



**CUESTIONARIO PAQUETE DE PRIMAVERA**  
**04/03/22**

**Respuesta ampliada a los Steps 4-6**



## **STEP 4 – POLÍTICAS DE EMPLEO REQUERIDAS**

### **Contexto y principales líneas de actuación**

Como muestran los índices de calidad y vulnerabilidad en el empleo elaborados por la CES, el funcionamiento del mercado laboral español arrastra serias deficiencias que afectan especialmente a ciertos segmentos demográficos. Así, las personas sin formación universitaria, los migrantes, los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores de 50 son los grupos poblacionales más afectados por la alta incidencia del desempleo, la contratación atípica o los bajos salarios. Un mal desempeño, y unas asimetrías derivadas de este mal comportamiento, que ha sido puesto de relieve con frecuencia en los informes de país elaborados por la Comisión y en las recomendaciones específicas adoptadas por el Consejo y dirigidas a España. Existen, pues, razones de peso para promover una política de empleo ambiciosa, que esté concebida no como un mero programa de reincorporación del trabajador al empleo, sino como un instrumento para garantizar que los contratos de trabajo tengan una duración estable y garanticen un nivel de ingresos adecuado.

Con la entrada del Gobierno de coalición progresista y la existencia de un nuevo equilibrio parlamentario en el Congreso favorable a las fuerzas políticas que lo sostienen, ha incrementado la sensibilidad que los poderes ejecutivo y legislativo muestran frente a los desequilibrios sociales originados o intensificados por el comportamiento del mercado laboral, y ha aumentado asimismo la confianza en el diálogo social como herramienta clave para la resolución de estos problemas. De esta nueva situación política han resultado cambios en el enfoque de política salarial, con la subida del salario mínimo, o en la regulación de contratación, con la aprobación de una reforma laboral que, aunque deja por tratar algunos aspectos esenciales que quedan emplazados para futuras rondas negociadoras, constituye un avance significativo respecto de la trayectoria legal precedente, al reestablecer la prioridad aplicativa del convenio sectorial e introducir importantes limitaciones a la contratación temporal.

Sin embargo, las políticas de empleo no se han visto por ahora significativamente beneficiadas por estas transformaciones y persisten todavía algunos problemas de ambición, enfoque y eficacia que es urgente abordar.

En primer lugar, los recursos que España dedica a la implementación de políticas activas y pasivas de empleo son todavía insuficientes. Según datos de OCDE del año 2018 (último disponible), la cobertura estimada de la suma de prestaciones por desempleo contributivas y no contributivas apenas llegaba al 60% de la población desempleada y estaba, en todo caso, muy por debajo de los niveles de cobertura de las economías con sistemas de prestaciones más avanzados, como Francia, Dinamarca, Alemania o Finlandia. Los datos relativos tampoco son favorables cuando se considera el esfuerzo de gasto sobre el PIB que España realiza en políticas activas de empleo. Cuando se ajusta por la tasa de desempleo el gasto en estas partidas queda lejos del que realizan los países líderes en este campo, como Dinamarca o Suecia, y en todo caso por debajo de la media de la UE. En este sentido, dados los problemas estructurales de desempleo de la economía española, es necesario establecer un nivel de inversión destinado a las políticas activas de empleo equiparable al de los países europeos más avanzados en porcentaje del PIB.

En segundo lugar, las políticas activas de empleo deben diseñarse como un servicio público permanente, gratuito y universal, que cubra el derecho de los trabajadores a la atención



personalizada a lo largo de toda su trayectoria laboral, incluyendo así, además de las situaciones de desempleo, las transiciones desde la población inactiva a la población activa y las necesidades de mejora profesional de los trabajadores empleados.

De ello se desprenden dos grandes líneas de actuación en las que debe trabajarse en los años siguientes. La primera es un programa de ampliación racional de la dotación de recursos destinados a políticas de empleo. La segunda es un rediseño institucional del marco legal y administrativo que sea más ambicioso que el alcanzado con la nueva Ley de empleo (todavía insuficiente en los ámbitos de intermediación y sistema de financiación), con el propósito de crear un servicio público de empleo que sea más moderno e inclusivo.

