

Envejecimiento y mercado de trabajo en Euskadi

Jesús Ferreiro Aparicio
Catalina Gálvez Gálvez
Ana González Flores

Art
oro
p
re

Envejecimiento y mercado de trabajo en Euskadi

Envejecimiento y mercado de trabajo en Euskadi

**Jesús Ferreiro Aparicio
Catalina Gálvez Gálvez
Ana González Flores**

2011
Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad
Fundación Deusto

Report

Autores

Jesús Ferreiro Aparicio, Profesor Titular de Universidad del Departamento de Economía Aplicada V de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, es profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Catalina Gálvez Gálvez, Profesora Titular de Universidad del Departamento de Economía Aplicada V de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, es profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Ana González Flores, Profesora Titular de Universidad del Departamento de Economía Aplicada V de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, es profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Con el apoyo de SPRI-Gobierno Vasco, Diputación Foral de Gipuzkoa, Euskaltel, Kutxa y Repsol-Petronor.

© Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto



Mundaiz 50, E-20012, Donostia-San Sebastián
Tel.: 943 297 327. Fax: 943 279 323
comunicacion@orquestra.deusto.es
www.orquestra.deusto.es

© Publicaciones de la Universidad de Deusto
Apartado 1 - E48080 Bilbao
Correo electrónico: publicaciones@deusto.es

ISBN: 978-84-9830-300-1

Índice

Resumen ejecutivo	11
Laburpen exekutiboa	13
Executive summary	15
1. Introducción	17
2. Tendencias demográficas y la fuerza de trabajo	21
3. Evolución demográfica pasada en el País Vasco. Efectos sobre el mercado de trabajo. Comparación con España y la Unión Europea	25
3.1. Evolución demográfica en el País Vasco	25
3.2. Evolución del mercado de trabajo en el País Vasco	28
4. La inmigración en el País Vasco	35
4.1. Efectos de la inmigración en la población vasca	35
4.2. Efectos de la inmigración en el mercado de trabajo vasco	37
5. Envejecimiento y mercado de trabajo en Euskadi: proyecciones demográficas	43
5.1. Metodología	43
5.2. Proyección de la población potencialmente activa	44
5.3. Proyección de la población activa vasca	47
5.4. Distintos escenarios de población activa	50
5.4.1. Aumento de la tasa de actividad	50
5.4.2. Aumento edad legal de jubilación	53
5.4.3. Aumento en la edad legal de jubilación y aumento en las tasas de actividad	54
5.4.4. Cambios en los flujos migratorios	55
6. Estrategias y políticas ante los efectos del envejecimiento en el mercado de trabajo	57
6.1. Medidas que modifican la oferta de trabajo	59
i) Aumento en la participación en el mercado de trabajo	59
ii) Ampliación de la jornada laboral	62
iii) Prolongación de la vida laboral	62
iv) Flujos migratorios	63
v) Aumento en la dotación de capital humano	65
6.2. Medidas que influyen sobre el resto de determinantes de la actividad económica	66
i) Aumento stock de capital	66

ii) Aumento de los recursos destinados a generar conocimiento	67
iii) Aumento de la productividad de los factores de producción	67
7. Problemas y restricciones a la implantación de las medidas compensatorias de los efectos del envejecimiento sobre el mercado de trabajo	69
i) El problema de los retardos temporales	70
ii) La coordinación con otros agentes	70
iii) Efectos indirectos negativos sobre otras políticas públicas	70
iv) Existencia de efectos contrapuestos	71
v) Capacidad de aplicación medidas correctoras	71
8. Bibliografía	73

Índice de tablas y gráficos

Índice de tablas

Tabla 1.	Proyecciones de población activa en la Unión Europea para el periodo 2008-2060 (miles)	17
Tabla 2.	Población del País Vasco (índice 100 = población de 1981)	26
Tabla 3.	Estructura de la población del País Vasco por grupos de edad	26
Tabla 4.	Estructura de la población potencialmente activa del País Vasco (en % del total de población)	27
Tabla 5.	Evolución de la población y estructura poblacional de España	27
Tabla 6.	Estructura de la población potencialmente activa en España (en %)	28
Tabla 7.	Evolución de la tasa de actividad en Unión Europea (UE-27)	29
Tabla 8.	Evolución de la tasa de actividad en el País Vasco y resto de España. Porcentajes de población por grupos de edad y sexo	29
Tabla 9.	Evolución de la población activa en la Unión Europea	29
Tabla 10.	Población activa masculina y femenina la Unión Europea: total y distribución porcentual por grupos de edad	30
Tabla 11.	Evolución de la población activa en el País Vasco y en el resto de España. Distribución porcentual por grupos de edad y sexo (1976-2008)	30
Tabla 12.	Ocupados en la UE-27: total y distribución porcentual por grupos de edad	31
Tabla 13.	Evolución de los ocupados en la UE. Porcentaje de hombres y mujeres sobre el total	31
Tabla 14.	Evolución de los ocupados en el País Vasco y el resto de España. Distribución porcentual por grupos de edad y sexo	32
Tabla 15.	Evolución de la tasa de empleo (%) en el País Vasco y resto de España, total por grupos de edad y sexo	32
Tabla 16.	Evolución de la población autóctona y extranjera en el País Vasco y España	35
Tabla 17.	Población autóctona y extranjera en el País Vasco por grupos de edad	36
Tabla 18.	Población activa autóctona y extranjera de 16 años y más años en el País Vasco	37
Tabla 19.	Población ocupada autóctona y extranjera de 16 años y más años en el País Vasco	38
Tabla 20.	Evolución de los contratos a trabajadores extranjeros en el País Vasco por sector de actividad (%)	39
Tabla 21.	Nivel de estudios de la población ocupada autóctona y extranjera en España (en %) (IV trimestre de 2009)	40
Tabla 22.	Tasas de actividad en Euskadi, 2009 (%)	44
Tabla 23.	Proyección por grupos de edad de la población vasca	47
Tabla 24.	Variación porcentual de la población por grupos de edad	47
Tabla 25.	Cambio en la población activa entre 2010 y 2020	49
Tabla 26.	Tasas de actividad en España, 2009 (%)	49
Tabla 27.	Cambio en la población activa entre 2010 y 2020	50
Tabla 28.	Supuesto sobre evolución de las tasas de actividad en el País Vasco (%)	51
Tabla 29.	Supuesto sobre evolución de las tasas de actividad en España (%)	52
Tabla 30.	Saldo migratorio del País Vasco	56

Tabla 31.	Medidas compensatorias de los efectos del envejecimiento sobre el mercado de trabajo	69
-----------	--------------------------------------------------------------------------------------	----

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Variación porcentual de la población activa en el periodo 2008-2060 (%)	18
Gráfico 2.	Distribución por edades de la población autóctona y extranjera vasca (% del total)	37
Gráfico 3.	Trabajadores extranjeros afiliados en alta laboral en el País Vasco (en % del total de afiliados)	39
Gráfico 4.	Grupos de ocupación de la población autóctona y extranjera en España, 2009 (en %)	40
Gráfico 5.	Proyección de población vasca (2010-2020)	45
Gráfico 6.	Proyección por grupos de edad de la población vasca	46
Gráfico 7.	Proyección de la población activa vasca	48
Gráfico 8.	Proyección de la población activa vasca por grupos de edad	48
Gráfico 9.	Proyecciones de la población activa vasca con un aumento en las tasas de actividad	51
Gráfico 10.	Proyecciones de la población activa española con un aumento en las tasas de actividad	52
Gráfico 11.	Proyecciones de la población activa vasca con un retraso en la edad de jubilación	53
Gráfico 12.	Proyecciones de la población activa española con un retraso en la edad de jubilación	54
Gráfico 13.	Proyecciones de la población activa vasca con un aumento de las tasas de actividad y un retraso en la edad de jubilación	54
Gráfico 14.	Proyecciones de la población activa española con un aumento de las tasas de actividad y un retraso en la edad de jubilación	55

Envejecimiento y mercado de trabajo en Euskadi

Resumen ejecutivo

El proceso de envejecimiento de la población constituye uno de los más importantes retos a los que se enfrentan buena parte de las economías desarrolladas, en especial las europeas. Uno de los resultados derivados de este proceso es el descenso de la población activa. En este sentido, las estimaciones realizadas por la Comisión Europea para los Estados Miembros de la Unión Europea indican un descenso de la población activa en 18 Estados a partir del año 2020.

Los retos a los que se enfrentan estas sociedades como consecuencia de este intenso proceso de envejecimiento son de hondo calado. Seguramente, el más conocido es el efecto que sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, públicos y privados, tienen el aumento en el tamaño de la población jubilada, la ampliación de la esperanza de vida de la población retirada, y el descenso en el ratio entre el número de pensionistas y el número de trabajadores cotizantes. De hecho, el aumento previsto de los gastos en pensiones, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB, ha conducido a numerosos Estados a reformar sus actuales sistemas de pensiones.

Este, sin embargo, no es el único efecto económico derivado de los procesos de envejecimiento, ni siquiera el más importante. Como se ha señalado, una de las consecuencias del envejecimiento de la población es el descenso en el tamaño de la población activa, lo cual significa una menor dotación de mano de obra, y la consiguiente merma en la capacidad productiva de una economía, lo que puede afectar de forma negativa tanto al nivel de actividad económica como a su tasa de crecimiento. Es en este aspecto en el que se centra el presente trabajo: el análisis de los efectos a medio y largo plazo del proceso de envejecimiento en el mercado de trabajo, en concreto, en el tamaño de la población activa del País Vasco.

El País Vasco es, precisamente, una de las regiones más afectadas por el proceso de envejecimiento. El estudio analiza, partiendo de las Proyecciones de Población a Corto Plazo elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística para el periodo 2010-2020, el comportamiento durante este periodo de la población activa vasca.

Las citadas proyecciones demográficas indican un descenso de la población total vasca en el periodo 2010-2020 de un 1,99%. Ese descenso es todavía mayor en el caso de la población potencialmente activa, aquella comprendida entre los 16 y los 64 años, la cual disminuiría en un 8,58%, con una disminución todavía mayor en el segmento de población comprendida entre los 20 y 44 años.

Basándonos en las mencionadas proyecciones de población elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística, y suponiendo que a lo largo del periodo analizado las tasas de actividad (por sexo y grupo de edad) se mantienen sin cambios en los niveles registrados en el año 2009, las estimaciones efectuadas en el estudio concluyen que entre el año 2010 y el año 2020 la población activa en el País Vasco descenderá en un 12,29%, siendo este descenso mucho más acentuado en el grupo de población entre 25 y 34 años, colectivo en el cual estimamos un descenso de la población activa superior al 36%. Este descenso de la población activa en el País Vasco es muy superior al que estimamos para el conjunto de la economía española, para la que se calculamos un descenso de la población activa del 3,5%.

La dimensión del impacto del proceso de envejecimiento sobre la población activa vasca es de tal magnitud que no podría ser compensada mediante el aumento en las tasas de actividad y un retardo en la edad de jubilación. En este sentido, en el estudio se analiza el impacto, por separado y en combinación, sobre la población activa vasca y española de un retraso en la edad legal de jubilación hasta los 67 años y de un aumento en las tasas de actividad en determinados segmentos de población, tanto en el caso del País Vasco como del conjunto de España. En el caso de la economía vasca, ninguna de las medidas por separado permitiría compensar el descenso estimado de la población activa, y, de hecho, la adopción combinada de ambos tipos de medidas daría como resultado que la población activa en el País Vasco descendería en un 5,6%.

Sin embargo, este resultado difiere del obtenido para el conjunto de la economía española, en donde el aumento de las tasas de actividad y el retraso en la edad de jubilación darían como resultado el que la población activa española aumentara en un 3,6%. Este resultado muestra que el País Vasco sufre de un proceso de envejecimiento diferente del proyectado para el conjunto de la economía española, algo que hará, en primer lugar, que el efecto del envejecimiento en la economía vasca sea muy superior al que se registraría en la economía española, y, en segundo lugar, que el tipo y la intensidad de las medidas compensatorias a aplicar en el caso específico del País Vasco deban de ser diferentes a las que se apliquen en el conjunto de España.

La disminución de la población activa vasca tendría serias implicaciones sobre la capacidad de la economía vasca para mantener sus actuales niveles de actividad económica y bienestar, de ahí la necesidad de una temprana adopción de medidas tendentes a compensar los efectos derivados del envejecimiento de la población. El abanico de medidas compensatorias es muy amplio, pudiendo resumirse en el siguiente cuadro:

<i>Objetivos</i>	<i>Medidas</i>
Aumento de la participación en el mercado de trabajo	
Disminución de la tasa de paro	<ul style="list-style-type: none"> — Políticas de demanda expansiva — Políticas de oferta — Reforma institucional mercado de trabajo
Aumento de la tasa de actividad	<ul style="list-style-type: none"> — Políticas educativas y formativas — Fomento empleo a tiempo parcial — Medidas de formación para reducir desempleo de larga duración en personas mayores de 55 años — Restricciones a jubilación anticipada — Medidas de conciliación vida laboral y familiar
Ampliación de la jornada laboral	<ul style="list-style-type: none"> — Aumento jornada legal máxima — Aumento jornada de empleo a tiempo parcial — Reducción peso actividades estacionales
Prolongación de la vida laboral	<ul style="list-style-type: none"> — Reducción edad obligatoria escolarización — Aumento edad legal de jubilación — Prolongación voluntaria vida laboral por encima del límite legal
Aumento de los flujos inmigratorios	<ul style="list-style-type: none"> — Política de inmigración selectiva
Aumento de la dotación de capital humano	<ul style="list-style-type: none"> — Política de educación y formación — Políticas de formación para desempleados, sobre todo de larga duración
Aumento del stock de capital	<ul style="list-style-type: none"> — Aumento inversión privada — Aumento inversión pública
Aumento de los recursos destinados a generar conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> — Medidas estímulo actividades de I+D+i
Aumento de la productividad	<ul style="list-style-type: none"> — Reformas mercado de trabajo — Reforma negociación colectiva

A pesar de la amplitud del número de medidas potencialmente aplicables, sin embargo, la puesta en práctica efectiva de las mismas es incierta, máxime en un escenario, como el vasco, donde el descenso de la población activa adquiere tal calado que, como se ha señalado, el retraso en dos años de la edad legal de jubilación y el aumento anual en 0,5 puntos porcentuales de la tasa de actividad de determinados grupos de población, no bastan para eliminar por completo los efectos negativos del envejecimiento sobre la población activa. La implantación de esas medidas se ve restringida por diversos factores, entre ellos la falta de competencias de las administraciones vascas en diversas materias. Ello supone que el manejo de las herramientas disponibles por parte de la administración vasca deba ser aún más intenso y que la capacidad de compensar los efectos del envejecimiento sea más incierta.

Zahartzea eta lan merkatua Euskadin

Laburpen exekutiboa

Biztanleriaren zahartze prozesua ekonomia garatu askok, eta bereziki Europakoek, aurrean duten erronka handienetako bat da. Prozesu horren ondorioetako bat biztanleria aktiboa jaitea da. Ildo horretatik, Europar Batzordeak Europar Batasuneko Estatu Kideentzat egindako aurreikuspenen arabera, biztanleria aktiboak behera egingo du 18 Estatutan 2020. urtetik aurrera.

Zahartze prozesu indartsu horren eraginez Europako gizarteek aurrean dituzten erronkak oso sakonak dira. Segur aski, ezagunena biztanleria erretiratu handitzeak, erretiratuaren artean bizitza itxaropena luzatzeak eta erretirodunen kopuruaren eta kotizatzen ari diren langileen kopuruaren arteko ratioak behera egiteak pentsio sistemen —publikoak zein pribatuak— finantza iraunkortasunaren gainean duten eragina izango da. Hain zuzen ere, pentsioetako gastuak etorkizunean handiagoak izango direla ikusita, bai termino absolutuetan eta bai BPGren ehunekoan neurtuta, hainbat Estatu gaur egungo pentsio sistemen erreformak aztertzen ari dira.

Baina hori ez da zahartze prozesuen ondorio ekonomiko bakarra, ezta garrantzitsuena ere. Dagoeneko adierazi dugun bezala, biztanleria zahartzearen ondorioetako bat biztanleria aktiboaren tamaina murriztea da. Eta horrek esan nahi du eskulan gutxiago dagoela eta, beraz, ekonomiak ekoizpen ahalmen txikiagoa izango duela, horrenbestez, jarduera ekonomikoaren maila eta hazkunde tasa txikituko lirateke. Alderdi horixe aztertu nahi dugu lan honetan: zahartze prozesuak epe ertain eta luzera lan merkatuan dituen ondorioak, bereziki, Euskal Autonomia Erkidegoko biztanleria aktiboaren tamainari erreparatuta.

Euskal Autonomia Erkidegoa zahartze prozesuaren eraginik handieneko eskualdeetako bat da. Espainiako Estatistika Institutuak 2010-2020 aldirako kalkulaturako Biztanleriaren Epe Laburreko Proiekzioak abiapuntu hartuta, EAeko biztanleria aktiboaren bilakaera aztertzen du, aldi horretarako.

Proiekzio demografiko horiek erakusten digute EAeko biztanleria %1,99 jaitsiko dela 2010-2020 aldiran. Jaitsiera hori handiagoa da biztanleria aktiboa izan daitekeenari begiratuta, alegia, 16 eta 64 urte arteko biztanleriari begiratuta. Tarte horretan, biztanleria %8,58 jaitsiko litzateke eta jaitsiera are handiagoa izango litzateke 20 eta 44 urte arteko biztanleriaren zatian.

Espainiako Estatistika Institutuak egindako proiektzio horietan oinarrituta, eta aztertutako aldiran jarduera tasak (sexuaren eta adin tartearen arabera) 2009ko mailetan egongo direla pentsatuta, azterlaneko zenbatespenek esaten digute 2010. eta 2020. urteen artean Euskal Autonomia Erkidegoko biztanleria landuna %12,29 jaitsiko dela. Gainera, jaitsiera hori nabarmenagoa izango da 25 eta 34 urte arteko tartean, bertan %36ko jaitsiera izango luke biztanleria landunak. Euskal Autonomia Erkidegoan biztanleria aktiboak izango duen jaitsiera Espainiako ekonomia osokoa baino askoz handiagoa izango da. Hain zuzen ere, Espainian biztanleria aktiboa %3,5 inguru jaitsiko dela zenbatetsi dugu.

Zahartze prozesuak EAeko biztanleria aktiboan izan dezakeen eragina ikaragarria da beraz, eta ezin da berdindu jarduera tasak handituz edo erretiroa hartzeko adina atzeratuz. Ildo horretatik, azterlanean erretiroa hartzeko legezko adina 67 urtera atzeratzeak eta biztanleriaren talde batzuetan jarduera tasa handitzeak EAeko eta Espainiako biztanleria aktiboan izan dezakeen eragina aztertu da, banaka eta batera. Euskal ekonomiari dago-kionez, bi neurriak banaka hartuz gero, inork ez luke biztanleria aktiboaren jaitsiera berdinduko. Bestalde, bi neurriak batera hartzeak biztanleria aktiboa Euskal Autonomia Erkidegoan %5,6 jaitea ekarriko luke.

Emaitza bestelakoa da Espainia osoa hartuz gero. Bertan, jarduera tasak handitzeak eta erretiroa hartzeko adina atzeratzeak biztanleria aktiboa %3,6 handitzea ekarriko luke. Ondorio horrek erakusten digu Euskal Autonomia Erkidegoko eta Espainiako zahartze prozesuak ez direla berdinak. Horren guztiaren eraginez, euskal ekonomian zahartzearen eragina Espainiakoan baino askoz ere handiagoa izango da, eta gainera, EAEn egoera gaitzetzeko hartu beharreko neurri motak eta intentsitatea Espainiakoez bestelakoak izango dira.

EAeko biztanleria aktiboa jaiteak ondorio larriak izango litzuke gaur egungo jarduera ekonomiko eta ongizate mailari eusteko euskal ekonomiak duen ahalmenean. Beraz, biztanleriaren zahartzeak dakartzan ondo-

rioak berdintzeko neurriak lehenbailehen hartzea beharrezkoa da. Neurriak askotarikoak izan daitezke, hona laburpen bat:

<i>Helburuak</i>	<i>Neurriak</i>
Lan merkatuko parte hartzea handitzea	
Langabezi tasa jaistea	<ul style="list-style-type: none"> — Eskari politika hedatzaileak — Eskaintza politikak — Lan merkatuaren erreforma instituzionala
Jarduera tasa handitzea	<ul style="list-style-type: none"> — Heziketa eta prestakuntza politikak — Lanaldi murriztuko lanpostuak sustatzea — Heziketa neurriak 55 urtetik gorako pertsonen iraupen luzeko langabezia murrizteko — Aldez aurretiko erretiroak murriztea — Laneko bizitza eta familiakoa uztartzeko neurriak
Lanaldia handitzea	<ul style="list-style-type: none"> — Legezko gehieneko lanaldia luzatzea — Lanaldi murriztuko lanpostuetako lanaldia handitzea — Urtarokotasunari lotutako jardueren pisua murriztea
Lan bizitza luzatzea	<ul style="list-style-type: none"> — Eskolaratzeko derrigorrezko adina jaistea — Erretiroa hartzeko legezko adina atzeratzea — Lan bizitza borondatez luzatzea, legezko mugen gainetik
Immigrazio fluxuak handitzea	<ul style="list-style-type: none"> — Immigrazio politika selektiboa
Giza kapitalaren zuzkidura handitzea	<ul style="list-style-type: none"> — Heziketa eta prestakuntza politikak — Langabetuentzako prestakuntza politikak, bereziki iraupen luzekoentzat
Kapitaleko stocka handitzea	<ul style="list-style-type: none"> — Inbertsio publikoa handitzea — Inbertsio pribatua handitzea
Jakintza sortzera bideratutako baliabideak handitzea	<ul style="list-style-type: none"> — I+G+Bko jarduerak sustatzeko neurriak
Ekoizkortasuna handitzea	<ul style="list-style-type: none"> — Lan merkatuaren erreforma — Negoziazio kolektiboaren erreforma

Nahiz eta erabil daitezkeen neurriak ugariak izan, benetan neurri horien eragina ez da ziurra, are gehiago biztanleria aktiboa hainbeste jaitsiko bada. Esan dugunez, Euskal Autonomia Erkidegoari begira, erretiroa hartzeko adina 2 urte atzeratzea eta biztanle talde batzuetan jarduera tasa urtean 0,5 puntu handitzea ez dira nahikoak zahartzeak biztanleria aktiboan dituen ondorioak berdintzeko. Gainera, neurri horiek ezartzeak ere zailtasunak ditu, besteak beste, EAEko administrazioek esparru horietan eskuduntzarik ez edukitzea. Beraz, EAEko administrazioek eskuetan dituzten tresnak indar handiagoz erabili behar dituzte eta, hala ere, ez da ziurra biztanleriaren zahartzearen eraginak berdintzeko gai izango den.

Aging and the job market in the Basque Country

Executive summary

Population aging is one of the biggest challenges faced today by many developed economies, especially those of Europe. One of the main consequences of this process is a decline in the active population. Indeed, the projections made by the European Commission for European Union (EU) Member States indicate a decline in the active population of 18 EU States starting in 2020.

These societies are up against major challenges as a result of this intense aging process. Perhaps most prominent among those challenges is an impact on the financial sustainability of pension systems, both public and private, stemming from the increased proportion of the retired population, a longer life expectancy of the retired population, and a decreased ratio of pensioners to employed taxpayers. In fact, the projected increase in spending on pensions, both in absolute terms and as a percentage of GDP, has prompted numerous member states to reform their existing pension systems.

But this is not the only economic offshoot of the aging processes, nor the most important. As previously cited, one fallout of population aging is the shrinkage of the active population, which translates into a reduced labor force, and the ensuing drop in an economy's productive capacity, which could mean negative repercussions for both its level of economic activity and its growth rate. That is precisely the focus of this paper: to analyze the short- and long-term effects of the aging process on the job market, specifically with regard to the size of the economically active population in the Basque Country.

The Basque Country happens to be one of the regions most affected by the aging process. Based on the short-term population projections compiled by the Spanish National Statistics Institute (INE) for 2010-2020, this study analyzes the behavior of the active Basque population during that period.

Such demographic projections indicate a 1.99% decline in the overall Basque population for the period spanning 2010-2020. The decline is even greater for the potential working population, i.e., those between 16 and 64 years of age, which will decrease by 8.58%, with an even greater drop in the population segment aged between 20 and 44.

Based on the above mentioned INE population forecasts, and assuming that in the course of the period analyzed the activity rates (by gender and age group) are maintained without any changes in the levels reported for 2009, the study concludes that between 2010 and 2020 the economically active population in the Basque Country will decrease by 12.29%, with the decline being far greater in the population sector aged between 25 and 34, a group for which we forecast a reduction of over 36% in the active population. This decrease in the active population of the Basque Country far exceeds our estimations for the Spanish economy as a whole, where we project a 3.5% decline in the economically active population.

The repercussions of the aging process on the active Basque population are of such magnitude that they could not be offset by increased activity rates or the later retirement age. In this regard, the study examines the impact, both separately and combined, on the active Basque and Spanish population of the measure to raise the legal retirement age to 67 years and increase the activity rates in certain segments of the population, in both the Basque Country and the whole of Spain. As for the Basque economy, none of the measures on their own would compensate for the projected decrease of the active population. Moreover, combining both types of measures would in fact lead to a 5.6% reduction of the active population in the Basque Country.

Nonetheless, this outcome differs from that of the overall Spanish economy, for which increased activity rates and a later retirement age would result in a 3.6% increase in Spain's active population. This result shows that the Basque Country is undergoing an aging process unlike that projected for the Spanish economy as a whole, which, for starters, means that the effects of aging on the Basque economy would be far greater than those projected for the Spanish economy. Moreover, both the rate and intensity of the compensatory measures

to be implemented in the specific case of the Basque Country would have to be different from those implemented for Spain as a whole.

Reducing the active Basque population would have serious implications for the capacity of the Basque economy to sustain its current levels of economic activity and well-being, and hence the need for early adoption of measures geared toward counteracting the effects deriving from the aging of the population. The range of compensatory measures is rather broad, but can be summarized as follows:

<i>Objectives</i>	<i>Measures</i>
Increased participation in the job market	
Lower unemployment rate	<ul style="list-style-type: none"> – Expansive demand policies – Supply-side policy – Institutional reform of the job market
Increased activity rate	<ul style="list-style-type: none"> – Education and training policies – Promotion of part-time employment – Measures involving training to reduce long-term unemployment among people over 55. – Restrictions on early retirement – Measures for reconciliation of professional and family life
Longer workday	<ul style="list-style-type: none"> – Higher maximum hours per workday – Longer workday for part-time employment – Reduced relative importance of seasonal activities
Increased number of years working	<ul style="list-style-type: none"> – Reduced age for compulsory education – Increased legal retirement age – Voluntary increase in years worked above the legal limit
Increased immigration flows	<ul style="list-style-type: none"> – Selective immigration policy
Increased endowment of human capital	<ul style="list-style-type: none"> – Education and training policy – Policies on training for the unemployed, particularly long-term
Increased capital stock	<ul style="list-style-type: none"> – Increased private investment – Increased public investment
Increased resources for creating knowledge	<ul style="list-style-type: none"> – Measures to stimulate R&D and innovation activity
Increased productivity	<ul style="list-style-type: none"> – Job market reforms – Collective bargaining reform

Despite the wide array of potentially applicable measures, it is uncertain whether they could be effectively implemented, especially in an environment such as the Basque Country, where the decrease in active population has reached such an extreme that, as mentioned before, raising the legal retirement age by two years, and achieving an annual increase of 0.5 percentage points in the activity rate of certain groups of the population, are not enough to fully wipe out the negative effects of aging on the active population. Implementation of those measures is hampered by various factors, including the lack of powers of the Basque agencies in several areas. Consequently, working with the tools presently available to the leaders of the Basque Country becomes even more difficult and the capacity to offset the effects of aging more uncertain.

