tiempos normales».

Así, el diseño de los ERTE debe facilitar los ajustes tanto ante crisis generales como en situaciones idiosincráticas de la empresa o del sector, minimizando el tránsito por el desempleo. Un buen diseño de los ERTE reduce el desempleo y su duración, y al dotar de flexibilidad a las empresas, tiene capacidad para reducir la tasa de temporalidad y, en consecuencia, aumentar el grado de utilización del factor y productividad del trabajo. En última estancia ayudaría a cerrar la brecha que en términos de PIB per cápita separa a España de Europa.

A pesar del intenso cambio de comportamiento del empleo respecto a crisis anteriores, la evolución de la productividad por hora que se desprende de los datos todavía provisionales de la Contabilidad Nacional reflejaría que existe margen de mejora en el diseño de los ERTE. En esta misma dirección apunta el hecho de que la ratio de temporalidad siga estando situada por encima del 20 %, aunque la evolución reciente del empleo indefinido y temporal apunta a que hay claros indicios de que la caída que se está observando en la ratio de temporalidad sea de carácter permanente, ya que se está produciendo un crecimiento muy dinámico del empleo indefinido. Resulta en este sentido esperanzador que, habiendo recuperados los niveles de empleo previos a la pandemia, la naturaleza del empleo en términos de tipo de contrato haya evolucionado favorablemente: en noviembre de 2021 hay 110.000 empleos con contrato temporal menos que en el mismo mes de 2019, pero hay 480.000 empleos con contrato indefinidos *más*.

La productividad por hora no se disparó durante esta recesión como en ocasiones anteriores, pero sí se aprecia que se aceleró y creció más que en Europa. Esta sobrerreacción del empleo puede deberse a la caída del empleo temporal que se produjo durante los primeros días de la pandemia, frente a la estabilidad del empleo en el resto de Europa. También se aprecian diferencias en la fase expansiva. La productividad por hora refleja una caída muy fuerte que podría ser indicativo de cierto grado de atesoramiento del empleo fruto de una activación muy rápida de los ERTE, que ha ocasionado un aumento relativamente precipitado del número de horas trabajadas en relación con el ritmo de recuperación de la actividad.

En Alemania, por ejemplo, se produjo un mayor atesoramiento del empleo y menor productividad por hora durante la recesión y un mayor crecimiento de la productividad en la expansión. Contrariamente a lo que ocurre en España, el Kurzarbeit alemán se está abandonando más lentamente, activando a sus trabajadores más tardíamente cuando son más productivos. Dada su larga experiencia en la utilización del Kurzarbeit, y ante la intensidad de los efectos previstos por el impacto del COVID-19, Alemania adoptó medias muy potentes desde el inicio de la pandemia, flexibilizando su uso en varias direcciones: extendiendo a 24 meses la posibilidad de acceder al Kurzarbeit, aplicando una exoneración del 100 % de las cotizaciones

a la Seguridad Social por las horas no trabajadas y aumentando la tasa de reemplazo de la prestación hasta hacerla más generosa que la prestación por desempleo.

A raíz de esta experiencia y con el objetivo de potenciar el papel de los ERTE para facilitar los ajustes durante las recesiones, en el componente 23 del Plan de Recuperación español se incluye el compromiso de establecer, de manera permanente tras la pandemia, dos nuevos mecanismos de flexibilidad para las empresas, uno para hacer frente a caídas transitorias de la producción, en el que tras un periodo de suspensión temporal (total o a través de reducciones de jornada) los trabajadores mayoritariamente se reincorporarán a su puesto de trabajo, y otro diseñado para hacer frente a cambios permanentes y que requerirán un esfuerzo de recolocación de los trabajadores en otras áreas o incluso en otras empresas:

«Un sistema de estabilización económica que proporcione flexibilidad interna a las empresas y estabilidad en el empleo ante caídas transitorias o cíclicas en la actividad de la empresa, con un foco especial en la formación de los trabajadores. Consistente en reducción de jornada o suspensión del contrato por crisis de empresa, permitiría reforzar la inversión en formación de los trabajadores durante los periodos de baja actividad, minimizar el recurso al despido, salvaguardando el vínculo contractual del trabajador con la empresa y facilitando la reactivación del trabajador cuando termine el *shock*, y reducir la elevada temporalidad del mercado laboral español» y

«Un sistema de apoyo a la recualificación de trabajadores en empresas y sectores en transición, para hacer frente a los posibles ajustes permanentes de plantillas ante innovaciones derivadas de los cambios tecnológicos o de la demanda».