### **Medidas específicas**

Con relación a la primera línea de actuación, la “ampliación racional” alude tanto a la necesidad de que se destinen más recursos al Servicio Público de Empleo como al requerimiento de que las dotaciones sean eficientes y eficaces con respecto a sus objetivos. Es decir, no basta con disponer de más presupuesto para hacer políticas de empleo, sino que esta mayor asignación ha de estar específicamente dirigida a las tareas reales que la Administración tiene encomendadas a estos efectos. En este sentido, creemos importante:

- Rediseñar el sistema de prestaciones contributivas y no contributivas para hacerlo más efectivo hasta asegurar tasas de cobertura de las prestaciones del 100% de la población desempleada.
- Convertir en obligatoria la aplicación de los contenidos de actuación de los Servicios Públicos de Empleo ante los desempleados que tienen ya establecidos en la llamada *Cartera Común de Servicios*, dotando a esta de recursos suficientes para su implantación.
- Reclamar el papel supervisor de los interlocutores sociales, que, con su conocimiento de la realidad laboral y empresarial, pueden ayudar a que el gasto ejecutado sirva realmente a sus objetivos.
- Mejorar el esfuerzo de recolección de datos por parte de la Administración, para poder ponerlos a disposición de investigadores y agentes sociales con vistas a la evaluación y supervisión de las políticas de empleo.
- Racionalizar el gasto en bonificaciones a la contratación, especialmente cuando involucran a colectivos demasiado amplios. Los incentivos económicos a la contratación solo son eficaces en el marco de un itinerario personalizado de inserción, lo que implica un enfoque individual y no genérico o grupal.

En lo que respecta a la segunda línea de actuación, para llevar a cabo la modernización de los Servicios Públicos de Empleo han de implementarse al menos dos líneas de diseño. Por una parte, trabajar en la focalización del servicio, con el objetivo de que este sea especialmente útil para las capas más vulnerables de la población trabajadora y, de entre estas, especialmente para aquellas en situación de desempleo. Por otra, procurar conseguir un servicio de empleo personalizado, que haga de la Administración un servicio útil y de apoyo real a ciudadanos expuestos a situaciones de riesgo económico y social. Así, consideramos crucial:

- Incrementar la ratio de orientadores y orientadoras por persona desempleada.



- Incorporar a los servicios de empleo la figura de la persona orientadora de empleo de referencia, para acompañar al trabajador a lo largo de la vida laboral y mejorar la personalización del servicio.
- Promover análisis de los perfiles de formación y competencias demandados en los puestos vacantes.
- Mejorar la colaboración con los empleadores para asegurar la obtención de información sobre vacantes y perfiles demandados.
- Realizar planes anuales de mejora de capacitaciones y empleabilidad específicamente diseñados para los grupos sociales más vulnerables a situaciones de desempleo o empleo de baja calidad.

## **STEP 5 – COMPETENCIAS Y TRANSICIÓN JUSTA**

### **Contexto y principales líneas de actuación**

En Comunicaciones recientes, la Comisión Europea ha señalado la necesidad de impulsar un modelo de crecimiento que se apoye sobre dos transiciones gemelas. Por una parte, la transición verde, que conduzca a nuestras economías a una senda de crecimiento compatible con los límites ecológicos del planeta. Por otra, la transición digital, que adapte las economías europeas a los retos de la digitalización, el teletrabajo y la automatización.

El atraso relativo de España con respecto a ambas transiciones es notable. Pese a que las condiciones climáticas de nuestro país resultan idóneas para la promoción y desarrollo de energías renovables, el peso de este tipo de energías en el mix energético es todavía bajo. Además, la apuesta por las políticas de ahorro y eficiencia energética ha llegado tarde y avanza todavía muy lentamente. Por otra parte, las débiles capacidades productivas y laborales con las que el país afronta los retos de automatización y digitalización se explican en buena medida por la estructura sectorial del empleo y del valor añadido de la economía española. Una estructura que está fuertemente influida, tanto directa como indirectamente (a través de los encadenamientos productivos con otros sectores), por las actividades de turismo y hostelería y que explica, además, buena parte de las disfuncionalidades del mercado laboral español.