1. Introducción

En los últimos años, el análisis de los efectos económicos derivados de los procesos de envejecimiento está siendo objeto de una especial atención, fundamentalmente en las economías desarrolladas. La mayor parte de estos estudios, en especial aquellos que se refieren al caso europeo, se centran en el estudio del impacto económico del envejecimiento, sobre todo en lo que se refiere al efecto sobre las cuentas públicas (European Commission, 2008 y 2009). Dada la dimensión del fenómeno y de su previsible impacto, la principal atención reside en el efecto generado sobre los sistemas de pensiones y en la capacidad de los mismos para financiar un volumen de gasto en pensiones en continuo crecimiento. No obstante, también se analizan, y preocupan, los efectos sobre otras partidas de gasto como son los gastos en sanidad, educación, bienestar, etc.

Un aspecto, sin embargo, menos desarrollado, pero no de menor importancia, es el relativo a los efectos macroeconómicos del proceso de envejecimiento, uno de cuyos canales de transmisión consiste

Tabla 1. Proyecciones de población activa en la Unión Europea para el periodo 2008-2060 (miles)

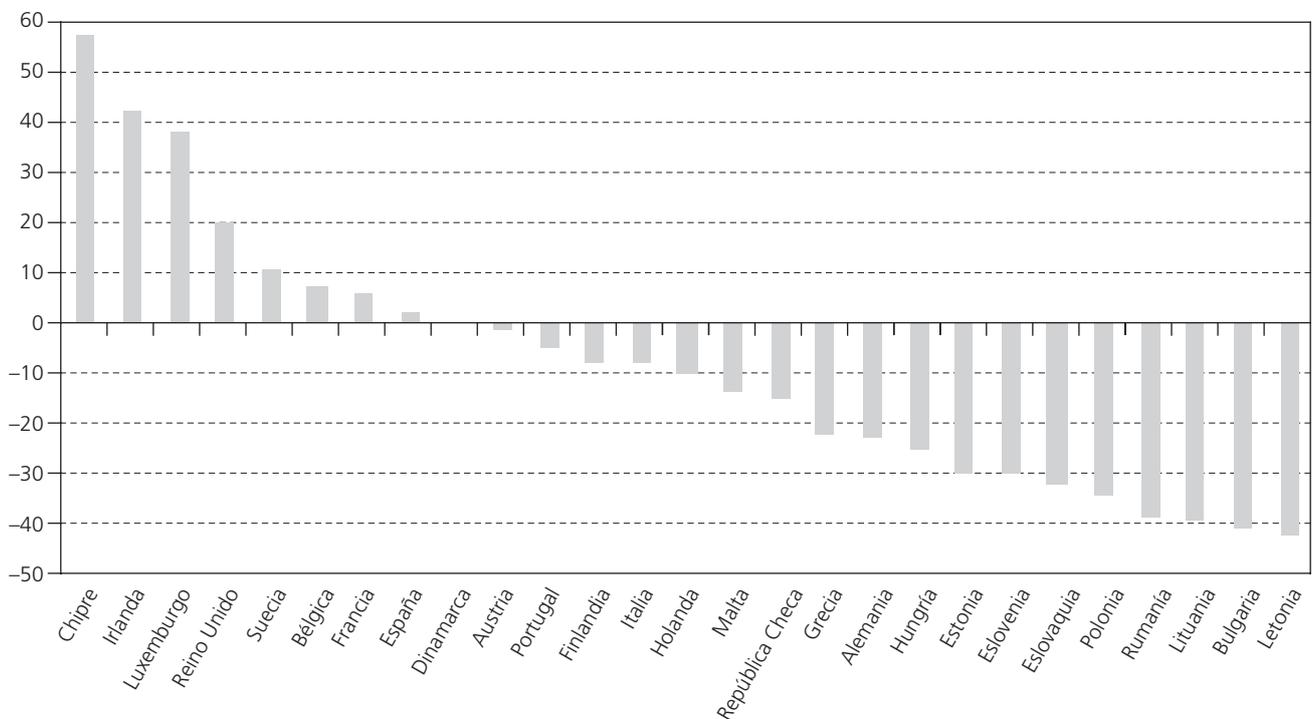
	2008	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Alemania	42.065	43.063	42.614	41.107	39.597	38.231	36.964	35.994	34.924	33.718	32.546
Austria	4.235	4.420	4.471	4.463	4.413	4.387	4.363	4.320	4.278	4.223	4.175
Bélgica	4.717	5.049	5.103	5.081	5.055	5.048	5.059	5.069	5.066	5.053	5.053
Bulgaria	3.589	3.536	3.391	3.227	3.074	2.911	2.731	2.543	2.361	2.223	2.122
Chipre	403	485	520	544	567	591	611	623	628	630	633
Dinamarca	2.927	2.912	2.888	2.894	2.869	2.867	2.862	2.896	2.928	2.942	2.933
Eslovaquia	2.679	2.831	2.830	2.750	2.659	2.543	2.399	2.246	2.082	1.935	1.818
Eslovenia	1.022	1.024	1.008	972	929	887	845	805	766	735	712
España	22.032	25.099	25.941	26.303	26.395	26.024	25.139	24.040	23.179	22.671	22.443
Estonia	689	675	651	628	611	596	579	555	525	499	483
Finlandia	2.690	2.697	2.691	2.658	2.621	2.605	2.595	2.580	2.552	2.516	2.487
Francia	28.335	28.926	29.011	29.077	29.098	29.188	29.368	29.481	29.601	29.767	29.975
Holanda	8.766	8.907	8.863	8.705	8.498	8.326	8.246	8.192	8.134	8.035	7.906
Irlanda	2.176	2.582	2.745	2.874	2.981	3.061	3.095	3.084	3.060	3.056	3.089
Italia	24.729	26.162	26.560	26.688	26.403	25.688	24.825	24.135	23.636	23.218	22.853
Grecia	5.109	5.280	5.257	5.174	5.064	4.932	4.774	4.617	4.488	4.398	4.333
Hungría	4.305	4.445	4.395	4.292	4.175	4.032	3.845	3.663	3.493	3.346	3.228
Letonia	1.184	1.150	1.085	1.024	980	937	895	841	768	708	681
Lituania	1.604	1.635	1.592	1.506	1.417	1.337	1.275	1.207	1.125	1.042	971
Luxemburgo	214	238	247	254	259	265	271	278	285	291	296
Malta	169	174	176	175	176	174	171	165	159	152	146
Polonia	17.257	17.577	17.124	16.761	16.303	15.709	14.928	13.997	13.013	12.093	11.335
Portugal	5.465	5.729	5.803	5.843	5.841	5.786	5.680	5.547	5.403	5.291	5.208
Reino Unido	31.044	32.639	33.138	33.641	34.241	34.841	35.614	36.472	36.996	37.153	37.235
República Checa	5.177	5.331	5.262	5.117	5.016	4.923	4.734	4.549	4.340	4.155	4.023
Rumanía	9.875	9.833	9.650	9.288	8.811	8.386	7.918	7.375	6.868	6.446	6.051
Suecia	4.811	5.121	5.163	5.203	5.232	5.254	5.290	5.342	5.361	5.338	5.317

Fuente: European Commission (2008).

en el efecto generado sobre el mercado de trabajo, en concreto sobre la oferta de mano de obra disponible en una economía envejecida. No olvidemos que el tamaño de una población es un elemento que determina a largo plazo tanto el nivel de actividad de una economía como su tasa de crecimiento, tanto en niveles absolutos como per capita.

La cuestión no es baladí. Según las proyecciones de población elaboradas por la Unión Europea (European Commission, 2008), entre 2008 y 2060 la población activa europea (Unión Europea 27) caerá en 19,2 millones de trabajadores, lo que supone un descenso de un 8,1%. La tabla 1 muestra las proyecciones de evolución de la población activa en los países miembros de la Unión Europea para el periodo 2008-2060, de acuerdo con las mencionadas proyecciones de la Comisión Europea. En negrita se destaca para cada Estado Miembro la fecha en la que se alcanza el tamaño máximo de la población activa para dicho periodo. Como se puede observar, en 18 Estados la población activa empieza a disminuir a partir del año 2020. Además, sólo existen 4 Estados (Chipre, Francia, Luxemburgo y Reino Unido) en los cuales no habría un descenso de la población activa

Gráfico 1. Variación porcentual de la población activa en el periodo 2008-2060 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de European Commission (2008).

Por su parte, el gráfico 1 muestra la importancia relativa para cada país de los cambios proyectados en la población activa en cada uno de los citados 27 Estados en el periodo 2008-2060. De acuerdo con las proyecciones de la Comisión Europea, la población activa aumentará tan sólo en 9 Estados, disminuyendo en los restantes 19. El descenso es especialmente dramático en 8 países, en los cuales se estima un descenso de la población activa por encima del 30%.

Pero lo cierto es que la realidad es más preocupante de lo que reflejan las cifras arriba señaladas. Las anteriores proyecciones de población activa incorporan en la población activa a las personas comprendidas entre los 15 y los 71 años, y suponen un progresivo aumento de las tasas de actividad por encima de los niveles registrados en el año 2008. Dicho de otra forma, en esas proyecciones se supone un considerable retraso de la edad legal-efectiva de jubilación y una mayor participación en el mercado de trabajo de la población potencialmente activa o en edad laboral. Pues bien, ni siquiera con esos dos cambios que tienden a aumentar el tamaño de la población activa se consigue compensar en la mayoría de los países europeos el efecto negativo sobre la población activa derivado del envejecimiento de la pobla-

ción, fenómeno este que en ocasiones viene acompañado de un efectivo descenso del tamaño absoluto de la población.

Es en este contexto generalizado de envejecimiento de la población de las economías desarrolladas, en especial de las europeas, donde se inscribe el objeto de investigación del presente trabajo: el análisis de los efectos de los cambios demográficos futuros en Euskadi sobre el mercado de trabajo vasco. Además de analizar los cambios demográficos registrados en las últimas décadas en Euskadi y sus efectos sobre el mercado de trabajo vasco, estudiaremos los cambios futuros estimados en la población activa vasca¹, para lo que nos basaremos en las últimas proyecciones de población elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística. Finalmente, analizaremos las posibles respuestas compensatorias de dichas proyecciones de comportamiento de la población activa cara a tratar de compensar los efectos económicos y sobre el bienestar derivados del proceso de envejecimiento y del consiguiente descenso de la población activa en Euskadi.

¹ El impacto económico del envejecimiento de la población tiene una naturaleza compleja y multidimensional, cuyo alcance va más allá de lo planteado en el presente informe. Así, desde el punto de vista del mercado de trabajo, los efectos inducidos en forma de menor población activa vendrían acompañados de un previsible aumento de los salarios debido a la escasez de mano de obra.

Además, la disponibilidad de factor capital se vería igualmente afectada. Desde el punto de vista de la teoría del ciclo vital, un aumento de la población retirada supondría una menor tasa de ahorro agregada. Sin embargo, el aumento de la esperanza de vida de la población retirada podría dar lugar a un aumento en la tasa de ahorro tanto de la población ocupada (sobre todo en el marco de sistemas de pensiones basados en el método de capitalización) como de la población retirada, debido al ahorro por motivo precaución de dicha población, lo que genera un efecto incierto sobre el ahorro. En este sentido, cabe mencionar, a título ilustrativo, que se atribuye al proceso de envejecimiento de la población japonesa, la economía desarrollada más envejecida del mundo, uno de los elementos explicativos del proceso de estancamiento económico de Japón desde hace casi dos décadas.

Tampoco podemos obviar el hecho de que, además de los potenciales efectos sobre la oferta y la demanda agregada, la estructura y composición del gasto en bienes y servicios de la población anciana son diferentes de la población más joven. Esta diferente composición de gasto afecta tanto a la actividad económica privada como a la pública. El ejemplo más notorio sería la menor demanda de servicios educativos y la mayor demanda de servicios sanitarios. Este cambio en la demanda obligará a las economías inmersas en los procesos de envejecimiento a modificar sus actuales estructuras productivas con el objeto de satisfacer dicha demanda, trasladando recursos desde los sectores en declive a los sectores en expansión debido a la mayor demanda de los mayores. En este sentido, la competitividad de una economía vendría ahora determinada por la capacidad de satisfacer la demanda de bienes y servicios de la población de mayor edad.

2. Tendencias demográficas y la fuerza de trabajo

El horizonte demográfico mundial está claramente marcado por dos factores: la disminución de la mortalidad en todas las edades, con el consiguiente aumento de la esperanza de vida, y el descenso de la tasa de fecundidad. Ambos fenómenos están provocando, tanto en las sociedades desarrolladas como en los países en vías de desarrollo, un claro proceso de envejecimiento de la población. Este se revela como un proceso inevitable que se encuentra ya en un nivel avanzado en los países en desarrollo y que se está acelerando en los países en vías de desarrollo. De hecho, la población envejece más rápidamente en estos países que en las regiones industrializadas (ONU, 2007).

Este cambio demográfico supone, en primer lugar, la disminución del porcentaje de jóvenes y el aumento del porcentaje de adultos en edad de trabajar. Y, en segundo lugar, el descenso conjunto de la mortalidad y de la fecundidad conduce a un mayor porcentaje de personas de mayor edad con respecto a la población en su conjunto.

Según la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2007), entre los años 2010 y 2050 la población mundial aumentará de 6.900 millones a 9.200 millones de personas. Este aumento de la población de casi un tercio se concentrará en las regiones menos desarrolladas. Aunque el ritmo de crecimiento de la población está disminuyendo, el aumento de la población en 2.300 millones de personas supone un reto desde el punto de vista del empleo. Este hecho se verá agravado porque el crecimiento de la población tendrá lugar, mayoritariamente, en regiones donde ya hay escasez de empleo y en donde los ingresos son muy inferiores a los de los países desarrollados. En estos últimos, tanto el número de habitantes como de trabajadores se mantendrán estables hasta 2050, fundamentalmente debido a las migraciones procedentes de los países en vías de desarrollo.

El citado Informe de las Naciones Unidas señala que la transformación de la población mundial será diferente por grupos de edad. El grupo formado por las personas de menos de 15 años se estabilizará, en comparación con el aumento en un tercio que se produjo en los últimos cuarenta años. La población en edad de trabajar (personas entre 15 y 64 años) aumentará en un 30%, mientras que en los últimos cuarenta años creció más del doble. Y, finalmente, la población de 65 años o más se triplicará. Esto significa que si en el año 2000 había nueve personas en edad de trabajar por cada persona de 65 años o más, en el año 2050 el número de personas activas por cada persona inactiva será de cuatro.

Una característica importante del proceso de envejecimiento de la población es la feminización de la población de edad avanzada. Las mujeres viven más que los hombres y, así, a escala mundial el 55% de la población mayor de 60 años son mujeres. La estrecha relación entre la mujer y las situaciones de pobreza y dependencia, plantea un grave problema a resolver por los responsables políticos de nuestras sociedades.

El envejecimiento de la población tendrá repercusiones sobre la fuerza de trabajo, que seguirá creciendo a nivel mundial. Sin embargo, este crecimiento se producirá con importantes diferencias entre regiones y países dependiendo de sus correspondientes tasas de fecundidad y mortalidad. Según la Organización Internacional del Trabajo en su Informe de 2010 «Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico» (OIT, 2010), en lo que respecta a la distribución de la fuerza de trabajo se puede afirmar que la mayoría de los trabajadores del mundo vivirá en los países en vías de desarrollo, en concreto, en Asia y, en menor medida, en África.

Los cambios demográficos comentados supondrán una mayor presión sobre la oferta de mano de obra que tendrá consecuencias negativas sobre los estándares de calidad de vida y, por supuesto, sobre las cuentas públicas de los países afectados. Este último punto se explica por la disminución de la población activa más joven y la importancia que cobran los colectivos más dependientes de una población en edad de trabajar que tiende a reducirse. En este sentido, las políticas públicas que persigan favorecer una mayor participación de la fuerza de trabajo cobrarán una mayor relevancia (Burniaux *et al.*, 2004).

En este contexto global, el envejecimiento de la población europea es un hecho innegable. El incremento en el porcentaje de personas de edad avanzada es considerado como una consecuencia de los considerables progresos alcanzados en los ámbitos económico, social y médico, en términos de los servicios ofrecidos a los europeos (Comisión Europea, 2006).

El envejecimiento de la población es, de acuerdo con la Comisión, resultado de diversas tendencias demográficas simultáneas:

- El número medio de hijos por mujer es en la Unión Europea (UE) de 1,5 hijos, en tanto que el umbral de renovación generacional es 2,1. La tasa prevista para 2030 es de 1,6.
- El declive de la fecundidad («baby crash») ha sucedido al boom de natalidad («baby boom») y es el origen de la gran proporción de personas con edades entre 45 y 65 años en la población europea actual, lo que plantea algunos problemas, entre otros, en términos de financiación de las jubilaciones.
- La esperanza de vida —que ha aumentado en ocho años desde 1960— podría continuar aumentando en cinco años suplementarios de aquí al año 2050 y debería, en consecuencia, provocar una mayor proporción de personas que viven hasta los 80 y 90 años, y que, a menudo, se encuentran en situación de fragilidad y elevada dependencia.
- La inmigración (1,8 millones de inmigrantes con destino a la Unión Europea en 2004, según los datos de Eurostat) podría compensar los efectos de la baja fecundidad y de la prolongación de la duración de la vida.

Estas tendencias reducirán ligeramente la población total de la UE-25, que al mismo tiempo, ganará en edad. El número de personas europeas en edad de trabajar (entre 15 y 64 años, de acuerdo con la Comisión Europea) disminuirá en 48 millones de aquí a 2050, al mismo tiempo que el tamaño de la población de más de 65 años aumentará en 58 millones. El coeficiente de dependencia se duplicará, previsiblemente, llegando al 51% en 2050. Es decir, se producirá un doble proceso paralelo de envejecimiento de la población y de disminución de la población activa.

Las previsiones indican que este cambio demográfico se verá, además, acompañado por profundos cambios sociales (en materias tales como protección social, vivienda, trabajo, entre otras) que afectarán a todos los países afectados por el reto del envejecimiento poblacional.

Los profundos cambios demográficos que se están sucediendo demandarán respuestas de hondo calado para hacerlos frente. En esta línea, algunas de las propuestas definidas por la Comisión Europea pasan, entre otras, por favorecer la renovación demográfica, mejorando la conciliación entre la vida profesional, la privada y la familiar, o favorecer la integración económica y social de los emigrantes.

El envejecimiento de la población, junto con la necesidad de mejorar la competitividad y el progreso económico europeos, ha motivado el impulso de medidas cuyo objetivo es fomentar una vida laboral más larga. Medidas tales como impulsar a los empresarios a emplear a las personas que han alcanzado una edad considerada como de jubilación, o abordar sus condiciones de trabajo y sus funciones adaptándolas a dichos trabajadores.

Las previsiones realizadas anticipan una disminución de la población activa. Actualmente, el grupo más numeroso está constituido por personas trabajadoras de edades comprendidas entre los 55 y 65 años. Como consecuencia, desde el punto de vista de los recursos humanos, retener a los trabajadores más veteranos se convertirá en una necesidad para las empresas, dado que la jubilación de la generación del baby-boom conllevará repercusiones directas sobre las plantillas y, consecuentemente, sobre la competitividad de las empresas, y, por extensión, del conjunto de la economía.

El descenso de la fuerza laboral y su envejecimiento «darán como resultado una escasez de mano de obra y la falta de trabajadores cualificados, especialmente en algunas regiones y sectores de la economía» (Kotowska, 2004). Se prevé, asimismo, una ralentización de las tasas de crecimiento económico derivada de la reducción de mano de obra (del actual 2-2,5% al 1,25% en 2040), reducción que tendrá lugar en el momento en el que los costes del envejecimiento de la población comiencen a dispararse (subida que puede variar entre el 4 y el 8%, según Estado). Y la esperanza de vida continuará aumentando hasta llegar, dentro de 45 años, a los 81 años para los hombres y a 86 años para las mujeres.

En lo que se refiere a España, el número de personas mayores se ha duplicado en los últimos treinta años, aumentando sustancialmente la esperanza de vida de la población. En la línea de las directrices establecidas desde la Unión Europea en el marco europeo del Estado del Bienestar, se entiende necesario el aumento de las tasas de empleo de las personas de mayor edad; incremento considerado decisivo con objeto de apoyar el crecimiento económico, los regímenes fiscales y de prestaciones, y los sistemas de protección social. En la actual coyuntura, hay quienes sostienen que la forma más directa para atenuar la trayectoria alcista de la tasa de dependencia es incrementar la tasa de fecundidad; incremento que no parece previsible, al menos en el corto plazo, en la sociedad en la que nos hallamos inmersos. Tampoco parece que la inmigración vaya a ser capaz de compensar las actuales bajas tasas de natalidad. De hecho, debe tenerse en cuenta que, según las proyecciones realizadas, los flujos de inmigración que recibiría el Estado español en los próximos años se podrían convertir, en su caso, en una mayor población en edad de jubilación en el año 2050 (Gobierno Vasco, 2005, Serrano *et al.*, 2011).

Por otra parte, una realidad de carácter cultural se opone a la activación laboral de las personas de mayor edad, potenciando el crecimiento de la tasa de dependencia. Las razones tradicionales para el abandono temprano del mercado de trabajo se refieren a los logros sociales, a la menor valoración en la sociedad del tiempo dedicado al trabajo, y, por otra parte, a que las elevadas tasas de paro de épocas pasadas han dejado en segundo plano al envejecimiento activo, primando el desarrollo de las mencionadas políticas de activación de las personas jóvenes.

Junto con estas razones históricas, otra serie de factores han favorecido el abandono del mercado de trabajo de las personas mayores: los cambios organizativos, el desarrollo tecnológico, las reestructuraciones industriales, la vinculación entre aumento salarial y la edad, o la pérdida de competencias derivada de una deficiente formación. De hecho, los planes de jubilación anticipada se han utilizado tradicionalmente, seguramente con una intensidad excesiva, para hacer frente a los problemas del desempleo y de la necesaria reestructuración de una industria tradicional y poco competitiva.

A medida que aumenta el envejecimiento de la población, las migraciones se convierten en un factor demográfico importante, contribuyendo de forma decisiva al crecimiento de la población y afectando muy directamente al mercado de trabajo.

A nivel internacional ya se están dando avisos a los países occidentales desarrollados (los receptores de la emigración) para que tengan en cuenta lo que se avecina después de la recesión. La OIT cuestiona las actuales medidas de fomento del retorno de trabajadores inmigrantes debido a las futuras necesidades de mano de obra que se producirían una vez superada la crisis actual. Tarde o temprano, señala el Informe del año 2010 de la Inmigración y Mercado de Trabajo elaborado por la OIT, la demanda de trabajo, que ahora está en retroceso, cambiará su tendencia actual. Las medidas de reducción de la emigración que se están tomando pueden restringir las posibilidades de las empresas de satisfacer su demanda de trabajo mediante el empleo de trabajadores extranjeros. Esta situación puede suponer un impedimento para la reanudación del crecimiento económico.

Por otro lado, la apuesta por un modelo de crecimiento productivo basado en actividades de mayor valor añadido modifica sustancialmente la perspectiva inmigratoria, es decir, los ritmos de emigración de los últimos diez años no se producirán en la presente década. El cambio hacia actividades de mayor valor añadido necesitará de más tiempo y las actividades intensivas de mano de obra como la construcción, los servicios, etc., seguirán teniendo importancia. La necesidad de mano de obra será en cierta forma compensada por los parados actuales, por lo que la necesidad de emigrantes seguirá siendo importante pero no alcanzará las cifras de los años anteriores.

Como hemos señalado, el cambio de modelo de crecimiento supondrá en el mercado laboral mayor necesidad de mano de obra cada vez más formada. Este aspecto también afectará a la emigración. Sin embargo, esa demanda no sólo se limitará a los profesionales cualificados puesto que la presencia del sector servicios en la mayoría de las economías europeas sigue siendo muy importante. Lo mismo ocurrirá en el conjunto de España, aunque la llegada de inmigrantes será menor que en las épocas pasadas por el fuerte paro existente que compensará la necesidad futura de mano de obra.

3. Evolución demográfica pasada en el País Vasco. Efectos sobre el mercado de trabajo. Comparación con España y la Unión Europea

En este apartado mostraremos la evolución en los últimos años de los indicadores que caracterizan el entorno demográfico del País Vasco, el conjunto de España y Europa, así como las consecuencias derivadas de esos cambios en el ámbito del mercado laboral. En este sentido analizaremos los parámetros más representativos del análisis del mercado de trabajo. Esto es, la actividad y la ocupación. Abordaremos también la inserción de la inmigración extranjera en el mercado laboral del País Vasco y su influencia en el modelo demográfico. En este punto, examinaremos las diferencias que muestra este colectivo respecto a la población autóctona. Para realizar este análisis se utilizarán datos de distintas fuentes estadísticas, principalmente los procedentes del Instituto Nacional de Estadística y de Eurostat.

3.1. Evolución demográfica en el País Vasco

El País Vasco, al igual que los países desarrollados del entorno, ha experimentado en las últimas décadas un proceso de envejecimiento de su población, siendo las bajas tasas de fecundidad y natalidad así como el aumento de la esperanza de vida, los principales factores que han contribuido a su modelo demográfico.

Cuando se examina la evolución de la población vasca en las últimas tres décadas se observa que esta evolución contrasta con la experimentada en décadas anteriores. Entre 1950 y 1970, el País Vasco registró un fuerte aumento de la población, especialmente en la década de los años sesenta, alcanzándose las mayores tasas de crecimiento demográfico del siglo XX. Ese importante incremento de la población fue consecuencia, por un lado, del crecimiento natural de la población, que estuvo motivado por las altas tasas de natalidad y el descenso de las tasas de mortalidad, y, por otro lado, por la existencia de un saldo migratorio positivo (procedente del resto del Estado), derivado del fuerte crecimiento económico que tuvo lugar en el País Vasco.

La tendencia creciente de la población se invierte a principios de los años ochenta (ver tabla 2). En el período 1981-91, la población disminuyó un 2%, permaneciendo estancada hasta el año 2003, en que se inicia un lento crecimiento debido a la llegada de población extranjera y al aumento de la natalidad. Como consecuencia de esta evolución, en 28 años (período 1981-2009) la población vasca apenas ha crecido un 1%, cifrándose en la actualidad en casi 2,2 millones de personas. Por otro lado, esta evolución ha hecho que la población vasca pierda paulatinamente importancia relativa en el conjunto del Estado, suponiendo actualmente el 4,6% de la población española.

La evolución de la población ha sido muy diferente por grupos de edad, lo que ha transformado la pirámide poblacional vasca, conduciendo a su progresivo envejecimiento, con un acusado y continuo descenso de la población de edades más jóvenes y el aumento de la de mayor edad. Como se observa en la tabla 3, mientras que la población menor de 16 años se ha reducido a la mitad en el período 1981-2009, la de mayores de 65 años se ha duplicado, pasando a superar al grupo de menor edad. Como consecuencia, el 67,4% de la población posee entre 16 y 64 años, el 18,9% más de 65 años, y

Tabla 2. Población del País Vasco (índice 100 = población de 1981)

Años	Población	Índice	% Población España
1970	1.867.303	87	5,5
1981	2.141.969	100	5,7
1991	2.104.041	98	5,4
1998	2.098.628	98	5,3
2000	2.098.596	98	5,2
2001	2.101.478	98	5,1
2002	2.108.281	98	5,0
2003	2.112.204	99	4,9
2004	2.115.279	99	4,9
2005	2.124.846	99	4,8
2006	2.133.684	100	4,8
2007	2.141.860	100	4,7
2008	2.157.112	101	4,7
2009	2.172.175	101	4,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Elaboración propia.