Pero como decíamos anteriormente, para que los ERTE sean efectivos para reducir la temporalidad y el desempleo es necesario que su diseño combine un control efectivo que asegure su buen uso, con la posibilidad de activarlos ágilmente no solo ante crisis generalizadas o de un sector determinado sino también en tiempos de normalidad. Este cambio, y no solo la expectativa de que si hay una crisis se activará un mecanismo excepcional de flexibilidad, es lo que tiene capacidad de alterar el comportamiento de las empresas y trabajadores impulsando la formación y la estabilidad del empleo. El facilitar los ajustes internos y externos, tanto en tiempos normales como de crisis generalizada o sectorial, permitirá que las empresas no necesiten recurrir a los contratos temporales y al despido cuando la producción de la empresa desciende por causas fuera del control de la empresa, con todas las consecuencias beneficiosas que ello tiene en términos de estabilidad en el empleo, desarrollo de capital humano, y productividad.

Precisamente, resulta no solo factible sino deseable utilizar los ERTE en tiempos de normalidad porque, por diseño, los esquemas de reducción del tiempo de trabajo como los ERTE, reducen su mal uso al incentivar su utilización solo en casos de necesidad, esto es, cuando la empresa realmente se enfrente a alteraciones inesperadas de la producción. Hay que tener presente que cuando una empresa activa un ERTE, paga las cotizaciones de los trabajadores por las horas no trabajadas, por lo que existen incentivos a que en caso de que la situación sea muy transitoria, la empresa busque alternativas diferentes al ERTE, que sean menos costosas, como puede ser la distribución irregular de la jornada. Dicho de otra forma, es necesario que la empresa coparticipe de los costes de su activación para limitar el problema de riesgo moral que surgen de su activación. Y es por ello que, en crisis generalizadas, al reducirse la magnitud de este riesgo moral, tiene más sentido aumentar la generosidad del mecanismo a través de mayores exoneraciones.

Además de la utilización de los ERTE en tiempos de normalidad, es imprescindible abrir los ERTE para incorporar dos aspectos fundamentales: facilitar la recolocación entre empresas del mismo sector o de sectores diferentes y, en todas las posibles modalidades de ERTE, incentivar y facilitar el acceso a la

formación mientras el trabajador permanece en ERTE. De nuevo, Alemania ha avanzado en ambas direcciones. Por un lado, en caso de empresas en restructuración existe la opción de crear una empresa de rescate donde los trabajadores permanecen formándose hasta que son recolocados en otra empresa. Por otro lado, durante la pandemia, Alemania está liderando el impulso de la formación a sus trabajadores mientras permanecen inactivos. Conscientes de que las empresas en estas circunstancias se enfrentan a dificultades han introducido potentes incentivos con bonificaciones de las cotizaciones y aumentos de la financiación de los cursos de formación (Drahokoupil & Müller, 2021).

Para facilitar el proceso de recolocación e impulsar la transición de empleados, desde empresas/sectores que sufren declive no coyuntural hacia otras empresas o actividades, es necesario diseñar cómo llevar a cabo estas actividades de recolocación para que resulten atractivas para todos los participantes. Para las empresas de las que salen los trabajadores, frente a la alternativa de recurrir a un ERE; para la empresa receptora, frente a la alternativa de contratar nuevos trabajadores en el mercado de trabajo sin antigüedad; para el trabajador que sin pasar por el desempleo transita de una empresa/sector a otro a través de este mecanismo, frente a la alternativa de obtener la indemnización por despido y buscar un nuevo empleo; para el Estado con los costes asociados al apoyo de los ERTE frente a la alternativa de pagar prestaciones por desempleo mientras el trabajador encuentra un nuevo empleo.