En este contexto, solo cabe una recepción positiva de las reformas e inversiones planificadas por el Gobierno en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La rehabilitación de viviendas para mejorar la eficiencia energética, el impulso de la movilidad urbana e interurbana sostenible, la necesaria descarbonización del sector energético o la preservación ecológica son las principales vías de cambio sugeridas en materia medioambiental. Por su parte, en lo que respecta al cambio digital, el gasto e inversión se concentrará en el impulso de la formación en competencias digitales, la digitalización de la administración, la inversión para asegurar una conectividad eficaz e inclusiva o el impulso a la inversión digital en la industria, con especial apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Así, es de valorar que un 40% del gasto planificado estará destinado a iniciativas conducentes a promover la transformación verde de la economía y que casi un 30% de los fondos se dedicarán al esfuerzo por asegurar una transición digital.

Con todo, y pese a la valoración favorable que hacemos de la promoción de estas necesarias transformaciones, convenimos también en la necesaria advertencia acerca de los riesgos que estos cambios entrañan en caso de que se lleven a cabo sin tener en cuenta un enfoque



socialmente responsable. Por su especial relevancia para el mundo del trabajo, nos centraremos en aquellos vinculados al impulso de la transformación digital, la automatización y el teletrabajo.

A este respecto, creemos útil reparar en las consideraciones contenidas en los numerosos estudios que han advertido acerca de tres fuentes de desequilibrio vinculadas a estas transformaciones.

La primera de estas fuentes de desequilibrio es destacada frecuentemente y refiere a los desiguales efectos que el cambio tecnológico implica para los trabajadores dependiendo de sus respectivas competencias y niveles formativos. Así, mientras que la productividad de los trabajadores con títulos de educación superior y competencias digitales puede verse incrementada como consecuencia de la introducción de tecnologías digitales, los empleados sin formación digital o con titulaciones de niveles inferiores podrían exponerse incluso al denominado desempleo tecnológico, es decir, a su sustitución por equipos basados en tecnologías digitales y, con ello, a la pérdida de su puesto de trabajo.

La segunda fuente de desequilibrio es menos frecuente que se plantee, al menos desde instancias europeas, pero es igualmente importante. Refiere al uso de las tecnologías de la información y de las bases de datos masivas para intensificar el trabajo y la supervisión sobre los empleados. Con ello, el empleador puede servirse de las tecnologías no para producir productos con mayor calidad o mayor eficiencia, sino para redistribuir en su favor, y en detrimento de los trabajadores asalariados, las rentas que genera su actividad. Se trata, pues, de un uso de la tecnología que no solo crea desigualdades entre los hogares en función de su acceso o no a las rentas de capital, sino que además reduce el potencial bienestar general que implica la introducción de tecnologías digitales.

La tercera fuente de desequilibrios deriva del desigual impacto que implica la implantación del teletrabajo. En primer lugar, porque la disminución de la actividad presencial en los centros de trabajo impacta negativamente sobre las actividades de servicios vinculadas a la ejecución presencial de tareas, como los servicios de restauración. En segundo lugar, por la asimetría que se produce entre quienes pueden acceder al teletrabajo como instrumento para mejorar la conciliación y aquellos que solo pueden desempeñar presencialmente su actividad laboral, perdiendo así las posibilidades de conciliación que el teletrabajo presenta.

Mitigar o evitar cada una de estas tres fuentes de desequilibrio define las tres grandes líneas de actuación que el Gobierno habría de considerar para impulsar una transición digital justa.

### **Medidas específicas**

Para implementar medidas específicas relacionadas con las tres líneas de actuación que se proponen, y especialmente con relación a las dos primeras, sería recomendable que el Gobierno se sirva del diálogo social para:

- Promover planes de reducción de jornada en las empresas que aseguren un reparto justo de la disminución del tiempo de trabajo que permiten las tecnologías digitales. UGT ha propuesto la reducción de jornada a 32 horas semanales (bien en 4 días, bien con otras fórmulas pactadas) sin reducción de salario como una vía de futuro que permite simultanear la ganancia de productividad de las empresas con la mejora de la calidad de vida de las personas trabajadoras.