Tabla 3. Estructura de la población del País Vasco por grupos de edad

Años	Población				Distribución (%)			
	Total	0-15 años	16-64 años	65 y más	Total	0-15 años	16-64 años	65 y más
1981	2.141.969	581.015	1.364.021	196.933	100	27,1	63,7	9,2
1991	2.104.041	390.477	1.446.938	266.626	100	18,6	68,8	12,7
1998	2.098.628	282.192	1.473.684	342.752	100	13,4	70,2	16,3
2000	2.098.596	271.823	1.465.203	361.564	100	13,0	69,8	17,2
2001	2.101.478	270.065	1.461.044	370.369	100	12,9	69,5	17,6
2002	2.108.281	268.892	1.460.450	378.939	100	12,8	69,3	18,0
2003	2.112.204	268.690	1.459.753	383.761	100	12,7	69,1	18,2
2004	2.115.279	271.019	1.458.389	385.871	100	12,8	68,9	18,2
2005	2.124.846	274.579	1.462.958	387.309	100	12,9	68,9	18,2
2006	2.133.684	279.603	1.460.794	393.287	100	13,1	68,5	18,4
2007	2.141.860	285.309	1.459.419	397.132	100	13,3	68,1	18,5
2008	2.157.112	291.876	1.463.572	401.664	100	13,5	67,8	18,6
2009	2.172.175	298.513	1.464.125	409.537	100	13,7	67,4	18,9

Fuente: INE. Elaboración propia.

el 13,7% menos de 16 años. Esta estructura poblacional contrasta con la mostrada en 1981, cuando los mayores de 65 años suponían apenas el 9,2% de la población mientras que el colectivo de los más jóvenes representaba el 27,1%.

El proceso de envejecimiento de la población vasca también se percibe cuando se analiza la evolución de la población potencialmente activa, esto es, el colectivo con edades comprendidas entre los 16 y 64 años. Entre 1981 y 2009 este grupo de población se incrementó un 7%, si bien en la última década se ha mantenido prácticamente estancada. Por grupos de edad, este período se ha caracterizado fundamentalmente por la disminución de la población con edades inferiores a 35 años, y especialmente, de los menores de 25 años. En contraste, aumenta el volumen de población entre 35 y 64 años.

Como resultado de esta evolución se han producido importantes cambios estructurales. La tabla 4 constata el predominio de los grupos de edad de 35 a 45 años y de 45 a 54 años, que representan el 47% de la población potencialmente activa. Estos son, por otra parte, los grupos de población naci-

Tabla 4. Estructura de la población potencialmente activa del País Vasco (en % del total de población)

Grupos de edad	1981	1991	2001	2005	2009
De 16 a 24 años	23,7	22,2	17,0	13,7	12,0
De 25 a 34 años	22,8	23,5	24,0	23,8	21,9
De 35 a 44 años	19,3	20,2	23,2	23,8	24,5
De 45 a 54 años	20,2	16,9	20,0	21,0	22,6
De 55 a 64 años	14,0	17,1	15,8	17,7	19,0
Total (16-64 años)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de Población Activa EPA (INE). Elaboración propia.

dos en la década de los años sesenta y setenta, en la que tuvo lugar la llamada explosión de la natalidad (*baby boom*).

El proceso de envejecimiento de la población potencialmente activa se percibe también en el peso creciente de la población de mayor edad. El colectivo de 55 a 64 años supone el 19% del total, incrementando en el conjunto del período su importancia relativa en 5 puntos porcentuales. Por el contrario, el colectivo más joven representa el 12% de la población de referencia; colectivo que ha reducido su importancia relativa a la mitad respecto a la registrada al comienzo del período.

En definitiva, el análisis realizado ha puesto de manifiesto que la evolución demográfica en el País Vasco en las últimas décadas se ha caracterizado por el envejecimiento de la población. Esto ha sido debido al descenso de la natalidad (con un menor número de hijos por mujer y un aumento de la edad media a la maternidad), y al aumento de la esperanza de vida. A pesar de que en los últimos años el País Vasco ha vuelto a presentar saldos migratorios positivos debido a la llegada de inmigrantes extranjeros, en general con edades jóvenes, este factor resulta todavía insuficiente para contrarrestar el envejecimiento de la población.

Este comportamiento demográfico del País Vasco presenta, por otro lado, un perfil similar al de otras regiones europeas industrializadas, y en especial, al del resto de España, si bien es cierto que la magnitud del proceso de envejecimiento de la población ha sido más acusado en el País Vasco.

La población del conjunto de España, a diferencia de la vasca, ha experimentado a lo largo del período 1981-2009 un continuo crecimiento (ver tabla 5). En 2009, había 46,7 millones de habitantes, un 24% más que en 1981. En el País Vasco, como se ha señalado anteriormente, la población apenas cre-

Tabla 5. Evolución de la población y estructura poblacional de España

Años	Población				Distribución por grupos de edad (%)		
	Total	0-15 años	16-64 años	65 y más	0-15 años	16-64 años	65 y más
1981	37.683.362	10.350.454	23.096.139	4.236.769	27,5	61,3	11,2
1991	38.872.268	8.207.361	25.294.655	5.370.252	21,1	65,1	13,8
1998	39.852.651	6.570.529	26.778.355	6.503.770	16,5	67,2	16,3
2000	40.499.791	6.382.301	27.275.343	6.842.142	15,8	67,3	16,9
2001	41.116.842	6.322.155	27.757.135	7.037.553	15,4	67,5	17,1
2002	41.837.894	6.367.677	28.300.776	7.169.435	15,2	67,6	17,1
2003	42.717.064	6.497.543	28.942.901	7.276.620	15,2	67,8	17,0
2004	43.197.684	6.571.054	29.325.621	7.301.009	15,2	67,9	16,9
2005	44.108.530	6.719.131	30.057.132	7.332.267	15,2	68,1	16,6
2006	44.708.964	6.825.177	30.399.395	7.484.392	15,3	68,0	16,7
2007	45.200.737	6.927.730	30.741.181	7.531.826	15,3	68,0	16,7
2008	46.157.822	7.113.961	31.410.936	7.632.925	15,4	68,1	16,5
2009	46.745.807	7.265.948	31.696.955	7.782.904	15,5	67,8	16,6

Fuente: INE. Elaboración propia.

ció un 1%. Por grupos de edad, en ambas áreas ha retrocedido la población menor de 16 años en favor de los colectivos de más edad. Sin embargo, mientras que en el resto de España el colectivo más joven ha disminuido un 30%, en el País Vasco se ha reducido a la mitad. Al mismo tiempo, el grupo de más edad ha crecido un 84% en el resto de España, en tanto que se ha duplicado en el País Vasco. Debido a esta evolución, en 2009 la población de más de 65 años tiene un peso mayor en el total de la población vasca (2 puntos porcentuales) y, por el contrario, es menor la importancia relativa de la población con edades inferiores a los 16 años. De hecho, en el resto de España ambos grupos de edad apenas difieren en un punto porcentual: los más jóvenes representan el 15,5% de la población y los más mayores el 16,6%. En el País Vasco, sin embargo, la diferencia entre ambos colectivos se eleva a 5 puntos porcentuales.

Por otro lado, la comparación de ambas pirámides poblacionales muestra que en ambas áreas la importancia relativa de la población potencialmente activa es similar. Sin embargo, se perciben diferencias por grupos de edad (tabla 6). De nuevo, el grupo de mayor edad (de 55 a 64 años) tiene mayor peso en el País Vasco que en el resto del país, en tanto que sucede lo contrario en los colectivos más jóvenes (de edad inferior a 34 años).

Tabla 6. Estructura de la población potencialmente activa de España (en %)

<i>Grupos de edad</i>	<i>1981</i>	<i>1991</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2009</i>
De 16 a 24 años	24,0	23,3	19,2	16,3	14,5
De 25 a 34 años	21,6	23,6	24,9	25,4	24,3
De 35 a 44 años	18,6	19,4	22,8	23,7	24,6
De 45 a 54 años	20,0	16,5	18,3	19,1	20,6
De 55 a 64 años	15,7	17,2	14,8	15,4	16,0
Total (16-64 años)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INE. EPA. Elaboración propia.

Por lo que se refiere a la Unión Europea (UE-27), desde 1970 hasta 2009 su población ha pasado de 403 a 500 millones de personas, constatándose, en cualquier caso, una significativa disminución del ritmo de crecimiento en los últimos años, en donde se han registrado tasas de crecimiento anual próximas al 0,5%. Es interesante destacar, además, que el crecimiento poblacional se ha debido en buena parte a la incidencia de la inmigración, siendo el crecimiento natural de la población muy limitado, debido a una disminución importante del número de nacimientos, con una ampliación significativa de la esperanza de vida (Eurostat, 2009).

La población europea sigue, por tanto, una dinámica de envejecimiento. A la vez que se registra un incremento de la población de más edad, la proporción de la población más joven se reduce de forma considerable. De hecho, a partir del año 2005, el peso de la población de 65 o más años supera al de la población de menos de 15 años, siendo sus pesos en el año 2008 de un 17% y un 15,6%, respectivamente; cifras éstas similares a las registradas en el conjunto de España. Sin embargo, en el País Vasco, el porcentaje de población con más de 65 años es mayor que en el resto de España y la UE-27, cifrada en casi el 19%, y se reduce al 13,7% la participación del colectivo de menor edad.

3.2. Evolución del mercado de trabajo en el País Vasco

El análisis relativo a la evolución de la tasa de actividad en el País Vasco, el conjunto de España y la UE-27, que queda reflejado en las tablas 7 y 8, muestra a grandes rasgos, algunas tendencias claras. En primer lugar, la clara disminución de la tasa de actividad de los hombres. En segundo lugar, la caída de la tasa de participación de los jóvenes de 15 a 24 años, que está estrechamente relacionado con el deseo de conseguir un mayor nivel de educación. Y, finalmente, el aumento de la presencia de la mujer en el mercado laboral a pesar del peso de las tradiciones culturales y de la falta de oportunidades para que la mujer pueda compaginar el trabajo con sus obligaciones familiares.

Tabla 7. Evolución de la tasa de actividad en Unión Europea (UE-27)

Año	Total	Hombres	Mujeres
2000	56,6	65,9	47,9
2001	56,4	65,6	47,9
2002	56,3	65,3	48,0
2003	56,5	65,2	48,3
2004	56,5	65,0	48,5
2005	56,9	65,3	49,2
2006	57,3	65,5	49,7
2007	57,4	65,5	49,9
2008	57,7	65,6	50,3

Fuente: INE. Elaboración propia.

Tabla 8. Evolución de la tasa de actividad en el País Vasco y resto de España.
Porcentajes de población por grupos de edad y sexo

Años	Resto de España							País Vasco						
	Total	16-19	20-24	25-54	55 y más	Varones	Mujeres	Total	16-19	20-24	25-54	55 y más	Varones	Mujeres
1976	52,3	55,5	58,9	62,4	29,6	77,8	28,7	53,9	54,1	64,9	62,0	29,5	80,5	28,3
1981	49,7	44,8	59,4	62,5	25,0	73,6	27,4	52,0	39,0	66,2	63,7	25,0	75,6	29,4
1986	49,1	36,1	62,1	65,4	21,4	70,4	29,1	49,9	27,4	62,4	67,2	18,8	71,4	29,2
1991	50,8	29,9	65,9	71,5	19,1	68,0	34,7	51,9	19,6	64,3	75,1	16,3	67,8	36,8
1996	51,3	24,3	60,1	75,1	16,2	65,1	38,2	51,5	12,1	54,4	77,9	14,5	64,0	39,6
2001	53,0	25,6	60,2	76,6	16,7	66,2	40,4	54,2	13,9	59,0	81,1	14,8	66,1	42,8
2005	57,4	28,9	67,0	80,9	19,1	68,8	46,4	56,9	18,3	60,6	84,3	18,0	67,4	47,0
2006	58,3	29,3	67,9	82,0	19,6	69,1	48,0	58,1	19,4	62,4	85,7	19,0	67,8	48,9
2007	58,9	29,7	67,4	82,8	19,9	69,3	48,9	57,6	15,8	60,0	85,4	19,5	66,9	48,9
2008	59,8	29,1	68,1	83,8	20,8	69,5	50,5	58,1	16,8	60,7	86,2	19,8	67,0	49,6
2009	59,9	24,7	66,5	84,7	21,2	68,7	51,6	57,4	15,5	61,2	86,3	18,7	65,2	50,1

Fuente: INE. Elaboración propia.

En relación a los datos europeos (tabla 9), cabe señalar que el aumento de la tasa de actividad de apenas un punto en los ocho años de referencia, parece evidente que se ha debido al aumento de la participación femenina en el mercado laboral, con un incremento de casi tres puntos porcentuales frente al ligero descenso de la tasa de actividad masculina de tres décimas.

Tabla 9. Evolución de la población activa en la Unión Europea

	Total	15-24 años (% total)	25-54 años (% total)	55 y más años (% total)
2000	222.556.200	12,4	76,6	11,0
2001	223.442.000	12,3	76,6	11,1
2002	224.413.900	12,1	76,7	11,2
2003	226.086.600	11,9	76,4	11,7
2004	227.429.800	11,7	76,3	12,0
2005	231.362.300	11,7	75,9	12,4
2006	234.003.500	11,5	75,7	12,8
2007	235.841.700	11,3	75,5	13,2
2008	238.275.700	11,2	75,2	13,5

Fuente: INE. Elaboración propia.

En relación al estudio comparado del País Vasco y el resto de España, los datos revelan que la tasa de actividad en el conjunto del Estado ha sido, en el período 1976-2009, superior a la registrada en el País Vasco en todos los grupos de edad, excepto en el de 25 a 54 años, en el que la economía vasca presenta mayores ratios en todo el período. En ambos sexos la tasa de actividad en el total nacional supera a la registrada en la economía vasca.

De los datos presentados sobre la evolución de la población activa en el País Vasco, el resto de España y la UE-27 (tablas 10 y 11) se puede concluir que, por grupos de edad, los más jóvenes y las personas de edad avanzada presentan un menor peso en el total de la población activa. En los últimos decenios, la participación de los jóvenes en la población activa ha disminuido considerablemente, y se prevé que se siga disminuyendo en particular en lo que respecta a los hombres. Las razones son varias: la mayor integración de los jóvenes en el sistema educativo, la emigración, la mayor presencia de la mujer en el mercado laboral y la desmotivación. Este último factor es de especial relevancia en países con deficientes condiciones en el mercado de trabajo.

El análisis por ámbitos geográficos, no obstante, muestra como la población activa en la UE en el período 2000-2008, ha crecido un 7%, siendo el grupo de edad de 55 años y más el que ha registrado

Tabla 10. Población activa masculina y femenina la Unión Europea: total y distribución porcentual por grupos de edad

	Hombres				Mujeres			
	Total (miles)	15-24 años	25-54 años	55 y más años	Total (miles)	15-24 años	25-54 años	55 y más años
2000	124.674.500	12,0	76,0	12,1	97.881.700	13,0	77,3	9,7
2001	125.010.800	11,9	76,0	12,1	98.431.300	12,8	77,4	9,8
2002	125.324.100	11,8	75,9	12,3	99.089.900	12,5	77,6	9,9
2003	125.847.400	11,6	75,6	12,7	100.239.200	12,1	77,5	10,4
2004	126.248.400	11,5	75,5	13,0	101.181.400	12,0	77,4	10,6
2005	127.992.800	11,6	75,1	13,3	103.369.400	11,8	77,0	11,2
2006	129.155.700	11,4	74,9	13,7	104.847.800	11,6	76,7	11,6
2007	129.956.200	11,3	74,6	14,1	105.885.600	11,4	76,5	12,1
2008	130.976.800	11,2	74,3	14,5	107.298.900	11,3	76,3	12,4

Fuente: INE. Elaboración propia.

Tabla 11. Evolución de la población activa en el País Vasco y en el resto de España. Distribución porcentual por grupos de edad y sexo (1976-2008)

	Resto de España						País Vasco					
	Total (miles)	15-24 años	25-54 años	55 y más años	% varones	% mujeres	Total (miles)	15-24 años	25-54 años	55 y más años	% varones	% mujeres
1976	13.331.500	21,3	63,0	15,7	71,5	28,5	785.100	22,1	64,9	13,0	73,2	26,8
1981	13.479.900	21,4	64,1	14,5	71,4	28,6	802.600	21,4	66,7	11,9	71,2	28,8
1986	14.183.900	20,5	66,3	13,2	69,4	30,6	818.700	19,0	70,8	10,3	70,1	29,9
1991	15.602.200	18,8	69,3	11,9	64,8	35,2	890.700	16,1	74,6	9,3	63,7	36,3
1996	16.517.700	15,7	74,5	9,8	61,7	38,3	905.900	12,2	79,2	8,6	60,5	39,5
2001	18.050.700	13,5	76,5	10,0	60,8	39,2	971.900	10,6	80,5	8,9	59,4	40,6
2005	20.885.700	11,9	77,4	10,7	58,7	41,3	1.034.100	8,5	80,5	11,0	57,6	42,4
2006	21.584.800	11,5	77,8	10,7	58,1	41,9	1.058.700	8,2	80,2	11,6	56,7	43,3
2007	22.189.900	11,0	78,2	10,9	57,7	42,3	1.055.100	7,4	80,5	12,1	56,4	43,6
2008	22.848.200	10,5	78,3	11,2	57,0	43,0	1.063.900	7,2	80,5	12,3	56,0	44,0
2009	23.037.500	9,6	78,9	11,5	56,2	43,8	1.047.600	7,0	81,0	12,0	55,0	45,0

Fuente: INE. Elaboración propia.

una evolución más positiva en esos años considerados, tanto en los hombres como en las mujeres. Aspecto éste que resulta ciertamente relevante puesto que difiere de las tendencias generales antes mencionadas sobre una menor participación relativa de la población de mayor edad en la población activa. Con carácter general, la participación de los hombres en el total de la población activa, crece en un 5%, mientras que la de la mujer lo hace un 9,6% en el mismo período.

La población activa en el total nacional ha crecido un 27% en el periodo 2000-2008, frente al 7,7% experimentado por la economía vasca, cifras éstas muy semejantes a la mostrada por la Unión Europea. El fuerte proceso migratorio acontecido en la economía española y que ha tenido un impacto más tardío en el País Vasco puede explicar dicha diferencia.

Por grupos de edad, tanto en el País Vasco como en el resto de España aumenta la población activa, especialmente en el grupo de edad de 25 a 54 años, mientras que se reduce en la de 55 años y más. Esto se produce particularmente en aquellos trabajadores que están cercanos a la edad de jubilación. En muchos casos, este descenso de la población activa es debido a que los trabajadores mayores se retiran inducidos por el alto desempleo, por el adelanto de la edad de jubilación, etc.

Respecto a la distribución de la población activa entre hombres y mujeres cabe destacar que uno de los grandes cambios que se han producido en estos últimos años en la población activa en el conjunto de España en relación a la de la Unión Europea, ha sido el crecimiento espectacular de la población activa femenina, siendo incluso mayor la participación relativa de éstas en la economía vasca. De hecho, desde el año 1991 la participación de las mujeres en la población activa vasca es superior, aproximadamente, en un punto porcentual a la que se produce en el resto de España. Por grupos de edad, el de 25 a 54 años es el que experimenta mayor incremento.

Por lo que se refiere a la ocupación (tablas 12 y 13), el incremento del casi 10% en el total de ocupados en la Unión Europea en el período de análisis ha tenido su réplica en el aumento de la presencia

Tabla 12. Ocupados en la UE-27: total y distribución porcentual por grupos de edad

Años	Total	15-24 años	25-54 años	55 y más años
2000	202.019.200	11,2	77,5	11,4
2001	204.314.500	11,1	77,5	11,4
2002	204.396.200	10,9	77,4	11,6
2003	205.736.700	10,7	77,2	12,1
2004	206.565.200	10,5	77,2	12,3
2005	210.794.200	10,4	76,8	12,8
2006	214.913.400	10,4	76,5	13,1
2007	219.050.500	10,3	76,2	13,5
2008	221.670.300	10,2	75,9	13,9

Fuente: INE. Elaboración propia.

Tabla 13. Evolución de los ocupados en la UE. Porcentaje de hombres y mujeres sobre el total

	Hombres				Mujeres			
	Total	15-24 años	25-54 años	55 y más años	Total	15-24 años	25-54 años	55 y más años
2000	114.478.700	10,7	77,0	12,3	87.540.400	11,8	78,1	10,2
2001	115.345.600	10,7	77,0	12,3	88.968.900	11,6	78,1	10,3
2002	115.009.900	10,6	76,8	12,6	89.386.300	11,3	78,3	10,4
2003	115.277.900	10,4	76,5	13,1	90.458.800	11,0	78,1	10,9
2004	115.389.800	10,2	76,4	13,4	91.175.400	10,8	78,1	11,1
2005	117.410.800	10,3	76,1	13,7	93.383.300	10,7	77,7	11,7
2006	119.421.900	10,2	75,8	14,0	95.491.500	10,5	77,4	12,1
2007	121.445.700	10,2	75,4	14,4	97.604.800	10,4	77,1	12,4
2008	122.381.600	10,1	75,1	14,8	99.288.600	10,3	77,0	12,8

Fuente: INE. Elaboración propia.

relativa del grupo de edad de 55 años y más, que ha aumentado su participación relativa en 2,5 puntos porcentuales. Este comportamiento se debe tanto a la mayor participación de las mujeres como de los hombres en este tramo de edad. Frente a este incremento, los ocupados pertenecientes a los grupos de edad de 15 a 24 años y de 25 a 54 años han disminuido su participación en un punto porcentual y 2,4 puntos porcentuales respectivamente.

La evolución de los ocupados en el País Vasco y en el resto de España en el período 1976-2009 (tablas 14 y 15), viene marcada por los siguientes factores. En primer lugar, el descenso de la población ocupada masculina y aumento de la femenina, siendo los ratios de participación de la mujer mayores en la economía vasca: casi un punto porcentual de diferencia respecto de la participación española desde el año 1996. En segundo lugar, el mayor ratio de ocupados en el grupo de edad de 25 a 54 años se registra en el País Vasco. Lo mismo sucede con el grupo de mayores de 55 años. Por el contrario, el grupo de personas de 15 a 24 años tienen una mayor participación relativa en el conjunto de España. Por último, destacar que frente a los continuos aumentos de la población ocupada que se han producido entre los

Tabla 14. Evolución de los ocupados en el País Vasco y el resto de España. Distribución porcentual por grupos de edad y sexo

Año	Resto de España						País Vasco					
	Total	15-24 años	25-54 años	55 y más años	% varones	% mujeres	Total	15-24 años	25-54 años	55 y más años	% varones	% mujeres
1976	12.723.100	20,0	63,8	16,2	71,6	28,4	756.800	20,3	66,3	13,5	73,9	26,1
1981	11.588.300	16,4	67,7	15,9	72,2	27,8	676.500	15,1	71,6	13,3	72,9	27,1
1986	11.208.800	14,0	71,1	15,0	71,1	28,9	629.000	9,9	78,0	12,0	72,8	27,2
1991	13.057.100	15,5	71,5	13,0	68,1	31,9	728.000	11,4	77,8	10,8	69,1	30,9
1996	12.871.500	11,7	77,1	11,2	65,3	34,7	719.200	8,2	82,1	9,7	64,3	35,7
2001	16.146.300	11,9	77,6	10,5	62,9	37,1	876.800	9,3	81,4	9,3	61,7	38,3
2005	18.973.200	10,6	78,4	11,0	60,0	40,0	958.200	7,4	81,1	11,5	58,6	41,4
2006	19.747.700	10,3	78,6	11,1	59,5	40,5	984.900	7,0	81,0	12,0	57,7	42,3
2007	20.356.000	9,8	79,1	11,2	58,9	41,1	990.600	6,6	81,1	12,4	57,2	42,8
2008	20.257.600	9,0	79,3	11,7	57,9	42,1	995.300	6,2	81,0	12,7	56,6	43,4
2009	18.888.000	7,3	80,3	12,4	56,4	43,6	932.000	5,4	82,0	12,6	55,2	44,8

Fuente: INE. Elaboración propia.

Tabla 15. Evolución de la tasa de empleo (%) en el País Vasco y resto de España, total por grupos de edad y sexo

Año	Resto de España							País Vasco						
	Total	16-19	20-24	25-54	55 y más	varones	mujeres	Total	16-19	20-24	25-54	55 y más	varones	mujeres
1976	49,9	48,5	54,0	60,4	29,0	74,3	27,3	51,9	44,1	60,7	61,1	29,4	78,4	26,5
1981	42,7	25,8	42,3	56,7	23,6	63,9	23,0	43,9	17,4	44,5	57,6	23,6	65,2	23,3
1986	38,8	17,4	35,1	55,4	19,2	57,0	21,7	38,3	8,3	27,3	56,9	16,9	57,0	20,4
1991	42,5	19,6	46,3	61,6	17,6	59,7	26,4	42,4	8,7	39,4	64,0	15,4	60,0	25,6
1996	39,9	11,9	36,5	60,6	14,4	53,8	26,9	40,9	5,0	29,9	64,1	13,0	54,0	28,4
2001	47,4	18,1	48,9	69,5	15,7	61,2	34,3	48,9	8,8	47,7	74,0	14,0	62,0	36,4
2005	52,1	20,5	55,6	74,4	18,0	63,9	40,8	52,7	12,8	50,2	78,7	17,4	63,6	42,5
2006	53,4	20,8	57,8	75,8	18,6	64,8	42,4	54,0	11,6	51,7	80,5	18,4	64,1	44,5
2007	54,1	21,2	57,2	76,8	18,8	64,9	43,6	54,1	10,8	51,2	80,7	18,8	63,7	45,0
2008	53,0	17,6	54,2	75,3	19,3	62,5	43,9	54,3	10,7	50,9	81,2	19,1	63,4	45,8
2009	49,2	11,1	44,3	70,7	18,7	56,5	42,1	51,1	8,9	43,1	77,7	17,5	58,2	44,3

Fuente: INE. Elaboración propia.

años 1981-1991 y 1991-2001, en el periodo 2005-2009 asistimos a una caída en la tasa de crecimiento de dicha magnitud, siendo la disminución mayor en la economía vasca, un 2,7% frente al 0,4% en el resto de España.

El análisis de la evolución de la tasa de empleo en ambos ámbitos geográficos en el periodo 1976-2009 muestra que en todos los años considerados, dicho ratio es superior en la economía vasca, especialmente, en el grupo de edad de 25 a 54 años. Respecto a las mujeres, y desde el año 1991, la tasa de empleo es superior a la del resto de España., aproximadamente en un punto porcentual cada año. Esta diferencia favorable también se refleja en la tasa de empleo de los hombres, en todos los años, exceptuando los años 2005, 2006 y 2007.

El desempleo no ha sido la principal vía de salida del mercado laboral para los trabajadores de más edad, pues las tasas de paro disminuyen bastante con la edad. El hecho de que estos trabajadores presenten una tasa de paro más baja no quiere decir que corran menos riesgo de perder su trabajo que los jóvenes, en realidad puede ser reflejo de que los trabajadores mayores optan por jubilarse cuando pierden el empleo. En este grupo de edad el paro de larga duración es mucho más grave que en otros grupos.