El principal incentivo para que las empresas acudan a los ERTE es ahorrarse las indemnizaciones, pero los trabajadores no querrán renunciar a ellas a menos que se mantengan sus derechos en la nueva empresa, y la nueva empresa no querrá acoger a trabajadores nuevos con antigüedad. Una forma de hacer compatibles estos objetivos es abriendo la posibilidad de que en el hipotético caso de que el trabajador recolocado sea despedido, tenga derecho a la indemnización de la parte correspondiente a la antigüedad de la primera empresa. Además, para activar la contratación de un colectivo que debe recualificarse y que con frecuencia termina convirtiéndose en parado de larga duración, es necesario activar potentes medias de formación e introducir bonificaciones en la nueva empresa. Los ahorros del Estado en términos del abono de un volumen menor de prestaciones por desempleo ante una reducción del desempleo y, en especial, del de larga duración y un menor recurso al acceso a jubilaciones anticipadas, abren espacio para financiar una estrategia de este tipo, que en cualquier caso debe ser voluntaria. Adicionalmente, la minimización de los efectos de histéresis que favorecen esta modalidad de ERTE termina incidiendo positivamente sobre el PIB potencial.

En todos los tipos de ERTE, la formación se convierte en una herramienta imprescindible. En el primer caso, cuando el ERTE va dirigido a cubrir variaciones transitorias e inesperadas de la demanda, la formación debe ir dirigida a atender las necesidades específicas de la empresa, con el objetivo de aumentar la productividad del trabajador en su lugar de trabajo, donde continuará una vez acabe el periodo de suspensión. En este caso, la formación tiene que ser muy flexible en términos de plazos y contenido, abriendo la posibilidad de acceder a un conjunto de microacreditaciones de corta duración, ya que la prioridad es la rápida incorporación del trabajador a la actividad. En el segundo caso, cuando el ERTE va enfocado a recolocar al trabajador, la formación puede requerir más tiempo y posiblemente exija un cambio de profesión o de especialización. Aquí, la formación profesional acreditada de mayor duración puede desempeñar un papel relevante. En ambos casos, el que las empresas puedan acceder a una financiación suficiente para proporcionar la formación en un momento especialmente complicado para las empresas resulta crítico.

Por último, es importante reconocer el papel del ERTE como mecanismo de ajuste que ha sido percibido como atractivo tanto por empresarios como por trabajadores durante la experiencia de la pandemia. Así, el atractivo de este instrumento en España

procede no solo porque como hemos discutido en nuestro marco regulatorio es un mecanismo particularmente eficiente para gestionar los impactos en empleo de las caídas circunstanciales de actividad, sino también por su capacidad de generar un cierto consenso en un entorno tradicionalmente muy polarizado en torno al modelo de regulación del mercado de trabajo, en el que las propuestas de reforma se han visto a menudo como juegos de suma cero entre empresarios y trabajadores. A diferencia de otras propuestas de reforma, la de la generalización del uso del ERTE como instrumento de ajuste del empleo tiene una especial virtud desde el punto de vista social y político que no se debería desaprovechar. En muchos ámbitos tenemos ejemplos de reformas potencialmente eficientes desde el punto de vista agregado pero que no se adoptan porque generan perdedores concentrados cuyas pérdidas de bienestar resultan muy difíciles de compensar políticamente de manera creíble y sostenida en el tiempo. Afortunadamente, en el caso de la generalización de los ERTE este problema es mucho menor, porque todos los actores implicados pueden beneficiarse de manera directa de su existencia. Los ERTE no solo tienen la capacidad de mejorar en el agregado los niveles de empleo, estabilidad, formación y productividad, sino que ofrecen ganancias visibles y directas a todos los actores implicados: *i)* flexibilidad a las empresas; *ii)* estabilidad en el empleo a los trabajadores; y *iii)* ahorro presupuestario al sistema. Estas ganancias «directas» hacen que no sean necesarios complejos acuerdos compensatorios *ex post* para hacer a esta reforma atractiva para todos.

6. Conclusiones

El mercado de trabajo español está en proceso de transformación moviéndose hacia las políticas predominantes en Europa en las que los ajustes se lleven a cabo minimizando el tránsito por el desempleo, ya que ello supone un elevado coste para el trabajador, para la empresa y para el Estado. Este se está convirtiendo en el sello distintivo de la forma en que Europa hace frente a las recesiones.