- Promover planes de formación continua en las empresas, especialmente dirigidos a las capas poblacionales con menos competencias digitales (mayores de 50 años sin titulación superior).
- Mejorar los servicios públicos de empleo en línea con lo señalado en el Step 4.
- Promover la implementación de códigos de buenas prácticas en las empresas que eliminen la posibilidad de un uso abusivo de las tecnologías como mecanismo de vigilancia de los trabajadores.
- Extender la representación sindical en las empresas, que se ha demostrado empíricamente como la mejor manera de elevar el control de las posibles malas prácticas mencionadas y de gestionar de manera consensuada la revolución digital en la que estamos inmersos.
- Promoción de mecanismos de compensación para aquellos trabajadores que, dentro de una misma empresa, no puedan verse beneficiados del teletrabajo o de otros cambios derivados por la introducción de nuevas tecnologías, especialmente cuando este sirve como instrumento para favorecer la conciliación.

## **STEP 6 – POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA**

### **Contexto y principales líneas de actuación**

No cabe duda de que el logro de mayores niveles inclusión social es una de las tareas pendientes de la sociedad española. Provocado en parte por el mal comportamiento del mercado laboral e intensificado por las insuficiencias de su sistema de protección social, España arrastra un problema de desigualdad que comparte con otras economías mediterráneas. Se escoja el indicador de desequilibrio de rentas que se escoja, sea el Gini, sean las tasas de pobreza relativa o sea el índice 80/20, se encontrará que el desempeño de España en todos ellos está por debajo de las economías de su entorno más avanzadas socialmente y que lo está tanto antes como después de impuestos y transferencias. Es decir, que hay razones de mercado que explican el mal desempeño relativo de España, pero que la acción del estado social no es suficiente para corregir este mal comportamiento.

Con el estallido de la crisis de emergencia sanitaria, el Gobierno aceleró la aprobación del que estaba llamado a ser el gran instrumento de política social para corregir esta alarmante situación, el Ingreso Mínimo Vital (IMV). Se trata de una política de transferencias condicionales que tiene como principal objetivo unificar dentro de un mismo marco las diferentes formas de apoyo a las familias de bajos ingresos. La prestación que acompaña está propuesta habría de servir para garantizar a las familias el poder de compra mínimo para cubrir las necesidades vitales básicas. Aunque la medida solo puede ser bien recibida y es relativamente ambiciosa, lo es menos que la iniciativa inicial defendida por UGT y CCOO, cuyo presupuesto previsto (11 mil millones de euros) contrasta con el gasto presupuestario del Gobierno en el IMV (alrededor de 3 mil millones). Además, la prestación aprobada por el Gobierno ha tenido importantes escollos en su implementación. Así, tras un año de plena aplicación, puede constatarse que el número de beneficiarios reales (cerca de 350 mil) ha quedado muy por debajo del número de beneficiarios potenciales que el Gobierno predijo (alrededor de 800 mil). El Gobierno ha respondido diseñando nuevos complementos retributivos que puedan ampliar el número de



beneficiarios y asegura que podrán alcanzarse hasta 700 mil beneficiarios (una estimación más modesta que la inicial), pero aún está por ver si será así.

En todo caso, lo que parece cuestionable es confiar la reducción de la pobreza y la desigualdad a una política social basada exclusivamente en transferencias condicionales. Parece cada vez más probable que 2023 será el año en que retornen las reglas fiscales, hasta ahora suspendidas bajo las cláusulas de escape y, con ello, volverán las recomendaciones de estabilidad fiscal. Las transferencias, por tanto, habrán de venir respaldadas por incrementos en la imposición, especialmente a las rentas más altas y del capital, o de lo contrario será difícil cumplir con equilibrios fiscales, incluso aunque se reclame, como con justicia puede hacerse, que las reglas fiscales han de ser más suaves y condicionales a la situación económica y social de cada país. Hay que tener en cuenta que España posee un déficit de ingresos tributarios en porcentaje del PIB respecto de la media de la eurozona de 4,3 puntos porcentuales en 2020 (6 puntos en 2019, pero ha bajado por el mayor descenso del PIB en España con la pandemia). Esto supone una menor recaudación estructural de 50 mil millones de euros cada año.