4. La inmigración en el País Vasco

4.1. Efectos de la inmigración en la población vasca

La inmigración es el principal factor de crecimiento demográfico en los países de la Unión Europea. Según datos de la OCDE, en el año 2006 la población de origen extranjero constituía alrededor del 12% de la población total de los países de la OCDE, lo que suponía un aumento de un 18% respecto al valor registrado en el año 2000. En estos años, los países de la Unión Europea, entre los que destacan Irlanda y el Reino Unido, han sido importantes receptores de inmigración, pero en ninguno ha alcanzado la magnitud de España. Asimismo, a escala mundial, España se ha convertido en uno de los principales destinos de la migración internacional: es el segundo país de la OCDE por la inmigración recibida en términos absolutos, y el primero en términos proporcionales a la población del país. El primero en términos absolutos ha sido Estados Unidos, que ha recibido el doble de inmigración que España. La singularidad de España se debe a la combinación de un elevado crecimiento económico y al hecho de que haya estado basado en sectores intensivos en el uso de mano de obra, como la construcción y los servicios (Pajares, 2010).

Para analizar la importancia que en la economía vasca tienen los flujos de población procedentes del exterior utilizaremos los datos elaborados por el INE a partir del Padrón municipal. La relevancia de esta fuente estadística estriba en que la mayoría de las personas que inmigra, lo haga de forma autorizada o irregular, se dan de alta en el padrón, por lo que esta fuente permite saber cuántos extranjeros llegan al país a lo largo del año.

Tabla 16. Evolución de la población autóctona y extranjera en el País Vasco y España

Años	País Vasco				España			
	Total	Autóctonos	Extranjeros	% Extranjeros	Total	Autóctonos	Extranjeros	% Extranjeros
1998	2.098.628	2.083.430	15.198	0,7	39.852.651	39.215.566	637.085	1,6
1999	2.100.441	2.083.648	16.793	0,8	40.202.160	39.453.206	748.954	1,9
2000	2.098.596	2.077.456	21.140	1,0	40.499.791	39.575.912	923.879	2,3
2001	2.101.478	2.074.040	27.438	1,3	41.116.842	39.746.185	1.370.657	3,3
2002	2.108.281	2.069.873	38.408	1,8	41.837.894	39.859.948	1.977.946	4,7
2003	2.112.204	2.062.973	49.231	2,3	42.717.064	40.052.896	2.664.168	6,2
2004	2.115.279	2.056.113	59.166	2,8	43.197.684	40.163.358	3.034.326	7,0
2005	2.124.846	2.051.952	72.894	3,4	44.108.530	40.377.920	3.730.610	8,5
2006	2.133.684	2.048.142	85.542	4,0	44.708.964	40.564.798	4.144.166	9,3
2007	2.141.860	2.043.336	98.524	4,6	45.200.737	40.681.183	4.519.554	10,0
2008	2.157.112	2.039.775	117.337	5,4	46.157.822	40.889.060	5.268.762	11,4
2009	2.172.175	2.039.310	132.865	6,1	46.745.807	41.097.136	5.648.671	12,1
Incremento 1998-2009	3,5%	-2,1%	774,2%		17,3%	4,8%	786,6%	

Fuente: INE.

Cuando se examina lo acontecido en el País Vasco (tabla 16), se observa que la población ha crecido un 3,5% en la última década (1998-2009). Este crecimiento ha sido consecuencia de la llegada de personas procedentes del extranjero, que se han multiplicado casi por 9, y que han permitido contrarrestar el saldo negativo de la población autóctona. Este incremento de la población inmigrante ha hecho que aumente el peso de este colectivo en la población total. Si en 1998 la población extranjera suponía el 0,7% de la población vasca, en 2009 representa el 6,1%. No obstante, el País Vasco constituye una de las Comunidades Autónomas con una menor proporción de población extranjera. En el conjunto de España los extranjeros suponen el 12,1% de la población y han incrementado su peso relativo en 10,5 puntos porcentuales en el conjunto del período.

Cuando se diferencia la población vasca por grupos de edad, la población extranjera muestra una evolución muy diferente al de la población autóctona (ver tabla 17). En el caso de la población autóctona, el único grupo que crece en el período 1998-2009 es el de más edad (65 y más años), que se incrementan casi un 20%. Sin embargo, en la población extranjera, todos los grupos de edad aumentan, y es precisamente el grupo de más edad el que muestra un menor crecimiento, un 95,3%; incremento que, aunque es importante y muy superior al mostrado por los autóctonos, queda muy lejos del sustancial crecimiento de los otros grupos de edad, en especial de los menores de 16 años, que aumentan un 978,4%. Este aumento es debido a las mayores tasas de natalidad de los extranjeros y también puede estar relacionado con los procesos de reagrupación familiar, lo que contribuye a rejuvenecer, aún más, la estructura de la población extranjera (Luxan, 2007). Como consecuencia, en la actualidad apenas el 0,6% de la población vasca con 65 y más años es extranjera, cifra que se eleva al 6,6% en el grupo de menor edad.

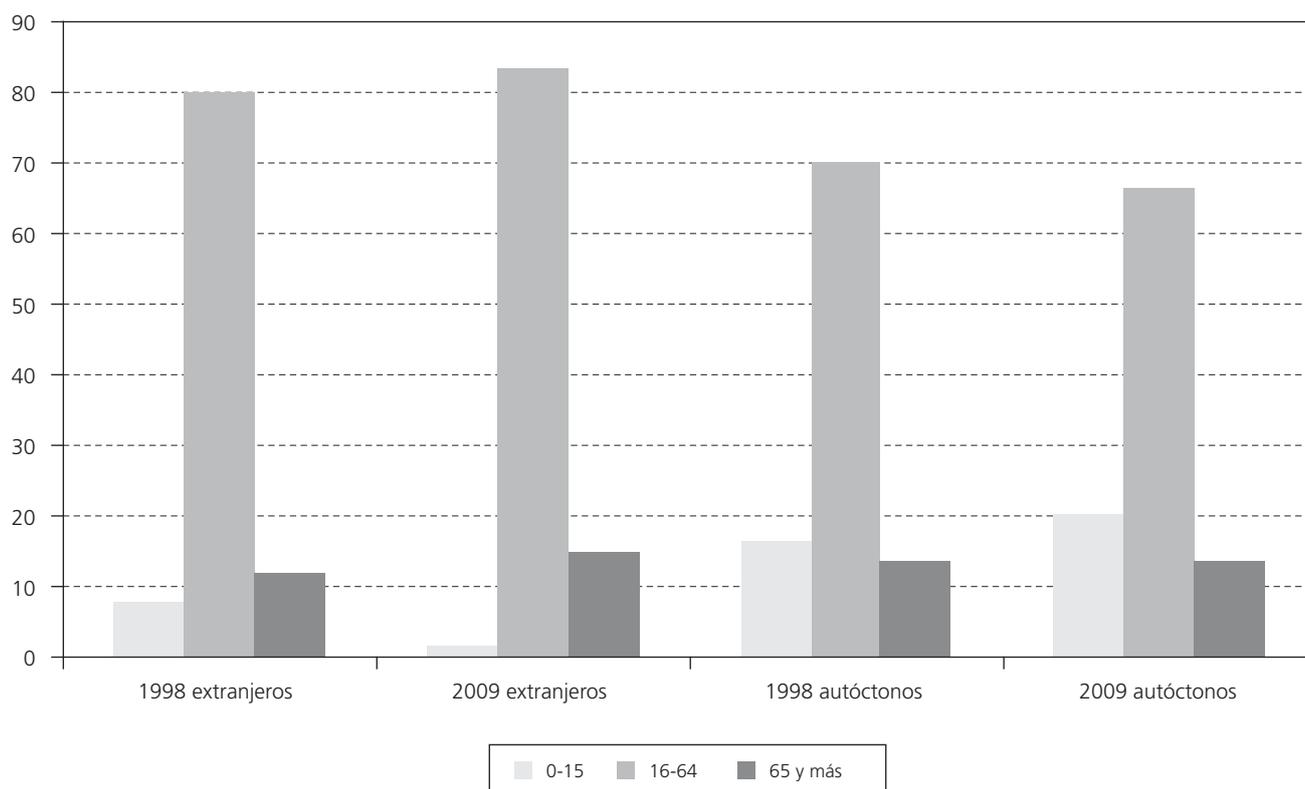
Tabla 17. Población autóctona y extranjera en el País Vasco por grupos de edad

	Grupos de edad			Total
	0-15 años	16-64 años	65 y más años	
<i>1998</i>				
Autóctonos	280.369	1.461.511	341.551	2.083.431
Extranjeros	1.823	12.173	1.201	15.197
% extranjeros	0,65%	0,83%	0,35%	
<i>2009</i>				
Autóctonos	278.860	1.353.259	409.537	2.041.656
Extranjeros	19.653	110.866	2.346	132.865
% extranjeros	6,58%	7,57%	0,57%	
<i>Incremento 1998-2009 (%)</i>				
Autóctonos	-0,5	-7,4	19,9	-2,0
Extranjeros	978,1	810,8	95,3	774,3

Fuente: INE. Elaboración propia.

La población autóctona y extranjera muestran, por tanto, distintas pirámides poblacionales (gráfico 2). Por un lado, la población en edad de trabajar tiene mayor importancia relativa en el colectivo de extranjeros que en la población autóctona. Por otro, la población autóctona es una población más envejecida que la extranjera: en 2009, el 20,1% de la población autóctona tiene más de 65 años, superando a la población con menos de 16 años, que representan el 13,7%. Por el contrario, en la población extranjera es más numeroso el grupo de menor edad, un 14,8%, y apenas suponen el 1,8% el grupo de edad con más de 65 años. Asimismo, se constata que entre 1998 y 2009, ha aumentado el peso de los mayores en la población autóctona, y, sin embargo, ha disminuido significativamente en la población extranjera. Por tanto, podemos concluir que son protagonistas de fenómenos contrapuestos: mientras que la población nativa envejece, la población extranjera presenta un perfil rejuvenecido.

Gráfico 2. Distribución por edades de la población autóctona y extranjera vasca (% del total)



Fuente: INE. Elaboración propia.

4.2. Efectos de la inmigración en el mercado de trabajo vasco

Para realizar el análisis del mercado de trabajo diferenciando entre la población autóctona y extranjera utilizaremos principalmente los datos procedentes de la Encuesta de Población Activa (EPA) para el País Vasco. El período para el que se dispone de información es el comprendido entre los años 2005 y 2009.

La población activa vasca muestra una diferente evolución en función de su origen (ver tabla 18). Mientras que la población activa autóctona desciende a partir de 2007, los trabajadores activos extranjeros registran significativos aumentos hasta 2009, año en que por primera vez, presentan una tasa anual de crecimiento negativa. Como consecuencia de esta dispar evolución, ha aumentado la proporción de extranjeros entre la población activa vasca del 4,7% en 2005 hasta el 7,3% en 2009.

Tabla 18. Población activa autóctona y extranjera de 16 años y más años en el País Vasco

Años	Activos (en miles)		% Extranjeros	Tasas de variación anual (%)		Tasas de actividad (%)	
	Autóctonos	Extranjeros		Autóctonos	Extranjeros	Autóctonos	Extranjeros
2005	984.900	49.100	4,7	—	—	56,2	77,5
2006	999.200	59.500	5,6	1,5	21,2	57,2	77,6
2007	986.000	69.100	6,5	-1,3	16,1	56,7	75,9
2008	985.700	78.200	7,4	0,0	13,2	56,9	78,5
2009	971.200	76.300	7,3	-1,5	-2,4	56,3	76,3

Fuente: EPA. INE. Elaboración propia.

Por otro lado, la tasa de actividad es mayor entre la población inmigrante que entre la población nativa, con una diferencia de casi 20 puntos porcentuales. Esto es debido a que se está produciendo un incremento de los flujos de inmigrantes procedentes de países con elevadas tasas de actividad (África, Sudamérica y Europa del Este). Los inmigrantes procedentes de estos países muestran una tasa de actividad superior ya que suelen tener una motivación especialmente laboral para la inmigración. Además, los inmigrantes jóvenes suelen incorporarse al mercado laboral antes que los nativos, debido a que la mayoría de inmigrantes que entran en nuestro país lo hacen para trabajar y no para cursar estudios tras su llegada (Cuadrado *et al.*, 2007).

Por lo que se refiere a la ocupación (tabla 19), los datos indican que hasta 2008 los inmigrantes fueron los que mayor número de ocupados aportaron. Después, derivado de la crisis económica, pierden ocupación ambos grupos, pero son los extranjeros los que registran una mayor pérdida. Entre la población nativa, la ocupación disminuyó un 5,9% en 2009 respecto al año anterior, reduciéndose un 12,4% entre la población inmigrante.

Estas pérdidas de ocupación se reflejan en la evolución de las tasas de empleo. En 2009 cayeron las tasas de ocupación tanto de los autóctonos como de los extranjeros, si bien el descenso fue más acusado para los inmigrantes. Este colectivo redujo en 8,3 puntos porcentuales su tasa de empleo respecto al año anterior. No obstante, los extranjeros siguen manteniendo tasas de ocupación superiores a las de los trabajadores nativos: un 57,4% y 50,7%, respectivamente. Sin embargo, el diferencial se ha reducido significativamente: en 2005, los extranjeros poseían una tasa de empleo del 68% mientras que para los autóctonos la tasa era del 52,2%.

Tabla 19. Población ocupada autóctona y extranjera de 16 años y más años en el País Vasco

Años	Ocupados (miles)		% Extranjeros	Tasas de variación anual (%)		Tasa de empleo (%)	
	Autóctonos	Extranjeros		Autóctonos	Extranjeros	Autóctonos	Extranjeros
2005	915.200	43.100	4,5	—	—	52,2	68,0
2006	935.500	49.400	5,0	2,2	14,6	53,6	64,5
2007	933.000	57.600	5,8	-0,3	16,6	53,6	63,3
2008	929.800	65.500	6,6	-0,3	13,7	53,7	65,7
2009	874.500	57.400	6,2	-5,9	-12,4	50,7	57,4

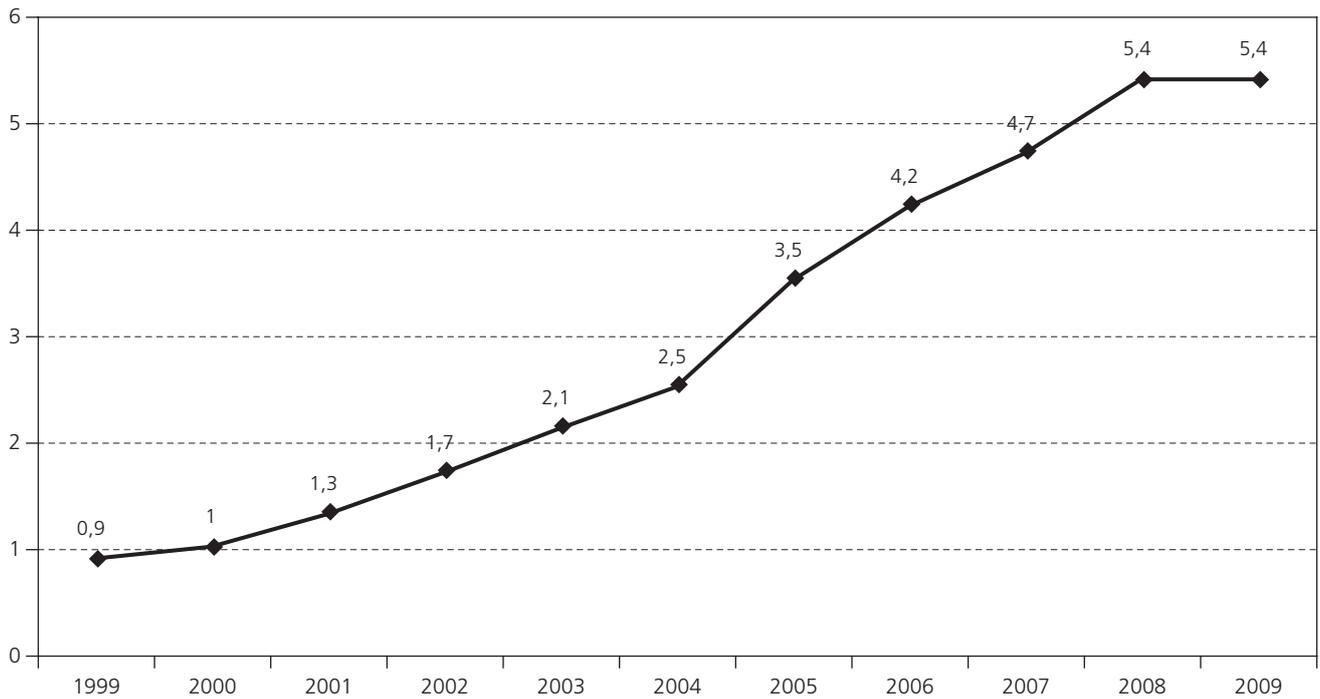
Fuente: EPA. INE. Elaboración propia.

Otra fuente relevante en el análisis de la ocupación son las Estadísticas de Trabajadores Afiliados a la Seguridad Social, proporcionadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Dado que la afiliación es obligatoria para las personas incluidas en el Sistema de la Seguridad Social, esta fuente recoge los afiliados realmente existentes, a diferencia de la EPA, que es una encuesta de la que después se establecen por ponderación los datos aportados. Por otro lado, sólo hace referencia al trabajo reglado, esto es, el que se produce con alta en la Seguridad Social y, por tanto, no dice nada sobre el trabajo sumergido.

El número de extranjeros dados de alta en la Seguridad Social se ha multiplicado casi por 8 en el País Vasco en 10 años, pasando de 6.610 afiliados en 1999 a 50.400 en 2009. En el caso de la población autóctona el aumento de afiliados ha sido menor; el número de afiliados se ha multiplicado por 1,2. En el gráfico 3 se puede observar la evolución de los trabajadores extranjeros sobre el total de trabajadores afiliados a la Seguridad Social en el País Vasco: el peso de la población extranjera ha aumentado significativamente, llegando a suponer en el año 2009 un 5,4% del total de trabajadores afiliados.

Para analizar los sectores de actividad en los que trabaja la población extranjera, se han utilizado los datos aportados por el Servicio Público de Empleo en relación con la contratación de inmigrantes (tabla 20). Estos datos indican que el 13% de los contratos realizados en 2009 fueron a extranjeros. La inmigración ha proporcionado una oferta abundante en sectores que antes se encontraban deficitarios de mano de obra. Entre los sectores de actividad en los que se inserta la población inmigrante destaca el

Gráfico 3. Trabajadores extranjeros afiliados en alta laboral en el País Vasco (en % del total de afiliados)



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales. Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración. Elaboración propia.

Tabla 20. Evolución de los contratos a trabajadores extranjeros en el País Vasco por sector de actividad (%)

Sectores	2007	2008	2009
Agricultura	5,5	6,4	8,1
Construcción	20,2	18,1	19,4
Industria	9,2	8,7	7,6
Servicios	65,1	66,8	64,9
Total Extranjeros	99.725	107.248	87.920
% Extranjeros	11,5	13,0	13,0
Total Contratos	869.262	822.932	674.007

Fuente: SEPE. Servicio Público de Empleo Estatal.

sector servicios, que ocupa a la mayor parte de los ocupados, el 65%, con una presencia relevante en el servicio doméstico, la hostelería y el comercio. Le sigue la construcción, que concentra el 19,4% de los contratos a extranjeros. La demanda de mano de obra en este sector ha estado asociada al boom de la construcción, que hizo que en el País Vasco, aunque con un impacto inferior al de otras zonas de España, el volumen de vivienda construida se triplicara desde 1987 (Gobierno Vasco, 2008). Por otro lado, en los últimos tres años ha aumentado la importancia relativa del sector agrícola en la contratación a extranjeros, en tanto que ha disminuido progresivamente el peso de la industria. Estos dos sectores concentraron el 8,1% y el 7,6%, respectivamente, de los contratos a extranjeros en 2009.

Para ofrecer una visión completa de la inserción de los extranjeros en el mercado laboral, resulta de gran interés analizar el nivel de formación de los trabajadores extranjeros así como la ocupación que desarrollan. No obstante, no se dispone de estos datos para la economía vasca. Por ello, hemos optado por utilizar los datos relativos al conjunto de España procedentes de la EPA y extrapolarlos al País Vasco, siendo conscientes de la limitación que esto conlleva, y por tanto, las conclusiones hay que tomarlas con cierta cautela.

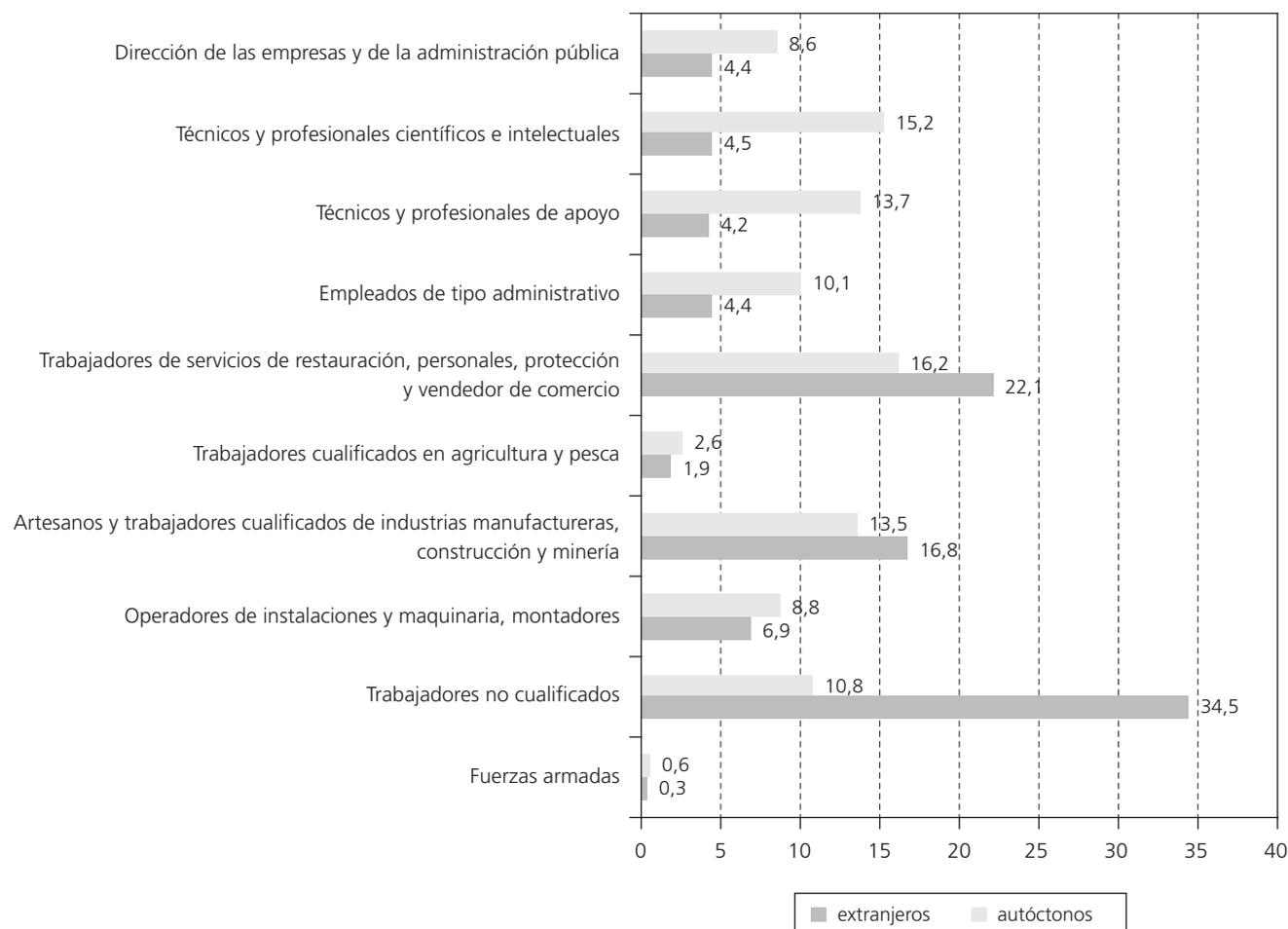
La Encuesta de Población Activa ofrece información sobre la cualificación de la población inmigrante, medida a través de su nivel de estudios (tabla 21). Se puede observar que el porcentaje de analfabetos entre la población extranjera ocupada en el conjunto de España es muy reducido, así como que la proporción de los que sólo tienen educación primaria es mayor entre los extranjeros que entre los españoles. En educación secundaria (primera y segunda etapa) vemos que los extranjeros tienen un porcentaje mayor y, finalmente, en educación superior es mayor el porcentaje que tienen los españoles. En conjunto, podemos decir que el nivel formativo de los autóctonos es más alto, principalmente, por su mayor proporción en educación superior.

Tabla 21. Nivel de estudios de la población ocupada autóctona y extranjera en España (en %) (IV trimestre de 2009)

Nivel de estudios	Autóctonos	Extranjeros
Analfabetos	0,2	1,3
Educación primaria	11,9	18,3
Educación secundaria primera etapa y formación e inserción laboral correspondiente	27,6	20,9
Educación secundaria segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente	22,1	36,4
Educación superior, excepto doctorado	37,4	22,7
Doctorado	0,8	0,4
Total	100,0	100,0

Fuente: EPA. INE. Elaboración propia.

Gráfico 4. Grupos de ocupación de la población autóctona y extranjera en España, 2009 (en %)



Fuente: EPA. INE. Elaboración propia.

Por otro lado, a través de la EPA se puede conocer en qué ocupaciones se inserta la población inmigrante en el mercado laboral español. Los trabajadores extranjeros están más concentrados en la categoría de trabajadores no cualificados, el 34,5%; cifra que se reduce al 10,8% en los trabajadores españoles. Asimismo, los extranjeros están, en mayor proporción que los españoles, en el grupo de trabajadores de servicios de restauración y comercio; ocupaciones en general de baja cualificación. En cambio, en los grupos que corresponden a las categorías profesionales de mayor cualificación (directivos, técnicos y profesionales) los españoles están en proporciones mucho más elevadas que los extranjeros.

5. Envejecimiento y mercado de trabajo en Euskadi: proyecciones demográficas

5.1. Metodología

Para analizar los efectos del proceso de envejecimiento sobre el mercado de trabajo vasco, hemos partido de las Proyecciones de Población A Corto Plazo elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el periodo 2010-2020. Estas proyecciones de población están disponibles en la página web del INE². En ellas el INE desglosa los resultados de dichas proyecciones no sólo para el conjunto de España, sino también a nivel provincial y de comunidad autónoma, lo que resulta de utilidad evidente para el ejercicio propuesto en este trabajo.

Nuestro objetivo es comprobar el previsible efecto del proceso de envejecimiento de la población vasca sobre el mercado de trabajo, en concreto sobre el tamaño y evolución de la población activa, es decir, de aquella parte de la población que participa de manera activa en el mercado de trabajo, ya sea ocupando de forma efectiva un puesto de trabajo o buscando un empleo de manera activa. La proyección de esta variable nos determina el volumen máximo de oferta de trabajo disponible en la economía vasca. En realidad, esta estimación no es equivalente al volumen máximo de empleo u ocupación que pueda existir, ya que éste depende de la tasa de ocupación o, lo que es lo equivalente, de la tasa de desempleo registrada. Aun cuando es ésta la variable relevante para determinar con mayor precisión el impacto del envejecimiento sobre el nivel de actividad potencial de una economía, sin embargo, dado el objetivo del trabajo, centraremos el análisis en el comportamiento futuro proyectado de la población activa.