En este sentido, los ERTE han supuesto un cambio sin precedentes en las pautas de ajuste del empleo. El desempleo no se ha disparado a cifras cada vez más elevadas y superiores al 20 % como en crisis anteriores, sino que se mantiene en el 16 %, cifra todavía muy elevada, y hay signos de que la ratio de temporalidad podría estar reduciéndose de forma permanente, aunque todavía se sitúa en el 22,3 %, por lo que también sigue en niveles excesivamente altos. Para consolidar esta tendencia es necesario que las empresas, incluyendo las pequeñas que son mayoritarias en la estructura productiva española, tengan la certeza de que podrán utilizar los ERTE en tiempo de normalidad de forma ágil y poder reaccionar ante caídas imprevistas de la demanda y no solo ante una situación de crisis generalizada. Además, dado que la evidencia muestra que España se enfrenta a problemas de eficiencia en la asignación de los recursos junto a las actuales necesidades de transformación que requieren todas las economías, es necesario diseñar, en línea con las propuestas del componente 23 del Plan de Recuperación, mecanismos que faciliten llevar a cabo procesos de recolocación de trabajadores entre empresas sin necesidad de transitar por el desempleo bajo el paraguas de los ERTE. Un cambio permanente en la pauta de ajuste del empleo, dirigido a utilizar con mayor intensidad y de forma más productiva el trabajo, debe facilitar cerrar la brecha que separa a España de Europa en términos de PIB per cápita.

Referencias bibliográficas

Aiyar, A. & Chi Dao, M. (2021). The Effectiveness of Job-Retention Schemes: COVID-19 Evidence from the German States. *IMF*, *International Monetary Fund*, Working Paper No. WP/21/242. October.

Boeri, T. & Bruecker, H. (2011). Short-time work benefits revisited: Some lessons from the Great Recession. *Economic Policy*, *26*(68), 697-765.

Cahuc, P., Kramarz, F. & Nevoux, S. (2018). When short-time work works. *CEPR*, *Centre for Economic Policy Research*, Discussion Paper No. 13041.

Conde-Ruiz, J. I. & Lahera Forteza, J. (2021). Contra la dualidad laboral. *FEDEA*, *Fundación de Estudios de Economía Aplicada*, Policy Papers No. 2021/07. Junio.

Drahokoupil, J. & Müller, T. (2021). Job retention schemes in Europe: A lifeline during the Covid-19 pandemic. *ETUI*, *European Trade Union Institute*, Working Paper No. 2021.07.

Estevez-Abe, M., Iversen, T. & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state. En P. A. Hall & D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (pp. 145-183). Oxford University Press.

Fischer, G. & Schmid, G. (2021). Unemployment in Europe and the United States under COVID-19: Better constrained in the corset of an insurance logic or the whim of a liberal presidential system? *WZB Berlin Social Science Center*, Discussion Paper No. EME 2021-001.

García-Santana, M., Moral-Benito, E., Pijoan-Mas, J. & Ramos, R. (2019). Growing like Spain: 1995-2007. *International Economic Review*, *61*(1), 383-416.

Giupponi, G. & Landais, C. (2018). Subsidizing labor hoarding in recessions: The employment and welfare effects of short-time work. *CEPR*, *Centre for Economic Policy Research*, Discussion Paper No. 13310.

Hancké, B., Van Overbeke, T., & Voss, D. (2021). Crisis and Complementarities: A Comparative Political Economy of Economic Policies after COVID-19. *Perspectives on Politics*, Special Issue, 1-16.

Hijzen, A. & Venn, D. (2011). The role of short-time work schemes during the 2008-2009 recession. *OECD*, *Organization for Economic Cooperation and Development*, *Social*, *Employment and Migration*, Working Paper No. 115.

IMF, International Monetary Fund, Country Focus. (2020). Kurzarbeit: Germany´s Short-Time Work Benefit. *IMF Country Focus*. June 15. https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/11/na061120-kurzarbeit-germanys-short-time-work-benefit

Kopp, D. & Siegenthaler, M. (2019). Short-time work and unemployment in and after the Great Recession. *Journal of the European Economic Association*, *19*(4), 2283-2321. https://doi.org/10.1093/jeea/jvab003

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). Fostering innovative business investment in Spain. In *OECD Economic Surveys: Spain 2017* (p. 10). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2017-6-en