Por otra parte, sabemos, tanto por la teoría económica como por su aplicación empírica, que el esfuerzo redistributivo no solo consiste en la expansión del gasto de transferencias, sino también en la mejora y ampliación de los servicios públicos universales y, también, en la implantación de una progresividad fiscal ambiciosa. En cuanto a los primeros, se han visto especialmente dañados en España con las políticas de austeridad implementadas en el período 2010-2013, y posteriormente con la pandemia. Esto se ha puesto especialmente de manifiesto con el deterioro de la sanidad pública y de los servicios sociales en algunos territorios, debido a los recortes aplicados por algunos gobiernos autonómicos conservadores. En lo tocante al segundo aspecto, conocemos la eficiencia en términos de progresividad fiscal de la imposición sobre las rentas de capital, pues sabemos que estos ingresos son los que más desigualmente se distribuyen entre los hogares.

Con todo, incluso si asumiéramos una política de protección social verdaderamente ambiciosa, sería difícil corregir completamente a través de ella los desequilibrios de renta originados en el mercado. Es decir, la intervención sobre la distribución primaria de la renta es necesaria si lo que se pretende es una solución completa de los problemas de pobreza e inclusión social.

Todo ello define al menos cuatro líneas de actuación. En primer lugar, la mejora de las políticas de transferencias vigentes para ampliar el número de beneficiarios. En segundo lugar, la ampliación y refuerzo de los servicios públicos universales. En tercer lugar, la consecución de mayores ingresos fiscales y la promoción de mayor progresividad fiscal, con una imposición sobre el capital ambiciosa, que revierta las tendencias de las últimas décadas. Por último, la corrección de los desequilibrios de renta de mercado, promoviendo el empleo de calidad e interviniendo sobre aquellos mercados de bienes, como la energía o la vivienda, que ofrecen un comportamiento distorsionado, que está erosionando gravemente la renta disponible de los hogares, y en especial la de aquellos más desfavorecidos.

### **Medidas específicas**

Con relación a la primera línea de actuación, consideramos que el Gobierno debería acometer las siguientes iniciativas:



- Mejorar el diseño del IMV para convertirlo en una verdadera política de garantía de rentas, que llegue a más beneficiarios y garantice importes para cubrir las necesidades reales de los hogares.
- Mejorar las prestaciones contributivas y no contributivas por desempleo con vistas a ampliar las tasas de cobertura y mejorar la generosidad de la prestación.
- Desarrollar un sistema público de servicios sociales moderno que, en colaboración con otros sistemas de protección, garantice el derecho a la prevención, atención y cobertura de las necesidades más básicas.
- Promoción del desarrollo de la salud laboral a todos los niveles en el Sistema nacional de Salud, integrando la competencia que hoy asumen las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social.
- Reforzar el sistema de salud público, garantizando la universalidad y gratuidad del servicio.
- Eliminación del copago y repago.
- Aumento de la dotación de personal docente y recursos materiales a los centros públicos de todos los niveles educativos.
- Promoción de la escolarización temprana (de 0 a 3 años).

En lo que respecta a la tercera línea de actuación, algunas de las medidas a abordar serían:

- Igualar progresivamente la tributación de las rentas de trabajo y capital.
- Eliminar la estimación objetiva de las rentas de capital y revisar la mayoría de reducciones y deducciones fiscales
- Limitar al máximo las exenciones, deducciones y bonificaciones del impuesto de sociedades.
- Eliminación del régimen de consolidación de grupos y modificación del régimen fiscal de las SICAV y las SOCIMI.

Por último, con relación a la cuarta línea de actuación, proponemos:

- Subida progresiva del SMI hasta un 60% del salario medio para reducir la dispersión salarial.
- Recargo del IBI a los grandes tenedores de vivienda.
- Aumento del gasto en políticas sociales de vivienda hasta un 1,5% del PIB.
- Transformar los sistemas de formación de precios de la energía para hacer sus precios más asequibles a los hogares y pequeñas empresas.
- Transformar el bono social energético estableciendo un bono universal para cubrir los sucesos meteorológicos extremos (olas de frío y de calor), ampliando los umbrales de renta que generan derecho y su cobertura, así como incrementando los límites de energía anual con derecho a reducción.