Para efectuar las proyecciones de la población activa hemos seguido los siguientes pasos. En primer lugar, hemos obtenido los datos correspondientes a «Población residente a 1 de enero por Comunidad Autónoma, sexo, edad y año», centrándonos en los datos referidos al País Vasco. En concreto, hemos desagregado para cada uno de los once años para los que se dispone de datos (2010-2020, ambos inclusive) las cifras de población masculina («varones») y femenina («mujeres») por años de edad. En concreto, las proyecciones del INE desglosan la población total en 101 grupos de edad: de 0 a 99 años y 100 y más años. Esta desagregación es especialmente útil dado el comportamiento no homogéneo de la población en relación con el mercado de trabajo. Así, como ya hemos comprobado, las tasas de actividad (al igual que las tasas de ocupación y desempleo) son diferentes para hombres y mujeres, por lo que debamos analizar las proyecciones demográficas para ambos sexos por separado. Este mismo comportamiento y resultado se reproduce en los diferentes grupos de edad. De ahí la necesidad de contar con datos lo suficientemente desagregados como para poder efectuar una proyección lo más precisa posible de la población activa.

No todos los grupos de edad son relevantes en el caso de nuestro estudio. Dado que el presente trabajo se centra en el impacto del envejecimiento sobre el mercado de trabajo, centraremos nuestra atención en el comportamiento de la población potencialmente activa, es decir, en aquella población que se encuentra en edad laboral, es decir, cuya edad está entre el límite legal mínimo y máximo para poder trabajar. A los efectos de este trabajo supondremos que analizamos aquella parte de la población com-

² <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp269&file=inebase&L=>

prendida entre los 16 y 64 años, al suponer, por lo tanto, que los trabajadores se jubilan al cumplir los 65 años³, edad legal de jubilación vigente a principios del año 2010.

Para conocer el comportamiento de la población activa, hay que multiplicar al volumen de población en edad laboral por la tasa de actividad, aplicando a cada segmento de edad las correspondientes tasas de actividad tanto para la población masculina como para la femenina.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) proporciona en la Encuesta de Población Activa⁴ (EPA) los datos sobre tasas de actividad para 6 grupos de edad: (16-19), (20-24), (25-34), (35-44), (45-54) y (55-64). Por ello, hemos procedido a agrupar los datos de las proyecciones de población por edades en estos seis grupos de edad, tanto para los varones como para las mujeres. La suma de los seis grupos de edad nos proporciona el total de población entre los 16 y 64 años, una aproximación al tamaño de la población en edad laboral o de la población potencialmente activa.

Para estimar el comportamiento de la población activa, aplicamos las correspondientes tasas de actividad por grupos de edad y por sexo, como ya hemos señalado. La suma total de la población activa en estas categorías nos proporciona el dato correspondiente a la proyección la población activa total en Euskadi para el periodo 2010-2020.

Los datos de tasas de actividad empleados en las proyecciones de población activa proceden de la EPA elaborada por el INE. En nuestra proyección inicial o «escenario base» hemos partido del supuesto de que la tasa de actividad se mantiene constante en el nivel alcanzado en el año 2009 durante la totalidad del periodo 2010-2020. Esta tasa de actividad ha sido calculada como el promedio para el conjunto del año a partir de los datos de población y población activa de los cuatro trimestres de 2009. Los valores correspondientes a los diferentes grupos de población se muestran en la tabla 22.

Tabla 22. Tasas de actividad en Euskadi, 2009 (%)

<i>Edad</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
16-19	16,02	14,97
20-24	62,95	59,47
25-34	91,64	88,09
35-44	94,57	81,97
45-54	91,72	69,57
55-64	59,61	34,10

Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística.

Al aplicar dichas tasas de actividad a la población masculina y femenina vasca del correspondiente grupo de edad, obtenemos las proyecciones de población activa por sexo y grupo de edad. La suma de las cifras obtenidas de población activa nos proporcionará la proyección de la población activa vasca para el periodo 2010-2020.

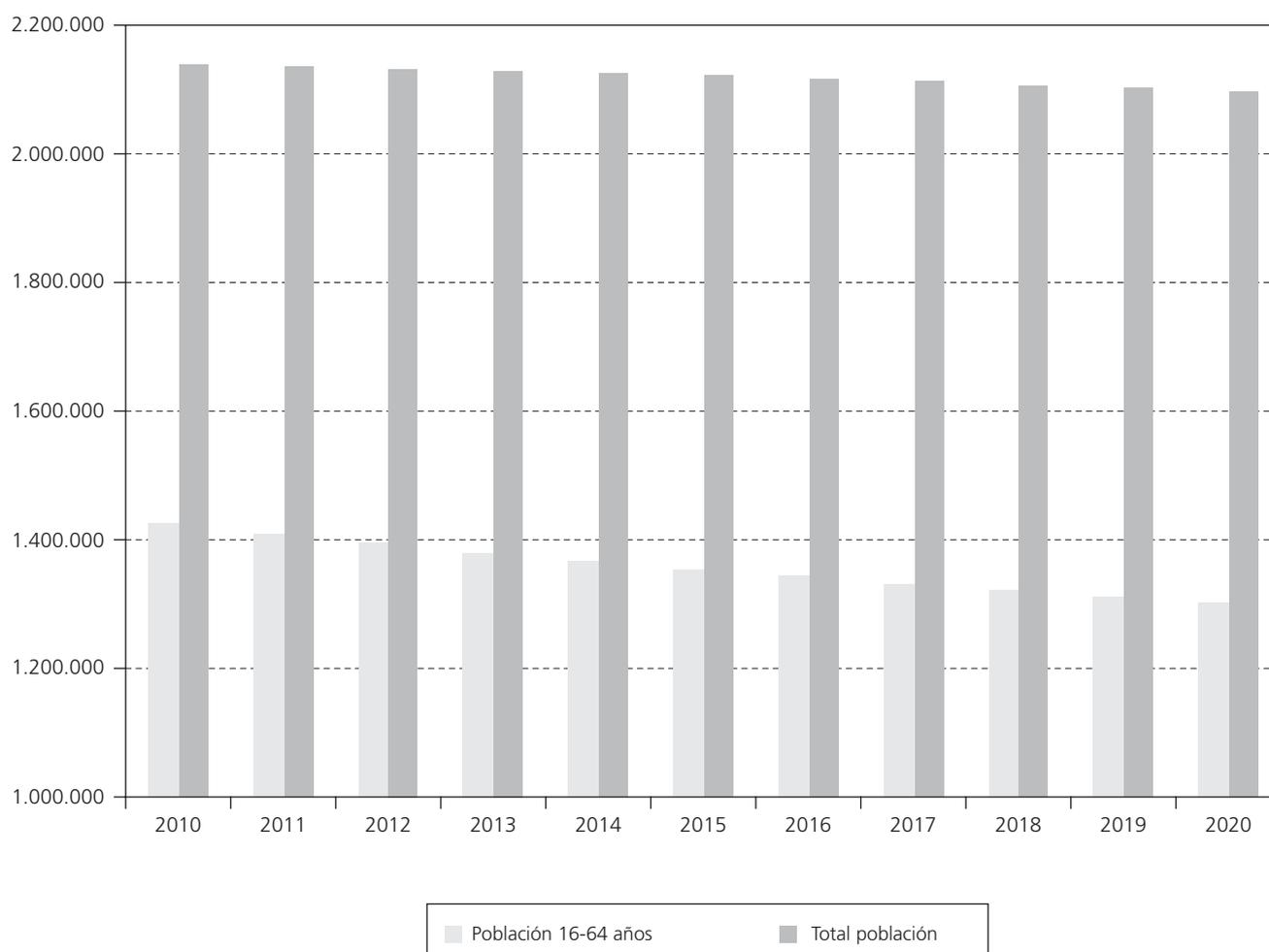
5.2. Proyección de la población potencialmente activa

El gráfico 5 muestra, de acuerdo con las Proyecciones de Población elaboradas por el INE, la evolución prevista para el País Vasco del total de población y de la población con edades comprendidas entre los 16 y los 64 años, la cual constituye nuestra aproximación a la población en edad de trabajar o población potencialmente activa.

³ En realidad, hay una parte de la población activa que tiene más de 65 años. Sin embargo, su volumen es escaso, por lo que suponer que no hay personas activas y ocupadas de más de 65 años no afecta a las conclusiones del estudio.

⁴ http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308_mnu&file=inebase&N=&L=0

Gráfico 5. Proyección de población vasca (2010-2020)



Fuente: Proyecciones de Población a Corto Plazo 2010-2020, Instituto Nacional de Estadística.

Como se observa en el gráfico, tanto la población total vasca como la población potencialmente activa disminuyen en el periodo analizado. La población total pasa de 2.138.591 personas en 2010 a 2.095.999 en 2020, lo que supone una caída de 42.692 personas (-1,99%). Lo relevante de esta evolución es que el descenso en la población potencialmente activa es muy superior tanto en términos absolutos como relativos. Así, la población potencialmente activa baja desde 1.425.202 personas a 1.302.951. Este descenso de 122.251 personas supone una caída de la población en edad laboral de un 8,58%.

Este comportamiento se explica por el proceso de envejecimiento de la población vasca, el cual supone un descenso notable de la población en edad laboral y un aumento en el tamaño de la población mayor de 65 años. Así, la población de más de 65 años aumentaría desde las 416.194 personas hasta los 488.723 personas, o sea, 72.529 personas más (+17,43%). El resultado de este proceso demográfico es que la población mayor de 65 años pasaría de suponer el 19,46% de la población total vasca en 2010 a suponer el 23,31% de la población total vasca en 2020.

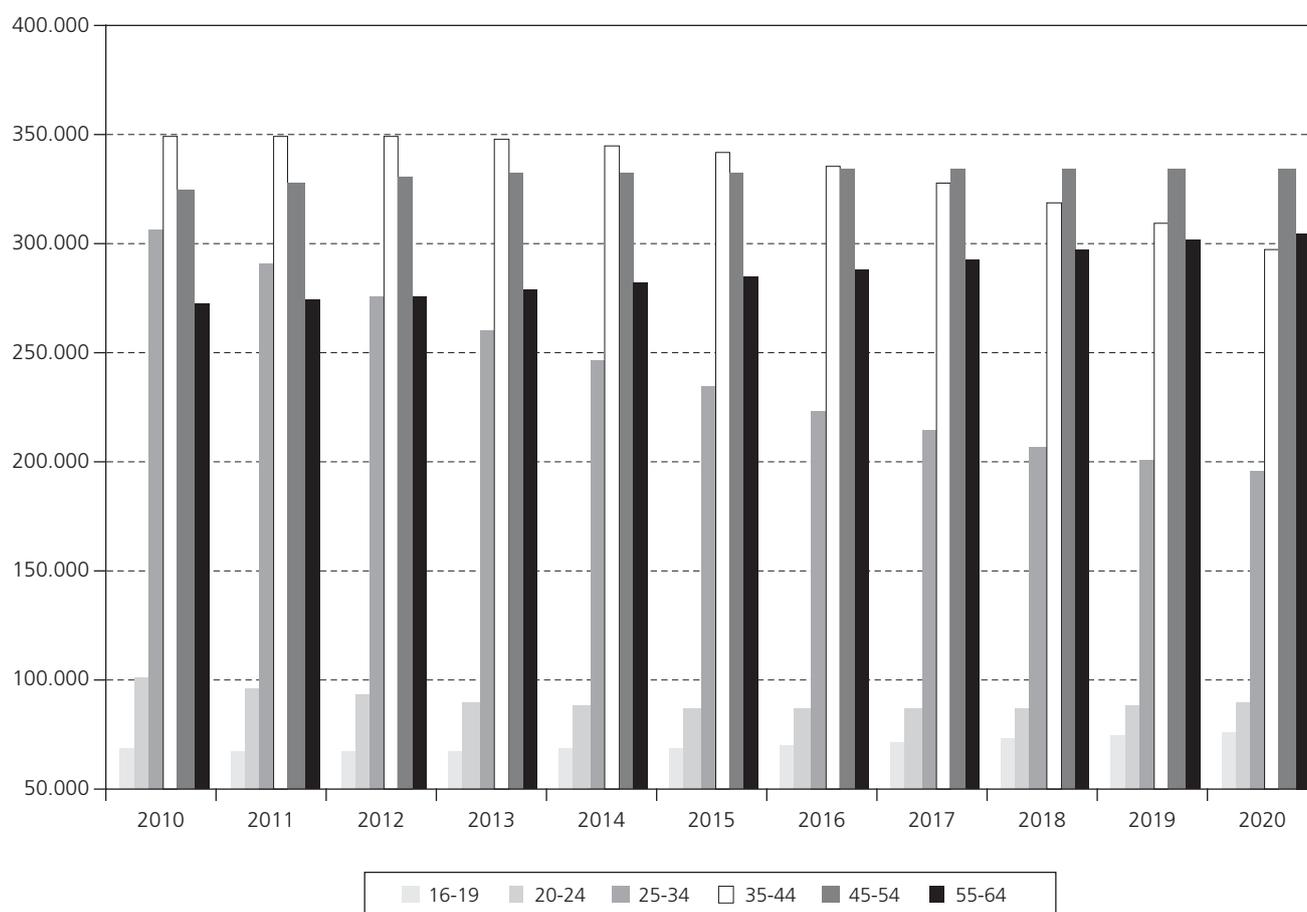
Debe destacarse el que este comportamiento de la población vasca es opuesto al registrado en el conjunto de España. Así, durante el periodo 2010-2020 las proyecciones del INE estiman un aumento de la población española de 1.214.908 personas, al pasar de 45.989.016 personas en 2010 a 4.723.924 personas en 2020, lo que supone un crecimiento de un 2,71%. Este aumento en la población española unido al descenso en la población vasca hace que ésta pase de suponer el 4,65% de la población española al 4,44% en 2020. Por otro lado, aun cuando la población española, al igual que la vasca, sufre un proceso de paulatino envejecimiento, éste no es tan acusado como el ocurrido en el País Vasco, y así, en el conjunto de España el peso de la población de más de 65 años es menor, y su aumento, es

igualmente inferior al registrado en Euskadi: la población mayor de 65 años pasaría del 16,84% en 2010 al 19,21% en 2020, 4,1 puntos porcentuales menos que en Euskadi.

En lo que se refiere a la evolución de la población en edad laboral, en el conjunto de España este segmento de población desciende en 485.321 personas, al pasar de un total de 30.942.377 personas a 30.457.056, lo que equivale a un descenso de un 1,57%. Este porcentaje es muy inferior al registrado en el País Vasco (-8,58%). Pero lo que resulta más llamativo es que en el País Vasco se concentra el 25,2% de la disminución de la población en edad laboral proyectado para el conjunto de España.

No obstante lo apuntado, a efectos de nuestro estudio lo relevante no es tanto el tamaño total de la población potencialmente activa, sino su composición por sexo y grupos de edad, dado que, como ya hemos señalado, la tasa de actividad para cada uno de estos subconjuntos de población es diferente.

Gráfico 6. Proyección por grupos de edad de la población vasca



Fuente: Proyecciones de Población a Corto Plazo 2010-2020, Instituto Nacional de Estadística.

Como muestran los datos presentados en el gráfico 6 y la tabla 23, el envejecimiento de la población vasca supone un aumento en el tamaño de la población en los segmentos de edad (16-19), (45-54) y (55-64). Por el contrario, la población disminuye fuertemente en los segmentos de edad intermedios, es decir, entre los 20 y los 44 años.

En el caso de la población española, el signo de las variaciones de la población por grupos de edad es similar al de la población vasca, aunque como muestra la tabla 24, la intensidad del descenso de la población de edad intermedia es significativamente menor. Ello muestra que aun cuando los patrones demográficos vasco y español siguen la misma dinámica de envejecimiento, las dimensiones del problema del envejecimiento son mucho más profundas en el caso vasco.

Tabla 23. Proyección por grupos de edad de la población vasca

	Grupos de edad						
	16-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	16-64
2010	68.195	100.392	306.785	350.910	325.858	273.062	1.425.202
2011	67.545	96.331	291.761	350.553	329.257	274.780	1.410.227
2012	67.281	93.138	276.463	350.036	331.813	276.547	1.395.278
2013	67.449	90.635	261.670	348.883	333.147	278.984	1.380.768
2014	68.100	88.904	247.830	346.482	333.784	282.167	1.367.267
2015	68.862	87.903	235.318	342.421	334.175	285.765	1.354.444
2016	70.275	87.375	224.391	336.664	334.567	289.374	1.342.646
2017	71.936	87.262	215.139	329.253	334.850	293.401	1.331.841
2018	73.609	87.745	207.384	320.207	335.088	297.826	1.321.859
2019	75.248	88.464	200.949	309.790	335.425	302.115	1.311.991
2020	77.290	89.853	195.979	298.129	335.721	305.979	1.302.951
Variación absoluta	9.095	-10.539	-110.806	-52.781	9.863	32.917	-122.251
Variación porcentual	13,34	-10,50	-36,12	-15,04	3,03	12,05	-8,58

Fuente: Proyecciones de Población a Corto Plazo 2010-2020, Instituto Nacional de Estadística.

Tabla 24. Variación porcentual de la población por grupos de edad

	16-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64
España	4,93	-11,90	-27,88	-4,07	15,11	22,80
País Vasco	13,34	-10,50	-36,12	-15,04	3,03	12,05

Fuente: Proyecciones de Población a Corto Plazo 2010-2020, Instituto Nacional de Estadística.

Este comportamiento tiene profundas implicaciones al analizar el comportamiento de la población activa vasca, ya que, como hemos mostrado, es en la población de edad intermedia en donde se registran las mayores tasas de actividad, de lo que cabe inferir un fuerte impacto negativo sobre la población activa.

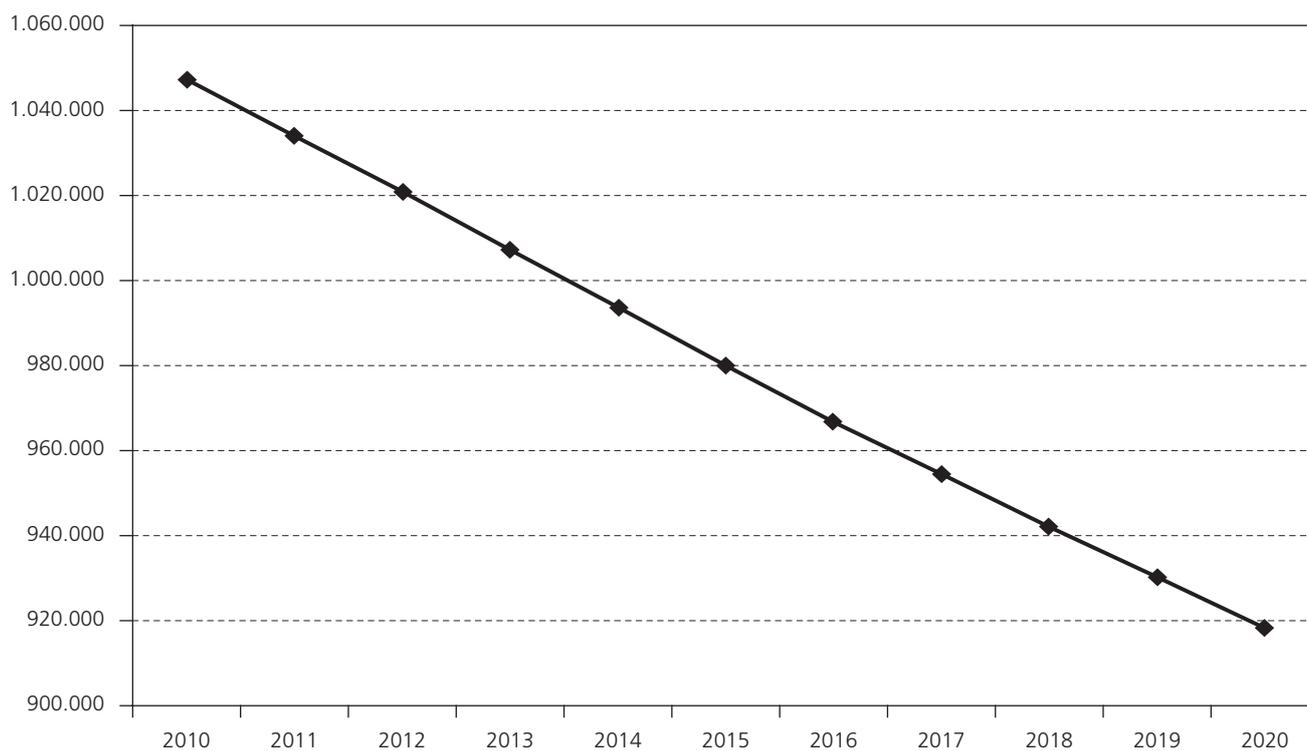
5.3. Proyección de la población activa vasca

Una vez realizada la proyección para el periodo 2010-2020 de la población potencialmente activa, hemos procedido a realizar la proyección para idéntico periodo de la población activa. Para ello, hemos aplicado a la población potencialmente activa las tasas de actividad por grupos de edad y sexo registradas en Euskadi en el año 2009 (siguiendo los datos procedentes de la EPA). El resultado se muestra en el gráfico 7.

La proyección muestra que entre 2010 y 2020, la población activa pasaría de 1.047.172 personas a 918.474, lo que supone una caída de 128.698 personas, o lo que es equivalente un descenso en el tamaño de la población activa de un 12,29%.

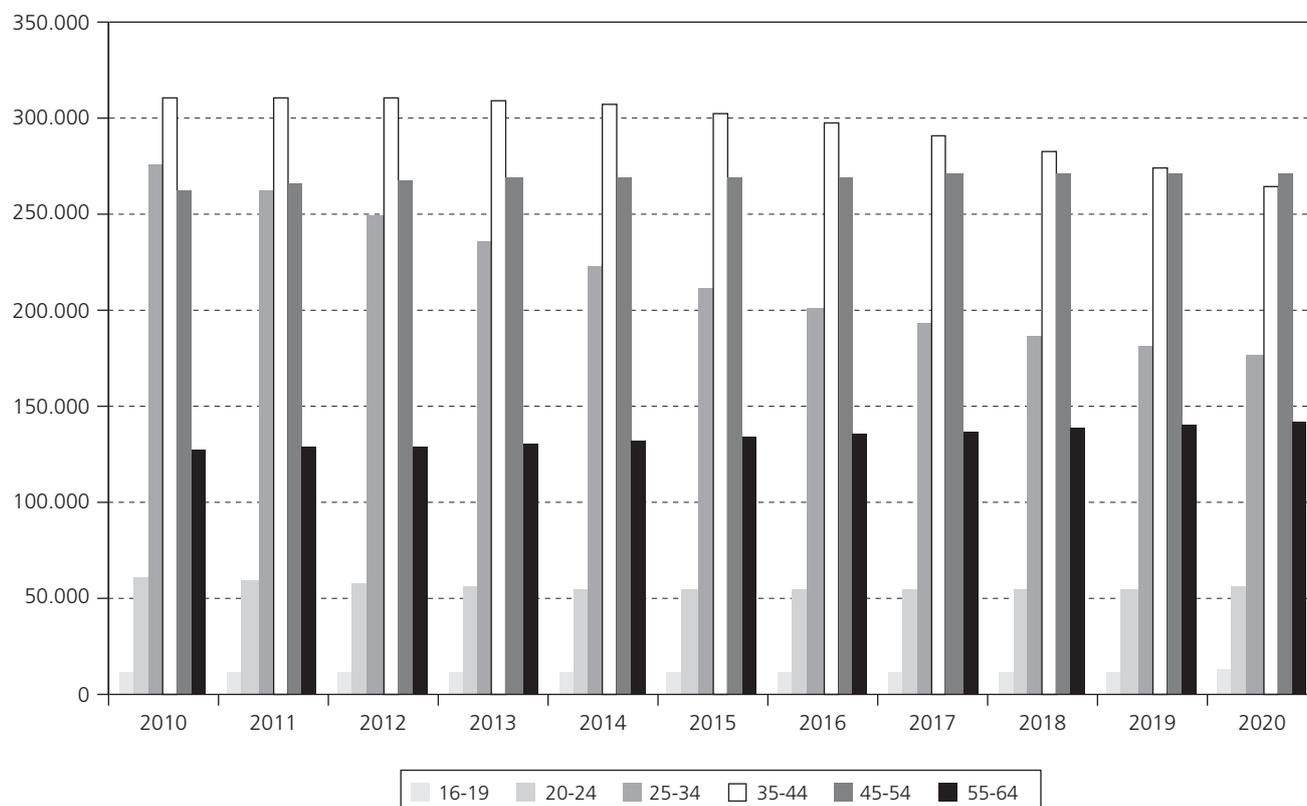
Como es evidente, las proyecciones de población activa siguen el mismo patrón de comportamiento de la población potencialmente activa. El gráfico 8 muestra la evolución por grupos de edad de la población activa. Como podemos observar, la población activa disminuye en la población comprendida entre los 20 y 44 años, aumentando en el resto.

Gráfico 7. Proyección de la población activa vasca



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8. Proyección de la población activa vasca por grupos de edad



Fuente: Elaboración propia.

La tabla 25 muestra el diferente comportamiento por grupos de edad de la población activa vasca durante el periodo 2010-2020. El mayor descenso, tanto en valor absoluto como en porcentaje, se registra en el colectivo de personas entre 25 y 34 años, los cuales disminuyen en más un tercio en ese periodo.

Tabla 25. Cambio en la población activa entre 2010 y 2020

<i>Grupo de edad</i>	<i>Valor absoluto</i>	<i>Porcentaje</i>
16-19	1.413	13,36
20-24	-6.437	-10,47
25-34	-99.653	-36,14
35-44	-47.036	-15,17
44-54	8.215	3,13
55-64	14.799	11,65

Este dato abre otra nueva fuente de preocupación. Si suponemos que la población de esta edad es la dotada de una mayor productividad, el impacto del envejecimiento sobre la actividad económica sería muy superior al descenso proyectado en la población activa, obligando de esta forma a adoptar medidas más intensas de las derivadas del simple cambio demográfico.

Como ya tuvimos ocasión de señalar anteriormente, el proceso de envejecimiento de la población vasca, es extrapolable, aunque con una menor intensidad, al conjunto de España. Para comparar la evolución estimada de la población activa vasca con la evolución de la población activa española, hemos procedido a proyectar el comportamiento futuro en idéntico plazo (2010-2020) de la población activa española.

Para ello, el procedimiento empleado es similar al utilizado en el caso de la proyección de la población activa del País Vasco. Así, hemos aplicado a las proyecciones de población española por sexo y grupos de edad las tasas de actividad correspondientes registradas en el año 2009, de acuerdo con los datos proporcionados por la Encuesta de Población Activa elaborada por el INE, tal y como muestra la tabla 26

Tabla 26. Tasas de actividad en España, 2009 (%)

<i>Edad</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
16-19	28,88	20,32
20-24	69,82	62,99
25-34	92,13	82,58
35-44	93,97	78,14
45-54	90,51	68,35
55-64	63,96	37,22

Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística.

Los resultados se muestran en la tabla 27, en donde se muestran a título comparativo las cifras estimadas para el País Vasco.

La dinámica es muy similar a la de la población activa vasca, con un descenso en la población activa en los segmentos de edad intermedia y un aumento en el segmento de población más joven (16-19) y de mayor edad (45-64 años). Salvo en el segmento de 20 a 24 años, el descenso de la población activa es significativamente menor que en el caso vasco, al tiempo que el incremento detectado en los segmentos de mayor edad es muy superior. El resultado final es que en el conjunto de España, se estima un descenso de la población activa que pasa de 22.729.202 trabajadores a 21.923.773, lo que supone una caída de un 3,54%, cifra muy alejada del brusco descenso estimado en el País Vasco.

Tabla 27. Cambio en la población activa entre 2010 y 2020

Grupo de edad	País Vasco		España	
	Valor absoluto	Porcentaje	Valor absoluto	Porcentaje
16-19	1.413	13,36	22.141	4,94
20-24	-6.437	-10,47	-207.090	-11,89
25-34	-99.653	-36,14	-1.811.609	-27,94
35-44	-47.036	-15,17	-161.859	-2,52
44-54	8.215	3,13	777.433	15,22
55-64	14.799	11,65	575.557	22,91
16-64	-128.698	-12,29	-805.429	-3,54

Fuente: Elaboración propia.

5.4. Distintos escenarios de población activa

Resulta obvio que, partiendo del supuesto de que las proyecciones de población son correctas, los resultados obtenidos al proyectar la evolución futura de la población activa son dependientes de las tasas de actividad aplicadas en el periodo analizado. Cambios en las tasas de actividad aplicadas implican cambios en el tamaño de la población activa proyectada. Hay que tener en cuenta que para que se produzca una variación en la tasa de actividad de una economía no es necesario que se produzca un cambio homogéneo en todos los grupos de población. Basta con variar la tasa de actividad de un grupo (por sexo o por edad) para que, manteniéndose constantes las demás tasas de actividad parciales, la tasa de actividad general varíe. De hecho, entre los distintos grupos pueden existir variaciones en sentido contrario, pudiendo generar un cambio en la tasa de actividad agregada.

Por este motivo, presentamos a continuación distintos escenarios en los cuales se plantean cambios en las tasas de actividad. En estos escenarios supondremos que las tasas de actividad aumentan en relación con las aplicadas en nuestro escenario base, el cual utiliza las tasas de actividad del año 2009. El propósito de este ejercicio no es tanto evaluar la incidencia de posibles medidas compensatorias de los efectos del envejecimiento, cuanto mostrar cómo pueden variar los resultados al modificar los supuestos de partida.

5.4.1. Aumento en la tasa de actividad

Como se ha indicado, el escenario base para proyectar la evolución futura de la población activa vasca usaba como tasas de actividad las registradas en el año 2009. Como tendremos ocasión de extendernos en la última parte del trabajo, una posible solución al problema generado por el envejecimiento de la población vasca sobre la población activa radica en el aumento de la tasa de actividad.

En este sentido, hemos optado por efectuar una nueva proyección de la población activa vasca suponiendo que se produce un aumento en las tasas de actividad de determinados grupos de población. En concreto, los supuestos realizados en esta nueva proyección son los siguientes:

- La tasa de actividad de la población entre 16 y 19 años permanece constante.
- La tasa de actividad de la población masculina entre 25 y 54 años permanece constante.
- A partir del año 2010 las tasas de actividad de la población masculina entre 20 y 24 años y entre 55 y 64 años aumentan en 0,5 puntos porcentuales cada año.
- A partir del año 2010, la tasa de actividad de la población femenina entre 20 y 64 años aumenta en 0,5 puntos porcentuales cada año.

Al establecer estos supuestos, asumimos la restricción de que la tasa de actividad de la población más joven se mantendrá sin variaciones. Asimismo, suponemos que las tasas de actividad de la población masculina entre 25 y 54 años no aumentarán, dado el elevado valor de partida registrado en 2009.

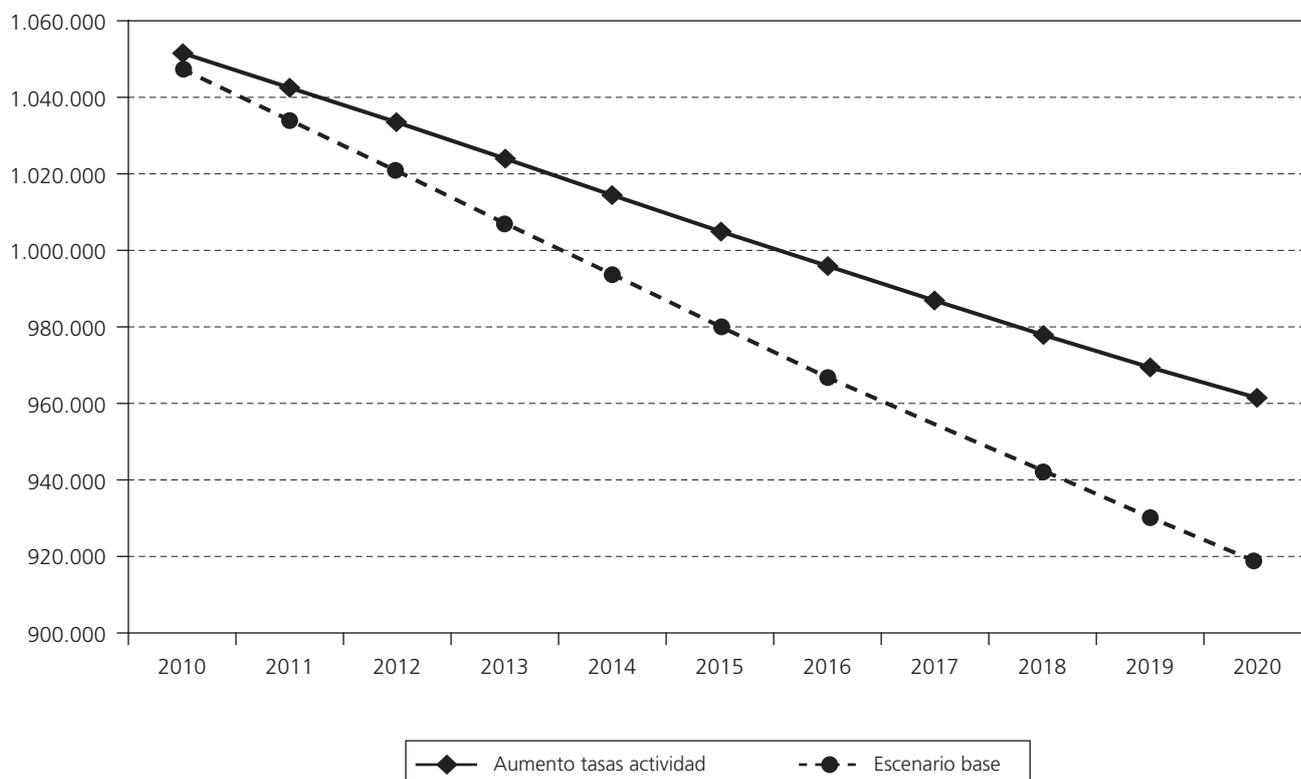
Por último, también suponemos que las tasas de actividad de la población femenina serán en todo momento inferiores a la de la población masculina, motivo este que explica el que a partir del año 2016, la tasa de actividad de la población femenina entre 25 y 34 alcance su nivel máximo, manteniéndose desde esa fecha sin cambios. La tabla 28 muestra las tasas de actividad aplicadas en esta nueva proyección.

Tabla 28. Supuesto sobre evolución de las tasas de actividad en el País Vasco (%)

	Hombres						Mujeres					
	16-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	16-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64
2010	16,02	63,45	91,63	94,57	91,72	60,11	14,97	59,97	88,59	82,47	70,07	34,60
2011	16,02	63,95	91,63	94,57	91,72	60,61	14,97	60,47	89,09	82,97	70,57	35,10
2012	16,02	64,45	91,63	94,57	91,72	61,11	14,97	60,97	89,59	83,47	71,07	35,60
2013	16,02	64,95	91,63	94,57	91,72	61,61	14,97	61,47	90,09	83,97	71,57	36,10
2014	16,02	65,45	91,63	94,57	91,72	62,11	14,97	61,97	90,59	84,47	72,07	36,60
2015	16,02	65,95	91,63	94,57	91,72	62,61	14,97	62,47	91,09	84,97	72,57	37,10
2016	16,02	66,45	91,63	94,57	91,72	63,11	14,97	62,97	91,59	85,47	73,07	37,60
2017	16,02	66,95	91,63	94,57	91,72	63,61	14,97	63,47	91,59	85,97	73,57	38,10
2018	16,02	67,45	91,63	94,57	91,72	64,11	14,97	63,97	91,59	86,47	74,07	38,60
2019	16,02	67,95	91,63	94,57	91,72	64,61	14,97	64,47	91,59	86,97	74,57	39,10
2020	16,02	68,45	91,63	94,57	91,72	65,11	14,97	64,97	91,59	87,47	75,07	39,60

El gráfico 9 muestra la evolución de la población activa vasca suponiendo el anterior incremento en la tasa de actividad. El escenario base muestra la proyección de la población activa efectuada manteniendo las tasas de actividad registradas en el año 2009. El aumento en la tasa de actividad no permite evitar la disminución en la población activa vasca, aunque lo compensa en una pequeña medida. Con las nuevas tasas de actividad, la población activa vasca alcanzaría las 961,207 personas en el año 2020. Esta

Gráfico 9. Proyecciones de la población activa vasca con un aumento en las tasas de actividad



Fuente: Elaboración propia.

cifra supone un descenso de la población activa en 85,965 trabajadores respecto al tamaño de la población activa estimado en 2010 con las tasas de actividad del año 2009, lo que equivale a una caída de la población activa de un 8,21%.

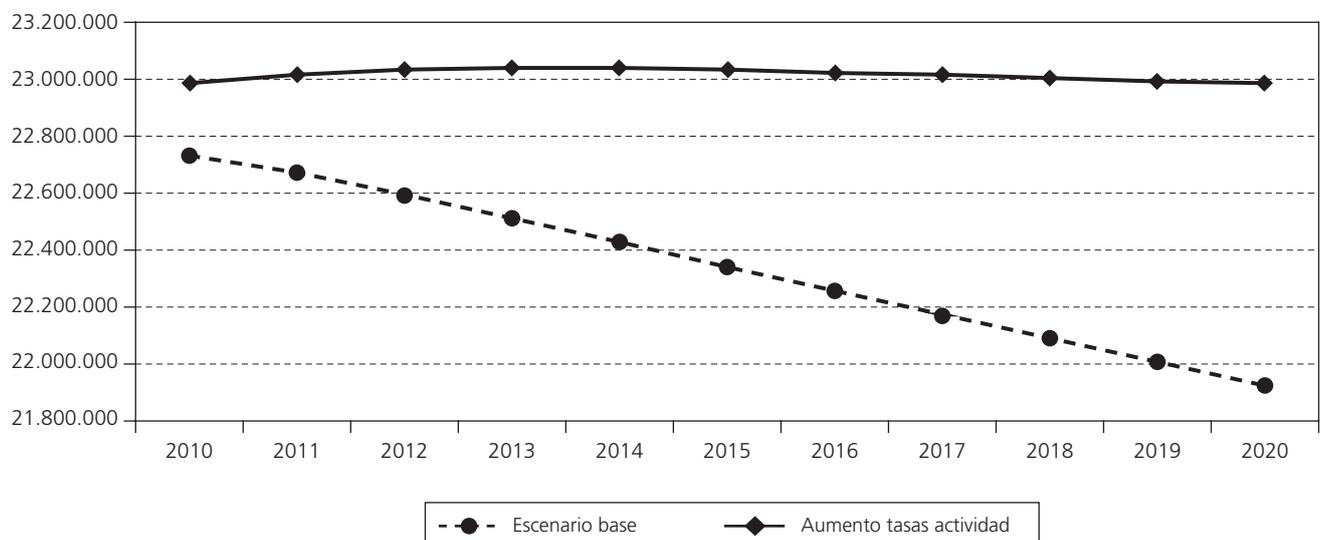
A diferencia de lo que ocurre en el caso vasco, un aumento en las tasas de actividad en el mercado de trabajo español sí permitiría compensar los efectos del proceso de envejecimiento sobre la evolución de la población activa. Para comprobarlo, hemos supuesto una evolución en las tasas de actividad en el mercado de trabajo español similares a las anteriormente aplicadas al caso vasco, con aumentos anuales en dichas tasas de 0,5 puntos porcentuales en aquellos grupos de población con menores tasas de actividad. Así, las tasas de actividad aplicadas en esta nueva proyección son las recogidas en la tabla 29.

Tabla 29. Supuesto sobre evolución de las tasas de actividad en España (%)

	Hombres						Mujeres					
	16-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	16-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64
2010	28,88	70,32	92,13	93,97	90,51	64,46	20,32	63,49	83,08	78,64	68,85	37,52
2011	28,88	70,82	92,13	93,97	90,51	64,96	20,32	63,99	83,58	79,14	69,35	38,02
2012	28,88	71,32	92,13	93,97	90,51	65,46	20,32	64,49	84,08	79,64	69,85	38,52
2013	28,88	71,82	92,13	93,97	90,51	65,96	20,32	64,99	84,58	80,14	70,35	39,02
2014	28,88	72,32	92,13	93,97	90,51	66,46	20,32	65,49	85,08	80,64	70,85	39,52
2015	28,88	72,82	92,13	93,97	90,51	66,96	20,32	65,99	85,58	81,14	71,35	40,02
2016	28,88	73,32	92,13	93,97	90,51	67,46	20,32	66,49	86,08	81,64	71,85	40,52
2017	28,88	73,82	92,13	93,97	90,51	67,96	20,32	66,99	86,58	82,14	72,35	41,02
2018	28,88	74,32	92,13	93,97	90,51	68,46	20,32	67,49	87,08	82,64	72,85	41,52
2019	28,88	74,82	92,13	93,97	90,51	68,96	20,32	67,99	87,58	83,14	73,35	42,02
2020	28,88	75,32	92,13	93,97	90,51	69,46	20,32	68,49	88,08	83,64	73,85	42,52

Los resultados se muestran en el gráfico 10. Como se puede observar, la población activa española se mantendría sin variaciones en el periodo 2010-2020 (apenas aumentaría en 470 personas). Pero el resultado más significativo es que el aumento en las tasas de actividad haría que en el año 2020 la población activa fuera significativamente mayor que la existente si las tasas de actividad no variasen: en concreto aumentaría la población activa en 1.061.013 personas. Esto significa que en el año 2020 el aumento en las tasas de actividad haría que la población activa superase en 255.584 a la población activa

Gráfico 10. Proyecciones de la población activa española con un aumento en las tasas de actividad



Fuente: Elaboración propia.

estimada en 2010 manteniendo las tasas de actividad del año 2009, lo que supone un aumento de la población activa de un 1,12%.

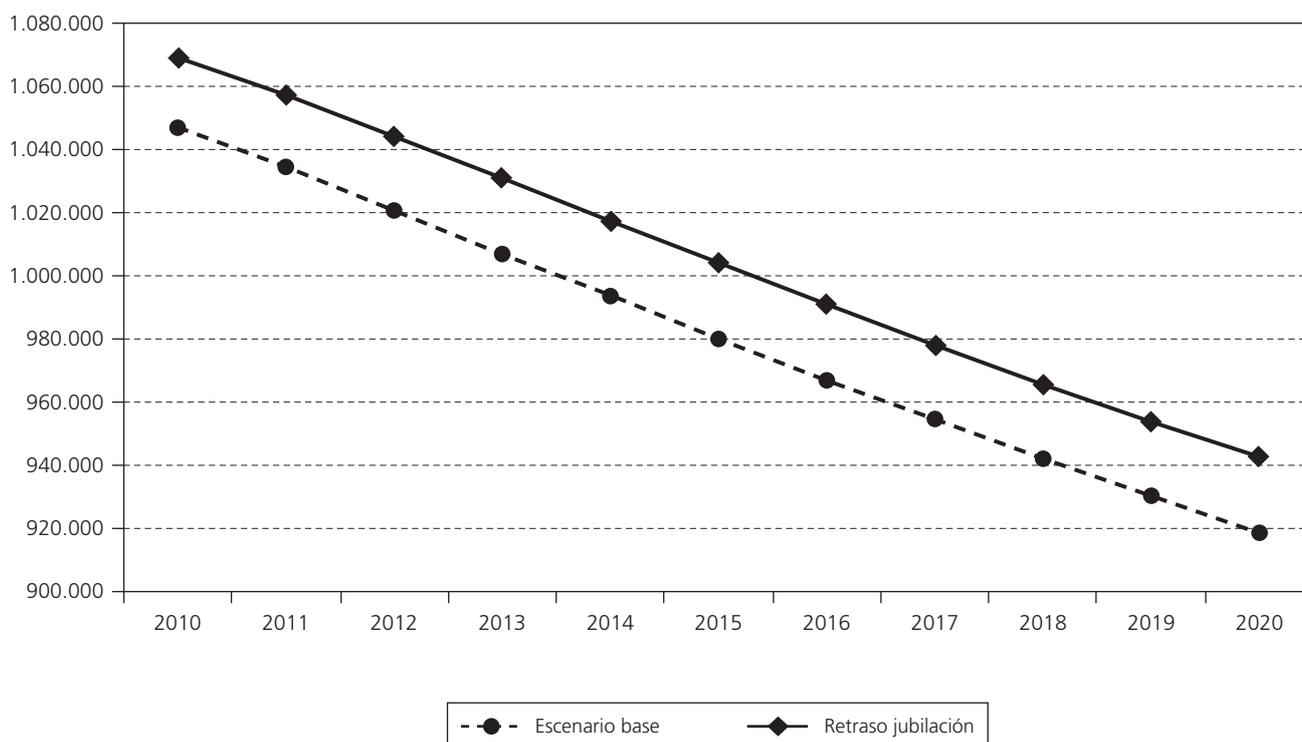
Por lo tanto, mientras que en el caso de Euskadi un aumento en las tasas de actividad no elimina los efectos del proceso de envejecimiento, en el caso de España, dicho aumento de las tasas de actividad sí anula los efectos del envejecimiento sobre el mercado de trabajo.

5.4.2. Aumento edad legal de jubilación

Una de las posibles vías compensatorias de los efectos del envejecimiento de la población consiste en retrasar la edad de jubilación (legal o efectiva).

Para estudiar el efecto de un retraso en la edad de jubilación sobre la población activa vasca, hemos simulado un aumento en la edad de jubilación hasta los 67 años, de tal forma que la población de 65 y 66 años formaría parte de la población potencialmente activa. En esta simulación aplicamos a la población potencialmente activa las tasas de actividad registradas en el año 2009, suponiendo que la tasa de actividad de la población de 65 y 66 años es la misma que la tasa de actividad de la población entre 55 y 64 años.

Gráfico 11. Proyecciones de la población activa vasca con un retraso en la edad de jubilación

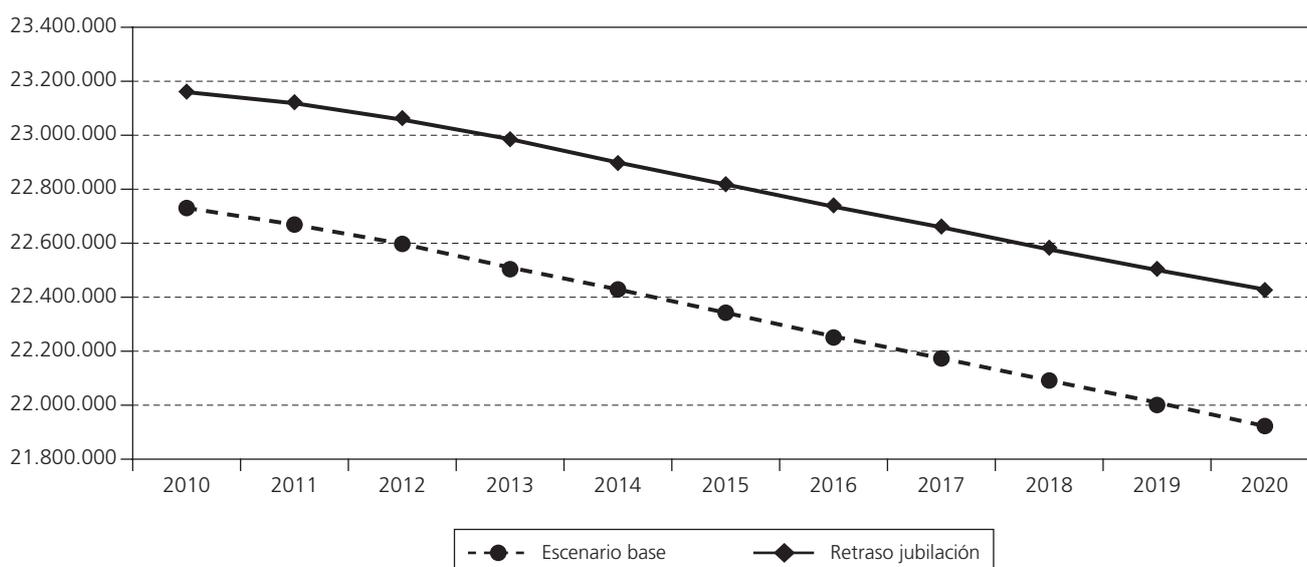


Fuente: Elaboración propia.

Los resultados se muestran en el gráfico 12, en donde se comparan los datos obtenidos con los correspondientes a la simulación donde la edad de jubilación es de 65 años. Aun cuando en esta nueva simulación la población activa en el año 2020 es mayor, alcanzando los 942.635 trabajadores, sin embargo, no basta para compensar el descenso de la población activa. La población activa en 2020 sería inferior en 104.537 personas a la registrada en el año 2010 con la edad legal de jubilación de 65 años (-10%).

Una simulación similar, usando una metodología similar ha sido aplicada al conjunto de la economía española. Los resultados se muestran en el gráfico 12. En este nuevo escenario, se estima que la población activa alcanzaría en 2020 una cifra de 22.428.722 personas, lo que implica un descenso de población ac-

Gráfico 12. Proyecciones de la población activa española con un retraso en la edad de jubilación



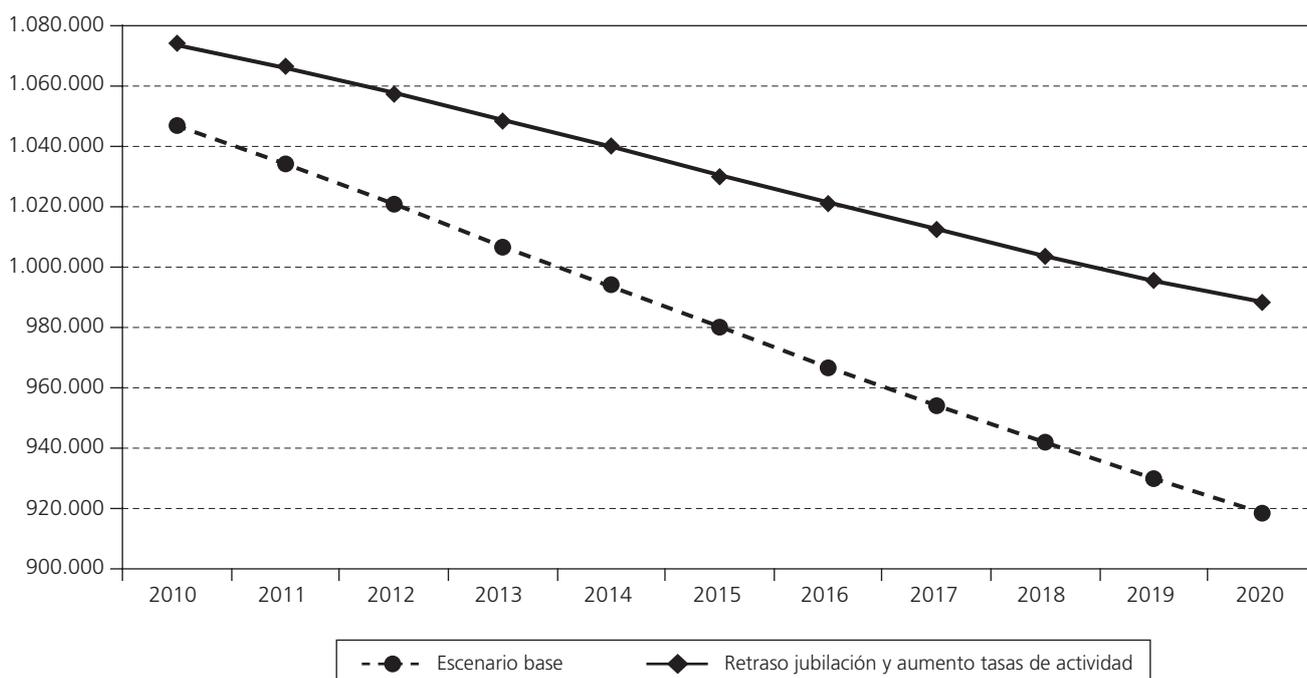
Fuente: Elaboración propia.

tiva de 300.480 trabajadores respecto a la cifra estimada en 2010 con una edad de jubilación de 65 años (-1,32%).

5.4.3. Aumento en la edad legal de jubilación y aumento en las tasas de actividad

A continuación, efectuaremos una simulación en donde se combinan tanto el aumento de la edad de jubilación hasta los 67 años y el incremento en las tasas de actividad antes utilizado.

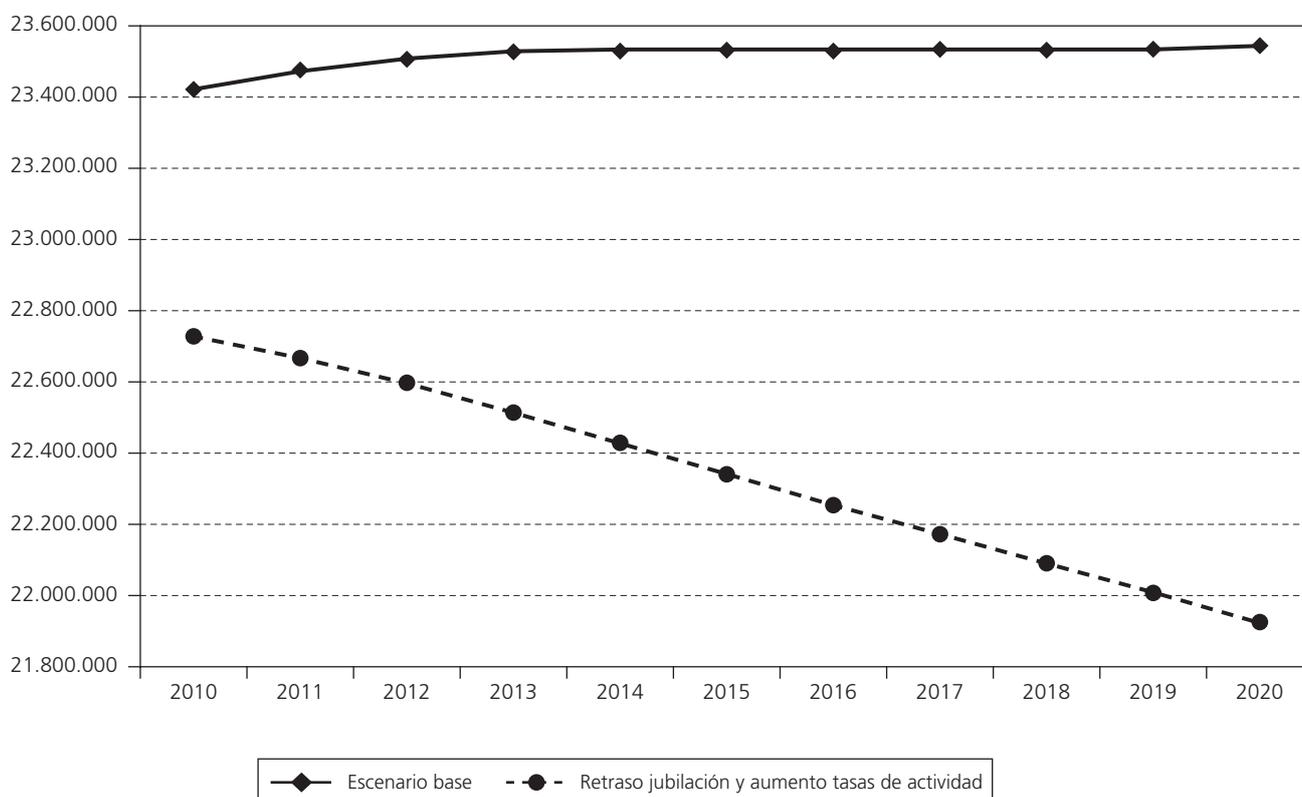
Gráfico 13. Proyecciones de la población activa vasca con un aumento de las tasas de actividad y un retraso en la edad de jubilación



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de este escenario se muestran en el gráfico 13. Como puede observarse, la población activa seguiría cayendo, situándose por debajo de los niveles estimados para el año 2010 en nuestro escenario base. Así, la población activa se situaría en 988.247 personas, lo que supondría un descenso de 58.925 trabajadores (-5,63%).

Gráfico 14. Proyecciones de la población activa española con un aumento de las tasas de actividad y un retraso en la edad de jubilación



Fuente: Elaboración propia.

Este mismo ejercicio ha sido efectuado para el conjunto de la economía española. Como se observa en el gráfico 14, los resultados son completamente dispares. A diferencia del caso vasco, en el caso de la economía española la combinación del retraso en la edad de jubilación y el aumento en las tasas de actividad permite no sólo mantener el tamaño de la población activa sino situarla por encima del registrado en el año 2010 en nuestro escenario base. La población activa en este nuevo escenario alcanzaría los 23.544.259 de personas, lo que implica un aumento (respecto al año 2010 en el escenario base) de 815.057 personas (+3,59%).

5.4.4. Cambios en los flujos migratorios

Los análisis antes efectuados se realizan bajo la restricción de considerar como un dato la evolución del conjunto de la población. En el caso del País Vasco, uno de los factores demográficos que explica el descenso de la población, y, por tanto, de la población activa, es el de la existencia de un saldo migratorio negativo.

Las proyecciones de población para el País Vasco empleadas en este estudio recogen, precisamente, la existencia de un saldo migratorio negativo, es decir, unas entradas de población inferiores a las entradas de población. Dicho saldo migratorio negativo afecta tanto a los flujos migratorios con el extranjero como a los flujos migratorios con el resto de España.

La tabla 30 muestra las proyecciones de los saldos migratorios en el País Vasco para el periodo 2010-2019. Así, los flujos migratorios con el exterior suponen un descenso de la población de 9.906 personas en el decenio 2010-2009, mientras que los flujos migratorios con el resto de España suponen un descenso de la población de 4.435 personas.

Tabla 30. Saldo migratorio del País Vasco

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo neto migración interior	-1.600	-1.314	-1.037	-770	-513	-270	-40	175	375	559
Saldo neto migración exterior	-1.531	-1.378	-1.237	-1.110	-994	-891	-801	-722	-651	-591
Saldo neto migratorio	-3.131	-2.692	-2.274	-1.880	-1.507	-1.161	-841	-547	-276	-32

Fuente: Proyecciones de Población a Corto Plazo 2010-2020, Instituto Nacional de Estadística.

Revertir dichos saldos migratorios permitiría eliminar o paliar el descenso de población y el consiguiente descenso de la población activa. Para ello, o bien deben disminuir los flujos migratorios desde el País Vasco hacia el extranjero o hacia el resto de España, o bien deben aumentar los flujos migratorios desde el extranjero o desde el resto de España hacia el País Vasco.

Como ya hemos indicado, el descenso estimado de la población activa en nuestro escenario base alcanza los 128,698 trabajadores. Dado que en el año 2009, la tasa de actividad (población activa/población total) en el País Vasco era, de acuerdo con las estadísticas de la EPA, del 49,44%, para mantener inalterada la población activa el total de población debería aumentar en 260.311 personas. De manera simplificada, este aumento de la población puede lograrse de dos formas: bien reduciendo los flujos migratorios fuera del País Vasco, o bien aumentando las entradas de población procedentes de fuera del País Vasco.

Para tener una idea precisa de las dimensiones del cambio necesario en los flujos migratorios, baste señalar que, de acuerdo con las proyecciones de población elaboradas por el INE, las salidas acumuladas de población en el periodo 2010-2019 desde el País Vasco al resto de España suman 209.117 personas, mientras que las salidas de población al extranjero suponen 138.345 personas: en total 347.462 personas. Por lo tanto, los flujos brutos migratorios fuera del País Vasco, suponiendo constantes los flujos de entrada de inmigrantes, deberían reducirse en un 60,2% para poder compensar la reducción estimada de población activa⁵.

En el caso de las entradas de población, el INE proyecta unas entradas de población procedentes del extranjero de 133.910 personas, mientras que las entradas de población procedentes del resto de España supondrían un total de 199.211 personas: en total, las entradas de inmigrantes al País Vasco suman un total de 333.121 personas. Ello implica que las entradas brutas de inmigrantes, suponiendo constantes las salidas de emigrantes, deberían aumentar en un 78,14%.

⁵ Suponemos que las tasas de mortalidad y natalidad de esa población son cero.

6. Estrategias y políticas ante los efectos del envejecimiento en el mercado de trabajo

La existencia de un proceso de envejecimiento en una economía supone un aumento en el tamaño de la población anciana. En la medida que suponemos que existe un límite de edad para trabajar, la población que sobrepasa este límite automáticamente abandona la población en edad laboral, y, por lo tanto, la población activa, o más exactamente la población potencialmente activa, ésto es, aquella parte de la población que cumple los requisitos legales para poder desempeñar un puesto de trabajo. Si, de la misma forma que hay una edad límite para trabajar, hay una edad mínima para ocupar un empleo, entonces, la población potencialmente activa coincide con la población en edad (legal de trabajar), es decir, aquella que si sitúa en una determinada franja de edad, como por ejemplo, entre los 16 y los 64 años.

Un proceso de envejecimiento, entendiendo como tal un aumento en el número de personas que superar la edad máxima para trabajar, no tiene porque tener un efecto negativo sobre el mercado de trabajo y, por extensión, la actividad económica, si el tamaño de la población en edad de trabajar no se ve reducido. En esta situación, los efectos directos derivados del envejecimiento de la población tendrían simplemente un efecto redistributivo, en la medida que la población ocupada en cada momento debe generar los recursos necesarios para suministrar la renta necesaria a la población retirada. Dicha redistribución de renta puede producirse en el ámbito familiar o a través de la existencia de sistemas públicos o privados de pensiones, sean éstos basados en el régimen de reparto o de capitalización. En cualquier caso, los efectos son siempre los mismos: la población ocupada debe transferir a la (creciente) población retirada una mayor proporción de sus recursos (Serrano y Ferreiro, 2007).

Los problemas sobre el mercado de trabajo, sobre los cuales centramos la atención en este trabajo, y, por extensión, sobre el nivel de actividad en una economía, surgen cuando del proceso de envejecimiento se deriva una disminución del número de población en edad de trabajar. El efecto de esta disminución de la población potencialmente activa sobre la actividad económica sería negativo.

Para ver más claramente los efectos del envejecimiento sobre la actividad económica, basta con emplear un modelo sencillo de crecimiento económico como es el de Solow⁶. Así, supongamos una economía donde la producción en un año t (Y_t) depende del stock de capital (K_t) y de trabajo (L_t). En esta economía, introducimos un factor A_t que representa la eficiencia del trabajo, o el progreso técnico o la tecnología, por decirlo de otra manera, siendo este progreso técnico un potenciador del trabajo:

$$Y_t = K_t (A_t L_t) \quad (1)$$

En esta economía, bajo los supuestos de rendimientos constantes a escala, productividades decrecientes, tasa de ahorro (s) exógena, y tasas de crecimiento de la población (n) y de la tecnología (g) constantes y exógenas, la tasa de crecimiento económico es igual a la suma de la tasa de crecimiento de la población y del progreso técnico ($n + g$), creciendo la renta per cápita a la tasa g .

⁶ Para un análisis exhaustivo de las distintas teorías y modelos de crecimiento, el lector interesado puede consultar Acemoglu (2009), Aghion y Howitt (2009), Barro y Sala-i-Martin (1998), Heijdra y van der Ploeg (2002), Romer (2006), Sorensen y Whitta-Jacobsen (2005) o Weil (2006).

Es fácil de comprobar que si en esta economía, se produce un proceso de envejecimiento que suponga una disminución de la población activa L , el crecimiento económico disminuye. De hecho, en ausencia de progreso técnico ($g = 0$) la actividad económica se reduciría y el crecimiento económico se tornaría negativo.

En todo caso el modelo anterior es una simplificación excesiva de la realidad. Aunque describe en trazo grueso los efectos económicos derivados del envejecimiento de la población, sin embargo constituye una herramienta poco útil para el análisis de las posibles actuaciones compensatorias de dicho proceso.

Por este motivo, como elemento analítico de referencia para este tipo de análisis de respuestas y políticas, resulta mucho más útil partir de un modelo de crecimiento endógeno, en donde el progreso técnico deja de considerarse como una variable exógena, dependiendo ahora de la cantidad de recursos (capital y trabajo) destinado al sector generador de nuevos conocimientos, diríamos para simplificar al sector de I+D+i. El modelo sería el siguiente:

$$Y_t = [(1 - a_k)K_t]^{\epsilon} [A_t(1 - a_L)H_t L_t]^{1-\alpha} \quad (2)$$

En esta economía, en la que existen rendimientos constantes a escala, hay dos sectores, uno que produce bienes y otro que produce conocimiento. Para producir tanto conocimiento (progreso técnico) como bienes hay que utilizar trabajo (L) y capital (K), siendo:

- a_L la proporción de trabajo dedicado a genera nuevo conocimiento y $(1 - a_L)$ la proporción de trabajo dedicado a producir bienes
- a_K la proporción de capital dedicado a producir conocimientos y $(1 - a_K)$ la proporción de capital dedicado a producir bienes

en donde a_L y a_K son constantes.

En este caso, la variable H representa el capital humano de los trabajadores, una variable que en la literatura sobre el crecimiento suele ser aproximada por la inversión en formación de los trabajadores, habitualmente medida por los años de formación o escolarización de los trabajadores.

Nótese que en el modelo el nivel de actividad económica depende de la mano de obra, del stock de capital y del progreso técnico. Ahora bien, en estos modelos el progreso técnico es una variable endógena, la cual evoluciona en función del stock de conocimientos existente y de los recursos dedicados a la generación de conocimientos.

La generación de nuevos conocimientos depende de los recursos dedicados:

$$\dot{A}(t) = B [a_K K(t)]^{\beta} [a_L L(t)]^{\gamma} A(t)^{\theta} \quad (3)$$

Siendo $B > 0$; $\beta \geq 0$, $\gamma \geq 0$

La variable B representa cambios que provocan un cambio de la función. Además, hay que tener en cuenta que no hay rendimientos constantes a escala ya que la suma de los parámetros ($\alpha + \beta + \theta$) no tiene que ser igual a 1. Por su parte, θ representa la influencia del stock de conocimientos existentes en el éxito de las actividades de I+D+i.

El objetivo de este trabajo no es analizar el impacto del envejecimiento sobre el ritmo de crecimiento de una economía, sino el de mostrar el efecto sobre el nivel de actividad económica. No obstante, sí que cabe destacar que en estos modelos, la tasa de crecimiento económico y su evolución (es decir que la tasa de crecimiento económico se mantenga a un determinado nivel, que se acelere o se frene) depende de dos variables: el crecimiento de la población y el crecimiento del progreso técnico, y que la conclusión es nítida: una disminución del tamaño de la población frena el crecimiento económico, pudiendo alcanzar éste tasas negativas.

Llegados a este punto, podemos plantear el tipo de respuestas que podrían compensar el efecto negativo sobre la actividad económica derivado del proceso de envejecimiento. Cabe distinguir dos grandes bloques de medidas:

- medidas que modifican la oferta de trabajo
- medidas que influyen sobre el resto de determinantes de la actividad económica.

6.1. Medidas que modifican la oferta de trabajo

Las medidas que se exponen a continuación tienen como propósito compensar el efecto del proceso de envejecimiento sobre el tamaño de la población activa y ocupada, es decir, que no afecte o lo haga en la menor medida posible al número de trabajadores de una economía.

i) *Aumento en la participación en el mercado de trabajo*

Tal y como aparece recogida en el modelo, la variable L mide la fuerza de trabajo disponible en una economía, midiéndola en unidades físicas, es decir, como el número de personas que forman parte de la oferta de trabajo en una economía. El proceso de envejecimiento significa, a los efectos de este estudio, una disminución en el número de personas en edad de trabajar, o sea, una disminución de la población potencialmente activa.

En realidad, la variable clave en el modelo es el número de personas que realmente ocupan un puesto de trabajo y que, por lo tanto, producen bienes o nuevo conocimiento. Dicho de otra forma, lo que importa es el volumen y la evolución de la población ocupada, una población que puede ser calculada como el resultado del siguiente producto:

$$\text{Población ocupada} = \text{población en edad de trabajar} \times \text{tasa de actividad} \times \text{tasa de ocupación}$$

La tasa de actividad mide la proporción de la población en edad de trabajar que forma parte de la población activa, es decir, que participa activamente en el mercado de trabajo. Por su parte, la tasa de ocupación indica el porcentaje de la población activa que ocupa un puesto de trabajo, siendo, por lo tanto, la inversa de la tasa de desempleo.

El envejecimiento de la población afecta directamente a la actividad económica si se supone que la tasa de actividad es igual a 1 (toda la población en edad de trabajar participa activamente en el mercado de trabajo) y si toda la población activa está efectivamente ocupada, lo que implica que no existe desempleo.

Por lo tanto, un proceso de envejecimiento de la población puede ser, total o parcialmente, compensado por un aumento de la tasa de actividad, por una mayor participación en el mercado de trabajo y/o por un aumento en la tasa de ocupación, es decir por una disminución en la tasa de desempleo.

En este último caso, el objetivo de la política económica debe ser reducir la tasa de desempleo hasta los niveles considerados como de pleno empleo, situando la tasa de paro en los niveles correspondientes al desempleo friccional. Para ello deben articularse las necesarias políticas de demanda y de oferta. En el caso de las primeras, debe implantarse una estrategia de política monetaria y fiscal que garantice un nivel de empleo de pleno empleo. En el caso de las políticas de oferta, éstas englobarían todas aquellas medidas dirigidas tanto a reestructurar el actual tejido productivo, promoviendo el desarrollo de aquellas actividades/sectores considerados como de futuro, como a favorecer la competitividad del actual tejido productivo⁷. Asimismo, se englobarían aquellas medidas encaminadas a reformar la configuración

⁷ Una opción de corto plazo es orientar el tejido productivo a las actividades más intensivas en mano de obra. Sin embargo, esta opción puede estar en contradicción con la reorientación hacia actividades más competitivas en el largo plazo, normalmente intensivas en capital y/o mano de obra cualificada.

institucional del mercado de trabajo, en la medida que se suponga y acepte que dicho marco institucional es un determinante de los niveles de empleo en una economía. En este terreno, no sólo se sitúan las medidas dirigidas a modificar los elementos legales determinantes de la entrada y salida del mercado de trabajo, es decir, de la flexibilidad externa, (modalidades de contratación y costes de despido), o los determinantes del modelo y estructura de la negociación colectiva (contenido y grado de centralización y coordinación), sino también todas aquellas medidas encaminadas a aumentar la flexibilidad interna de las plantillas (movilidad geográfica, funcional, etc.).

La capacidad del aumento en la tasa de ocupación (disminución de la tasa de paro) para compensar los efectos derivados del proceso de envejecimiento depende de dos aspectos: el primero, es el nivel actual de las tasas de paro, y el segundo es la propia dimensión del proceso de envejecimiento de la población. En primer lugar, cuanto más baja sea la tasa de paro de una economía, menor es el margen de maniobra para reducirla hasta aquella tasa que puede considerarse como de pleno empleo, pleno empleo que se considera equivalente al desempleo friccional. En segundo lugar, si el efecto del envejecimiento sobre la población activa es muy grande, la capacidad de compensarlo con una reducción de la tasa de desempleo puede ser insuficiente.

El caso del País Vasco es una buena muestra de lo expuesto. De acuerdo con los datos de la EPA, el nivel de ocupados en 2009 ascendía a 932.000 personas, con una tasa de desempleo del 11,04%. De acuerdo con las cifras de nuestro escenario base, la población activa proyectada para el año 2020 se situaba por debajo de la anterior cifra, lo que haría imposible alcanzar el volumen de ocupación del año 2009. Como se ha señalado, el retraso de la edad de jubilación hasta los 67 años situaría a la población activa en 2020 en 942.635 personas. Ello obligaría a que la tasa de paro se situase en el 1,13% para mantener el nivel de ocupación del 2009. Si se aumentasen las tasas de actividad, la población activa proyectada para 2020 ascendería a 961.207 personas, lo que implicaría situar la tasa de paro en el 3,04%. Finalmente, la combinación de las mayores tasas de actividad y del retraso en la edad de jubilación elevaría la población activa en 2020 hasta los 988.247 trabajadores, con lo que la tasa de paro deberá bajar hasta el 5,69%.

Para comprender la magnitud del descenso necesario en la tasa de desempleo, baste señalar que desde la crisis de mediados de los setenta, la tasa de paro más baja se registró, de acuerdo con la EPA, en el segundo trimestre de 2008 con una tasa de paro del 5,57%. La tasa más baja se registró, de acuerdo con esta fuente, en el tercer trimestre de 2006 con un 3,45%. En conclusión, dadas las cifras mencionadas arriba, sería materialmente imposible mantener las cifras de ocupación del año 2009 a no ser que se produzca una combinación de aumento en las tasas de actividad, retraso en la edad de jubilación y retorno a una situación de pleno empleo.

A la hora de plantear como objetivo el aumento de la tasa de actividad, hay que tomar en consideración el hecho de que dichas tasas no son las mismas entre los diversos subgrupos de población. La participación en el mercado de trabajo es distinta en función de la cohorte de edad y del sexo. Así, los datos muestran, al menos en el caso de los países desarrollados, que las tasas de actividad son menores para los jóvenes y para la población mayor de 55 años, y que la tasa de actividad femenina es menor que la masculina con independencia del grupo de edad considerado. En el caso de la población joven, la menor tasa de actividad se debe a las prácticas formativas de esta población. La extensión del proceso de formación más allá de la edad obligatoria de educación —en nuestro país con un porcentaje muy alto de población universitaria— es el principal motivo de la baja tasa de actividad de la población joven. No obstante, también hay que tener en cuenta que un bajo nivel de escolarización y formación más allá de la edad obligatoria o que un alto índice de fracaso escolar dificulta la inserción laboral de los jóvenes, reduciendo su tasa de actividad. Por su parte, en el caso de la población de más de 55 años, los motivos serían los problemas de salud, por un lado, y el abandono del mercado de trabajo, normalmente asociado, por un lado, a las dificultades de empleabilidad de estas personas en el caso de que pasen a situación de desempleo y, por otro, al paso a una situación de jubilación (o prejubilación) a edades inferiores a la edad legal de jubilación. En el caso de la población femenina, junto a factores socioculturales, el principal motivo serían las dificultades para conciliar la vida familiar y la profesional, lo que estaría asociado no sólo a la maternidad y al cuidado de los hijos sino también al cuidado y atención de personas mayores y/o dependientes, tareas éstas asumidas mayoritariamente por las mujeres.

El hecho de que los motivos para la existencia de bajas tasas de actividad sean diferentes para los distintos segmentos de población hace que la elevación de dichas tasas sólo sea posible mediante la aplicación de un catálogo variado de medidas.

En el caso de la población joven, el aumento en su tasa de actividad puede alcanzarse, aunque suene paradójico, bien reduciendo el número de años de formación o aumentándolos. En el primer caso, se trata de recomponer la composición por estudios de aquellas personas que cursan la enseñanza no obligatoria. La formación universitaria, por definición, implica un retraso en la incorporación al mercado laboral, por lo que la reducción del porcentaje de personas que cursan estudios universitarios y el aumento del porcentaje de estudiantes que cursan estudios de formación profesional, cuya menor duración supone una más temprana incorporación al mercado laboral, aumentaría el tamaño de la población activa. En el segundo caso, el objetivo sería aumentar la formación, y por tanto la empleabilidad, de aquellos jóvenes con bajos niveles formativos y educativos o que entran en lo comúnmente denominado fracaso escolar. El aumento en su nivel formativo permitiría mejorar sus posibilidades de encontrar un puesto de trabajo, evitando el abandono efectivo del mercado laboral.

Otra medida para elevar la participación laboral de la población joven es la de favorecer la compatibilización de sus actividades formativas con el desempeño de un empleo. Aquí jugaría un papel clave el fomento del empleo a tiempo parcial. La extensión de esta modalidad de empleo, sobre todo en lo que se refiere al empleo marginal a tiempo parcial, en Europa aparece asociado a la utilización de esta figura por parte de la población más joven, permitiendo combinar la participación en el mercado de trabajo con la continuidad de sus procesos formativos.

En el caso de la población de más edad, la elevación de su tasa de actividad implica la adopción de diversas medidas. Por un lado, la mejora en los sistemas sanitarios permite a la población aumentar el periodo efectivo laboral, aproximando la edad efectiva de jubilación a la edad legal. No obstante, hay que tener en cuenta que la estructura productiva también influye en esa tasa de actividad. Un alto peso en una economía de actividades o sectores en los cuales el desempeño laboral o la productividad se reduce drásticamente con la edad (por ejemplo, minería, agricultura, pesca, construcción, etc.) reduce la tasa de actividad de la población mayor de 55 años, por lo que el desarrollo de otros sectores, servicios o industria, en donde el tipo de actividad realizada no requiere de grandes esfuerzos físicos ni generan serios deterioros de la salud, elevan la participación laboral de este segmento de población.

Por otro lado, la experiencia muestra que en el caso de pasar a una situación de desempleo, las posibilidades para este colectivo de encontrar un nuevo puesto de trabajo son menores que para la población más joven, lo que supone el pasar a una situación de paro de larga duración o a abandonar el mercado de trabajo pasando a una situación de jubilación anticipada. En este caso, es clave el aumentar la empleabilidad de este colectivo, mejorando su capital humano y su cualificación laboral. El desarrollo de actividades formativas para las personas de este grupo que incurrir en situación de desempleo o la concentración (o aumento) de las ayudas a la contratación de trabajadores desempleados mayores de 55 años, favorecerían el aumento en la actividad de este segmento de población.

Otra línea de actuación es la de acercar la edad efectiva de jubilación a la edad legal. Este objetivo puede ser alcanzado de diversas formas, que no necesariamente pasan por la prohibición de jubilarse antes de la edad legal. Las medidas a adoptar podrían consistir en modificar los requisitos que dan derecho a percibir el 100% de la pensión máxima que un trabajador puede percibir (en función de su salario o base reguladora): el establecimiento de coeficientes reductores (más altos de los ya existentes), el aumento en el número de años necesarios para obtener la pensión máxima, o el aumento del número de años para el cálculo de la pensión de jubilación, serían medidas que favorecerían la tasa de actividad de los trabajadores de más edad.

En el caso de la población femenina, como se ha señalado, tal y como se comprueba por las tasas de actividad por cohortes de edad, la menor tasa de actividad respecto a la población masculina se explica en gran medida por las dificultades para compatibilizar la vida familiar (cuidado de hijos, cuidado de personas mayores o dependientes...) y laboral. El desarrollo de servicios públicos de bienestar y atención social (guarderías infantiles, escolarización a edades tempranas, servicios públicos-privados de asistencia a personas mayores o dependientes, etc.) puede contribuir a reducir el abandono del mercado de una alta parte de la población femenina, abandono que se produce en edades intermedias, haciendo que el abandono de la actividad laboral y de la participación en el mercado de trabajo sea transitoria y de corta duración.

Una medida que puede contribuir al aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y que permite la conciliación de las actividades doméstico-familiares y laborales, es el desarrollo de la figura del empleo a tiempo parcial. Esta modalidad de empleo, con diferentes características nacionales en función de su naturaleza temporal o indefinida o del número de horas trabajadas, está en el caso europeo concentrada casi en su totalidad en el colectivo de mujeres, siendo uno de los factores que están detrás de las mayores (respecto a las españolas) tasas de actividad femeninas, principalmente en el segmento de mujeres de mediana edad⁸. Por tanto, una adecuada utilización del empleo a tiempo parcial puede elevar la tasa de actividad femenina y general.

De hecho, la promoción del empleo a tiempo parcial puede, igualmente, ser una herramienta útil para elevar la tasa de actividad de la población joven, tanto masculina como femenina, al permitirles compatibilizar la continuación de sus itinerarios formativos con el desempeño de un puesto de trabajo.

ii) *Ampliación de la jornada laboral*

Las medidas antes comentadas tienen como objetivo aumentar el número de personas que forman parte de la población activa y, en última instancia, ocupada. Ahora bien, el volumen de trabajo efectivo realizado por esta población depende igualmente del número de horas trabajadas. Para una población ocupada dada, el volumen total de tiempo trabajado puede crecer aumentando la jornada laboral efectiva. La medida más simple en este sentido sería la de aumentar la jornada laboral máxima legalmente establecida⁹.

Este aumento en la jornada laboral aumentaría el nivel de actividad, suponiendo que dicha medida no genera ningún efecto adverso ni sobre el stock de capital empleado en una economía (ni sobre la relación capital/trabajo o capital/producto) ni sobre la productividad del factor trabajo.

Otra posible medida consiste en aumentar la jornada laboral para aquellos trabajadores que trabajan a tiempo parcial, sobre todo en aquellos que tienen contratos a tiempo parcial marginal. El aumento en la jornada de estos trabajadores, o la ampliación a jornada completa, puede contribuir a aumentar el volumen de trabajo efectivo de una economía.

Por último, hay que tener en cuenta el hecho de que el carácter estacional de algunas actividades o sectores determina el hecho que las jornadas efectivas en cómputo anual de estos trabajadores sea inferior a la jornada de aquellos otros sectores cuya actividad se desarrolla a lo largo de todo el ejercicio anual. Una recomposición del tejido productivo en favor de las actividades de naturaleza no-estacional podría aumentar el monto total de horas trabajadas en una economía y aumentar el nivel de actividad económica.

iii) *Prolongación de la vida laboral*

Las medidas hasta ahora comentadas parten todas ellas de la restricción que se deriva del mantenimiento de los valores actuales correspondientes tanto a la edad mínima como a la edad máxima a la que un individuo puede incorporarse y participar en el mercado de trabajo.

Una primera opción sería adelantar la edad obligatoria de escolarización, situándola por debajo de los niveles actuales. Sin embargo, esta medida, al reducir los años promedio de formación de la población trabajadora, reduciría el capital humano de los trabajadores, teniendo un efecto adverso. Por otro lado, en la medida que el proceso de envejecimiento implica una reducción en el tamaño de la población en edad escolar, la medida tendría un escaso impacto sobre la oferta total de trabajo de la economía envejecida.

⁸ Véase Sirvent García del Valle (2009) y Sirvent y Ferreiro (2006).

⁹ Si la jornada laboral se establece, por ejemplo, en cómputo diario o semanal, habría que aumentar el número máximo de horas que se puede trabajar al día o a la semana. Otra opción sería aumentar el número de días o semanas trabajados. Si el límite legal es anual habría que modificar este límite.

Una segunda opción es retrasar la edad legal de jubilación, medida que incorporaría al mercado laboral a personas que, de acuerdo con la legalidad vigente, abandonan el mercado de trabajo por sobrepasar la edad legal de jubilación. Por otra parte, un efecto inducido sería elevar la tasa de actividad de aquellas personas cuya edad está por debajo de la actual edad legal de jubilación a fin de mantener sin variaciones la cuantía de su pensión.

Para cumplir este objetivo pueden articularse medidas que obliguen o que incentiven a los trabajadores a permanecer más años en el mercado de trabajo. La modificación de la edad legal de jubilación sería una medida general y de obligado cumplimiento para todos los trabajadores. Sin embargo, también puede generarse un sistema de incentivos que incentive a los trabajadores (y a los empresarios implicados) a prolongar su vida laboral más allá de los límites legales. Una posibilidad sería reducir total o parcialmente las cotizaciones sociales pagadas por los trabajadores (y la empresa), aumentando de esta forma el salario neto percibido por el trabajador (reduciendo los costes no salariales para la empresa, en su caso). Otra posibilidad sería mejorar el tratamiento fiscal de las rentas salariales percibidas por los trabajadores que sobrepasen la edad legal de jubilación. Una tercera posibilidad sería permitir prolongar la vida laboral por encima del límite legal a los trabajadores que no reúnan los requisitos legales para acceder a una pensión o para poder acceder a la pensión máxima.

En cualquiera de los casos, las medidas apuntadas en esta sección tienen como objetivo el compensar los efectos del envejecimiento sobre la oferta de trabajo mediante el incremento del tamaño de la población potencialmente activa o la población en edad laboral, ampliando la cohorte de edad que cubre dicha población.

iv) *Flujos migratorios*

Las anteriores medidas implican suponer que los determinantes del proceso de envejecimiento no pueden revertirse mediante un aumento de la natalidad, y que nos movemos en un contexto de economía cerrada en el cual no existen flujos migratorios. Si, por el contrario, relajamos este último supuesto una posible solución al problema del envejecimiento es contar con un flujo inmigratorio que compense dicho problema¹⁰.

La existencia de flujos migratorios positivos (entradas de emigrantes mayores que las salidas de emigrantes) puede aumentar el tamaño de la población total, y de la población activa y ocupada. Una buena muestra de ello lo constituye el caso español. Sin embargo, en el marco de procesos intensos de envejecimiento, la entrada de emigrantes puede ser una solución, en el mejor de los casos, temporal, de tal suerte que la inmigración lo que hace es retrasar la fecha a partir de la cual el proceso de envejecimiento de la población nativa impacta en el mercado de trabajo y la actividad económica¹¹.

La entrada de inmigrantes en una economía supone en realidad un aumento en la población total de la economía anfitriona. Para que ese aumento en la población suponga un aumento en la población trabajadora que compense el descenso en la población trabajadora nativa derivado del proceso de envejecimiento, el flujo de inmigración debe cumplir varios supuestos¹².

¹⁰ En este trabajo, el estudio del efecto económico de la inmigración se deriva de su efecto sobre la oferta de mano de obra, y, por tanto, sobre la oferta agregada. El impacto de la inmigración también puede, y debe, estudiarse desde la perspectiva de su impacto sobre la demanda agregada. Desde esta perspectiva, el efecto de los flujos migratorios depende, directamente, de su impacto sobre el consumo (lo que a su vez depende del nivel de ingresos de estos trabajadores y de su propensión al consumo), de la composición de su consumo en términos de productos nacionales o extranjeros (afectando a las importaciones) y del volumen de las remesas a sus países de origen.

¹¹ Véase, para el caso español, Serrano *et al.* (2008) y Serrano, Eguía y Ferreiro (2011).

¹² En este análisis adoptamos el supuesto simplificador de que toda la inmigración es legal, o que cuando menos la población extranjera acaba siendo legal al cabo de un determinado periodo. La inmigración ilegal, permanentemente ilegal, tiene unas particularidades distintas que afectan a su integración en la economía y mercado doméstico, como es el hecho, obvio, de trabajar en la economía sumergida, las dificultades para generar un proceso de asimilación laboral con la población nativa, los problemas de agrupación familiar, las dificultades para tener descendientes en el país de destino, la menor duración de sus estancias, etc. Estos problemas quedan fuera del alcance de este trabajo.

El primero de los supuestos es que el flujo inmigratorio debe estar formado por población en edad de trabajar. La entrada de población extranjera jubilada no tiene ningún impacto sobre la oferta de mano de obra, y la entrada de población joven, de edad inferior a la edad mínima para trabajar afectará a la oferta de mano de obra pero en el largo plazo. Para que el efecto positivo de la inmigración sea más profundo y duradero, es conveniente que la edad media de los inmigrantes en edad de trabajar sea lo más baja posible. Esto permite vidas laborales en el país de acogida más prolongadas, al tiempo que reduce la probabilidad de retorno al país de origen.

El segundo supuesto hace referencia a la duración de la estancia. Si el proceso de envejecimiento es de largo plazo, la estancia de la población extranjera debe ser de largo plazo, incluso permanente. La existencia de altas tasas de retorno a los países de origen reduce el efecto positivo de la inmigración, obligando a flujos anuales de inmigración de mayor tamaño. En este sentido, una forma de prolongar en el tiempo la estancia de los inmigrantes es a través de los inmigrantes de segunda generación, es decir, mediante los hijos de dicha población. Todos los estudios empíricos muestran que los procesos de reagrupamiento familiar o el nacimiento en el país de destino de los hijos de la población extranjera aumentan, o hacen permanente, la estancia de dicha población en el país de destino. Por otra parte, el nacimiento en el país de destino de los hijos de la población inmigrante genera un efecto de segunda vuelta sobre la evolución demográfica, al generar un efecto positivo sobre el crecimiento de la población. Además no puede olvidarse que, como muestran los estudios, a partir de la segunda o tercera generación de inmigrantes la asimilación laboral (formación, salarios, productividad...) con la población local es prácticamente total, algo clave como luego veremos. Por último, la tasa de natalidad de la población inmigrante suele ser más elevada que la tasa de natalidad de la población local, lo que es un factor que reduce el proceso de envejecimiento.

El tercer supuesto hace referencia a la tasa de actividad de la población inmigrante. La tasa de dicha población debe ser similar a la tasa de actividad promedio de la población nativa. Como ya se ha señalado, la tasa de actividad difiere en función del sexo y de la edad, por lo que la distribución por sexo y por cohorte de edad de la inmigración es importante a la hora de determinar sus efectos sobre el mercado de trabajo.

El cuarto supuesto es que la tasa de ocupación de la población inmigrante sea similar a la tasa de ocupación de la población local. Para que esto ocurra, además de contar con un capital humano similar al de la población local, aspecto sobre el que volveremos más adelante, el proceso de inserción laboral de la población extranjera no debe verse afectado por elementos de carácter discriminatorio por parte de la población local (empleadores y trabajadores). Dando por cierto que este comportamiento no se produce, un elemento que incide negativamente sobre la ocupación de la población extranjera es su desconocimiento de las reglas o claves de funcionamiento del mercado de trabajo local (mecanismos de búsqueda de empleo, prácticas de trabajo, etc.). En este sentido, la distancia cultural y lingüística entre la población local y la extranjera supone un hándicap para ésta, retrasando tanto su incorporación efectiva al mercado de trabajo como el disfrutar de un empleo acorde con el capital humano (experiencia y formación) de estos trabajadores, y, en definitiva, retrasando el proceso de asimilación laboral con la población nativa. La existencia de redes de inmigrantes ya asentados en el país de destino y del mismo origen que los nuevos flujos de inmigrantes es un elemento que permite solventar estas dificultades, acelerando el proceso de inserción laboral, al actuar como fuente de información para los nuevos inmigrantes sobre el mercado de trabajo local.

Desde este punto de vista, para que la inmigración genere efectos positivos de la forma más inmediata, la política de inmigración debe «discriminar» en función del país de origen de la inmigración, favoreciendo la llegada de inmigrantes procedentes de los países más cercanos culturalmente al país de destino, cuya asimilación e integración es más fácil. Otra posibilidad es diseñar los mecanismos necesarios para favorecer la más rápida integración laboral de esta formación (enseñanza del idioma local, existencia de agencias encargadas de proporcionar información sobre el acceso al mercado de trabajo, itinerarios de formación, etc.).

En quinto lugar, para que la entrada de inmigrantes tenga un efecto positivo sobre la actividad económica del país de destino, el capital humano incorporado en los trabajadores extranjeros debe ser igual, o superior, al de los trabajadores nativos. En principio, con un nivel de formación-cualificación si-

milar al de los trabajadores locales, los trabajadores extranjeros tendrían una productividad similar a la de aquellos. Esto implicaría que los trabajadores inmigrantes tuvieran un itinerario educativo en donde el número de años de educación fuera similar al de los trabajadores locales, y, para aquellos inmigrantes con experiencia laboral en sus economías de origen, que el periodo de experiencia laboral o el periodo dedicado a procesos de formación continua fuera parecido. Sin embargo, estos criterios simplemente hacen referencia al tiempo dedicado a procesos formativos y educativos, pero esto no implica la aplicabilidad de esos conocimientos en el tejido productivo local. En el caso de países con sistemas educativos menos desarrollados o con tejidos productivos menos competitivos, el acervo de conocimientos de los inmigrantes puede no ser utilizable en la economía de destino, con el resultado de que la productividad de estos trabajadores sería baja, no pudiendo desempeñar ocupaciones idénticas a los de los trabajadores locales, por lo que la productividad media de la economía descendería. El resultado es que los trabajadores extranjeros ocuparían empleos de baja cualificación y productividad.

Este aspecto conecta con otro elemento que determina el efecto de la inmigración, cual es que los trabajadores inmigrantes deberían estar empleados en los mismos sectores que los trabajadores locales. En el caso de que los inmigrantes dispongan de una menor cualificación o tengan una experiencia laboral en sectores de menor productividad o en sectores-actividades diferentes a los existentes en la economía de destino, la inmigración puede dar lugar a un proceso de recomposición del tejido productivo negativo a largo plazo.

Como se puede comprobar del análisis precedente, el efecto final de la inmigración no depende tanto del número de inmigrantes como del tipo de inmigrantes. Por decirlo de forma sencilla, el tipo «ideal» de trabajador inmigrante es el de un trabajador joven, con una intención de permanencia en la economía de destino, dotado una elevada formación y/o experiencia profesional en puestos de trabajo de alta productividad-cualificación, y procedente de un país cercano culturalmente al país de destino.

Los diversos estudios sobre la materia muestran, sin embargo, que el cumplimiento de dichos factores difiere en función de la procedencia de los trabajadores extranjeros. En el caso español, por ejemplo, los trabajadores procedentes de la Unión Europea, en especial, de los Estados integrados en lo que se conoce como UE-15, es decir, excluyendo a los nuevos Estados Miembros procedentes de las Europa Central y del Este, reúnen una serie de requisitos formativos y profesionales, que hacen que ocupen puestos de trabajo de mayor cualificación y productividad (y remuneración) que los trabajadores españoles y que el resto de trabajadores no-comunitarios (Serrano *et al.*, 2008).

Desde este punto de vista, por lo tanto, la política de inmigración también debería «discriminar» en función de las economías de origen de la población extranjera en aras a conseguir una más productiva inserción laboral de dichos trabajadores.

v) *Aumento en la dotación de capital humano*

Un argumento recurrente en los anteriores apartados es el papel a jugar por el (aumento del) capital humano como herramienta de promoción y estímulo de la actividad económica. Así, en la versión simple del modelo utilizado, una menor dotación de mano de obra puede ser compensada (total o parcialmente) por una mayor dotación de capital humano de la misma. En la medida que la dotación de capital humano se aproxime por la duración del proceso educativo y formativo de los trabajadores, ello implica potenciar las políticas educativas y de formación. En materia de educación reglada, el objetivo sería aumentar el número de años que, previo al ingreso en el mercado laboral, los trabajadores dedican al proceso de educación reglada. Para ello son precisas actuaciones dirigidas a reducir los niveles de fracaso escolar y a aumentar el porcentaje de alumnos que cursas estudios de educación no obligatoria (universitaria y no universitaria). Además, es preciso aumentar el tiempo (y los recursos destinados a tal fin) dedicado a los procesos de formación continua en el trabajo.

Sin embargo, este análisis presupone o bien que toda la población trabajadora se mantiene ocupada a lo largo de toda su vida laboral (lo que implica la no existencia de desempleo) o bien que el capital humano de una persona y su empleabilidad (su capacidad de ser eficaz y productivamente empleado en el proceso productivo) no sufren variaciones. Sin embargo, la constatación de la existencia de efectos hystéresis en el comportamiento del desempleo destaca la importancia de la relación entre dotación de ca-

capital humano y duración de las estancias en situación de desempleo (Blanchard y Summers, 1987; Ball, Mankiw y Romer, 1988). Así, la entrada de un trabajador en una situación de desempleo de larga duración puede suponer un deterioro de su capital humano, reduciendo drásticamente su empleabilidad y las probabilidades de encontrar un empleo, elevando de esta forma de forma permanente las tasas de desempleo, reduciendo así el tamaño de la población ocupada.

En esta situación, resulta imprescindible el desarrollo de políticas activas de mercado de trabajo dirigidas a la formación de los desempleados, en especial de los parados de larga duración, a fin de aumentar su formación y empleabilidad.

6.2. Medidas que influyen sobre el resto de determinantes de la actividad económica

Como se puede observar en las ecuaciones 2 y 3 el nivel de actividad económica no sólo depende del tamaño de la mano de obra disponible sino también de otro tipo de variables. Actuar sobre dichas variables supondría el poder compensar o anular los efectos adversos derivados de una población más envejecida.

i) *Aumento stock de capital*

Como ya se ha señalado, una forma de compensar el efecto del envejecimiento sobre la población activa es aumentando el capital humano de la mano de obra. En términos de la ecuación que determina el nivel de actividad (ecuación 2), ello supone mantener constante el valor del último término de la derecha de dicha ecuación. Sin embargo, una posibilidad alternativa consiste en modificar el valor del primer término de esa ecuación, es decir, aumentar el stock de capital físico.

Esta opción supone transformar el modelo productivo, pasando a un modelo mucho más intensivo en el empleo de factor capital. En este nuevo modelo, aumentaría el valor de los ratios capital/trabajo (K/L) y capital/producción (K/Y). Estos cambios pueden lograrse haciendo que los sectores y actividades ya existentes inviertan más, o bien desarrollando nuevos sectores más intensivos en capital que los ya presentes, es decir, recomponiendo y diversificando el actual tejido productivo.

En ambos casos, condición necesaria para aumentar el tamaño del stock de capital es aumentar el tamaño del flujo de creación de nuevo capital. Dicho de otra forma, es necesario aumentar el tamaño de la inversión, haciendo que la participación de la inversión respecto al total de la producción (I/Y) aumente.

Este aumento de la inversión supone que deba disminuir el peso del consumo en la actividad económica (C/Y). Para ello deben adoptarse medidas fiscales y financieras dirigidas tanto a reducir los recursos destinados actualmente al consumo como a movilizarlos hacia el sector productivo. Además de estas medidas, cuyo ámbito central de decisión son los poderes públicos, en el ámbito privado podrían adoptarse medidas para estimular la inversión empresarial, como podrían ser las medidas de moderación (en el crecimiento) salarial a cambio de un aumento de la inversión. Asimismo, deben adoptarse medidas para evitar que los mencionados recursos se destinen al desarrollo de inversiones no productivas, como puedan ser las inversiones residenciales.

Hay que destacar que el aumento del stock de capital no sólo implica un aumento del stock de capital privado sino también del stock de capital público. La práctica totalidad de los estudios teóricos y empíricos muestran que el stock de capital público, la inversión pública, tiene un efecto positivo sobre el nivel de actividad económica y sobre su tasa de crecimiento a largo plazo, fundamentalmente, a través de los efectos positivos inducidos sobre la productividad del capital privado (Aschauer, 1989; Irmen y Kuehnel, 2009; Heintz, 2010). De esta forma, el stock de capital público es complementario del stock de capital privado. En este sentido, debe tenerse en cuenta que buena parte del stock de capital público se desarrolla en un tipo de capital que, por su propia naturaleza, no puede ser desarrollado por el sector privado, entrando dentro de las categorías de fallos de mercado, debido a la existencia de problemas tales como efectos externos positivos, uso no excluyente, etc. En estos casos, el desarrollo de este tipo de actividad inversora por el sector privado llevaría a un nivel insuficiente, por lo que se desarrolla por parte del sector público daría lugar a una mayor provisión de este factor productivo.

Pues bien, de la misma forma que para aumentar el stock de capital privado es preciso recomponer la estructura de gasto del sector privado (consumo-inversión), para aumentar el stock de capital público es preciso aumentar la tasa de inversión pública. Para ello, es necesario recomponer la estructura de gastos del sector público, aumentando el peso de los gastos en inversión pública en el conjunto del total de gastos públicos de una economía¹³.

ii) *Aumento de los recursos destinados a generar conocimiento*

Como se puede observar en la ecuación 1, el nivel de producción de una economía depende del nivel de conocimientos o tecnología (la variable A de dicha ecuación) existente en una economía en un momento dado, de tal suerte que una mejora en el progreso técnico, un aumento en el stock de conocimientos disponible aumenta el nivel de actividad económica.

Precisamente, la ecuación 2 nos señala cómo, al incrementar la proporción de recursos productivos capital (a_k) y trabajo (a_l) destinados al sector generador de nuevo conocimiento, el nivel de actividad económica aumenta. Este resultado se deriva de que, aunque el volumen de recursos destinados a la producción de bienes disminuye, sin embargo, mientras que la producción de bienes presenta rendimientos constantes a escala el progreso técnico, la generación de nuevos conocimientos, presenta, o puede presentar, rendimientos crecientes a escala, permitiendo de esta forma incrementar el nivel de producción de bienes y servicios.

Esta medida implica una apuesta decidida por las actividades de I+D+i y por la promoción pública de estas actividades, tanto por parte del sector público como del privado. Este objetivo puede alcanzarse de dos formas. La primera es aumentando la actividad innovadora desempeñada por las empresas y sectores ya existentes. La segunda es potenciando la actividad y desarrollo de los sectores más innovadores. En definitiva, esto supone una apuesta firme de la política industrial por este tipo de actividades, lo que exige un aumento en el volumen de recursos destinados a su promoción.

Esta política, sin embargo, no puede establecerse en el vacío, requiriendo de una serie de actividades y políticas que deben desarrollarse de forma paralela y complementaria. Así, en primer lugar, existe un consenso en que sólo las empresas que disponen de una masa crítica de recursos pueden realizar actividades de I+D+i, sobre todo en el terreno de la innovación en producto, lo que implica la necesidad de adoptar medidas para aumentar el tamaño medio de las empresas. En segundo lugar, la realización de actividades innovadoras exige disponer de mano de obra cualificada, lo que conecta a estas medidas con las políticas de educación y formación. Por último, la realización de actividades innovadoras exige de la existencia de un marco flexible de gestión de la mano de obra. Solamente con una adecuada flexibilidad interna y externa se puede alcanzar un estadio óptimo de desarrollo de actividades innovadoras. Ello conecta con la regulación existente del marco de relaciones laborales (flexibilidad interna), de los procedimientos reguladores de la flexibilidad externa del trabajo (mecanismos de entrada y salida del trabajo), y de la estructura y contenido de la negociación colectiva (Serrano y Altuzarra, 2010).

iii) *Aumento de la productividad de los factores de producción*

Como muestran las ecuaciones 2 y 3, el nivel de actividad económica no sólo depende de la dotación de factores productivos, capital y trabajo, sino también de la productividad de los mismos. Por consiguiente, una disminución en la dotación de un factor, como puede ser el trabajo como resultado de un proceso de envejecimiento, puede ser compensado, total o parcialmente, con un aumento de su productividad (o de la del otro factor).

¹³ Esta recomendación, está en línea con la estrategia desarrollada por la Unión Europea de recomponer el gasto público en Europa favoreciendo aquellas partidas de gasto consideradas como productivas, es decir, aceleradoras del crecimiento económico, entre las que estaría el gasto en inversiones públicas. Véase Barrios and Schaechter (2008), Barrios, Pench and Schaechter (2009), Deroose and Kastrop, (2008), o European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2002, 2004, 2008).

Centrándonos en el caso que nos ocupa, y suponiendo que el stock de capital y su productividad permanecen inalterados, el envejecimiento de la población debería paliarse con un aumento en la productividad del trabajo (Y/L).

Tanto los estudios teóricos como empíricos vienen a demostrar que tanto los resultados macroeconómicos como los resultados microeconómicos (a nivel de empresa) están influenciados por el marco regulatorio e institucional del mercado de trabajo, tanto del mercado de trabajo general como de los posibles mercados de trabajo internos existentes en las empresas. Elementos como la negociación salarial (crecimiento salarial, estructura salarial en base a componentes fijos y variables), la negociación colectiva (en sus vertientes de contenido de la negociación colectiva, grado de centralización-descentralización, grado de coordinación), la flexibilidad interna de la gestión de mano de obra (movilidad geográfica y funcional, básicamente), la flexibilidad externa (mecanismos de entrada-contratación y salida-despido), o el marco general de relaciones industriales (relaciones conflictiva o cooperativas entre representantes de los trabajadores y empresarios), influyen en el nivel y crecimiento de la productividad de la mano de obra.

Sin embargo, en la práctica resulta complicado articular una estrategia de respuesta a los efectos del proceso de envejecimiento basada en reformas institucionales de amplio calado en el mercado de trabajo, ya que sus efectos son inciertos, pues, como se han mostrado, son múltiples, y en numerosas ocasiones contradictorios, los determinantes de la productividad de la mano de obra. La experiencia española muestra claramente estos resultados. Reformas como el fomento de la contratación temporal o la reducción en las prestaciones por desempleo, pueden acabar generando un mercado de trabajo segmentado entre diversos grupos de trabajadores (temporales-indefinidos, insiders-outsiders), en donde la evolución de la productividad puede ser opuesta, aumentando en unos y disminuyendo en otros, al tiempo que pueden acabar conduciendo a un modelo competitivo negativo, basado en bajos costes salariales y baja productividad (Ferreiro, 2003; Ferreiro y Serrano, 2001). Por otro lado, la relación entre la productividad y sus elementos determinantes no siempre es lineal, existiendo puntos de inflexión en esa relación (uno o varios) que hacen que por debajo o por encima de un determinado umbral cambios en una variable institucional generen efectos adversos.

No obstante lo apuntado, cabe señalar que determinados rasgos institucionales del mercado de trabajo sí tendrían efectos negativos sobre la productividad. El consenso es (relativamente) amplio en atribuir efectos perversos a mercados de trabajo donde, por ejemplo, predominen las estructuras intermedias en la centralización de la negociación colectiva, donde el salario tenga un componente exclusivamente fijo, en donde el coste de despido sea demasiado alto, o donde haya un uso excesivo de la contratación temporal. Por tanto, cualquier medida de política de mercado de trabajo, más que dirigirse a crear un modelo óptimo del mismo, algo de difícil existencia, debiera dirigirse a evitar la existencia de elementos generadores de distorsiones en un funcionamiento correcto del mismo.

Como resumen de lo expuesto en este apartado, cabe destacar que hay dos grandes líneas de actuación para atenuar los efectos de un proceso de envejecimiento. La primera línea de actuación implica intervenir sobre la propia oferta de trabajo, haciendo que un mayor porcentaje de la población en edad laboral trabaje, modificando los límites legales de edad mínima y máxima para tener un empleo, o aumentando la cualificación de la mano de obra. La segunda línea de actuación supone una transformación estructural de hondo calado en el modelo productivo, de tal suerte que se puedan mantener los actuales niveles de actividad económica con una menor población trabajadora.

7. Problemas y restricciones a la implantación de las medidas compensatorias de los efectos del envejecimiento sobre el mercado de trabajo

La tabla 31 que aparece a continuación, resume de manera sintética, el abanico de potenciales medidas encaminadas a corregir, compensando, total o parcialmente, los efectos derivados del proceso de envejecimiento sobre el mercado de trabajo de la economía afectada.

Tabla 31. Medidas compensatorias de los efectos del envejecimiento sobre el mercado de trabajo

<i>Objetivos</i>	<i>Medidas</i>
Aumento de la participación en el mercado de trabajo	
Disminución de la tasa de paro	<ul style="list-style-type: none"> — Políticas de demanda expansiva — Políticas de oferta — Reforma institucional mercado de trabajo
Aumento de la tasa de actividad	<ul style="list-style-type: none"> — Políticas educativas y formativas — Fomento empleo a tiempo parcial — Medidas de formación para reducir desempleo de larga duración en personas mayores de 55 años — Restricciones a jubilación anticipada — Medidas de conciliación vida laboral y familiar
Ampliación de la jornada laboral	<ul style="list-style-type: none"> — Aumento jornada legal máxima — Aumento jornada de empleo a tiempo parcial — Reducción peso actividades estacionales
Prolongación de la vida laboral	<ul style="list-style-type: none"> — Reducción edad obligatoria escolarización — Aumento edad legal de jubilación — Prolongación voluntaria vida laboral por encima del límite legal
Aumento de los flujos inmigratorios	<ul style="list-style-type: none"> — Política de inmigración selectiva
Aumento de la dotación de capital humano	<ul style="list-style-type: none"> — Política de educación y formación — Políticas de formación para desempleados, sobre todo de larga duración
Aumento del stock de capital	<ul style="list-style-type: none"> — Aumento inversión privada — Aumento inversión pública
Aumento de los recursos destinados a generar conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> — Medidas estímulo actividades de I+D+i
Aumento de la productividad	<ul style="list-style-type: none"> — Reformas mercado de trabajo — Reforma negociación colectiva

Aparentemente, el elevado número de medidas posibles parece que permitiría concluir que, salvo que se trate de procesos de envejecimiento que supongan un abrupto descenso del tamaño de la población total de una economía, los efectos del envejecimiento podrían ser fácilmente compensados por parte de las autoridades públicas mediante la adopción de una medida o mediante la combinación de varias medidas orientadas a tal fin.

Sin embargo, la realidad es mucho más compleja, existiendo una serie de problemas y restricciones que dificultan sobremanera la adopción de tal política. Algunos de estos problemas y restricciones son objeto de atención en este apartado.

i) El problema de los retardos temporales

El primer problema que queremos destacar es el de los elevados retardos existentes en la generación de efectos por parte de algunas de estas medidas, tanto en lo que se refiere al momento del tiempo en el que una medida empieza a surtir el efecto deseado como al lapso de tiempo que transcurre entre este primer momento y el momento en el que se «agotan» todos sus efectos. Ejemplos de estas situaciones son todas aquellas medidas encaminadas a transformar el actual modelo productivo o las medidas dirigidas a elevar la dotación de capital humano de la población trabajadora mediante la reforma de los actuales sistemas educativos.

En este sentido, resulta indispensable el disponer de los oportunos escenarios y proyecciones demográficas a medio y largo plazo que permitan conocer con la suficiente antelación los cambios previsibles a registrar en la evolución futura de la población y de la oferta de trabajo. Disponer de estas herramientas puede permitir a las autoridades públicas anticipar los efectos del envejecimiento, permitiendo adoptar en el momento presente, o en el horizonte temporal requerido, las medidas estructurales necesarias para evitar esos efectos.

ii) La coordinación con otros agentes

Como ya se ha señalado, buena parte de los cambios estructurales que pueden paliar los efectos negativos del envejecimiento deben ser adoptados y asumidos por el conjunto de la población, en general, y, en especial, por los empresarios y los trabajadores (y sus representantes). De hecho, salvo en el caso de medidas legales de obligado cumplimiento, como pueden ser los cambios en las edades de escolarización-educación obligatoria o en la edad legal de jubilación, el papel a desempeñar por las autoridades públicas queda limitado al diseño y establecimiento de un marco determinado de incentivos (regulatorios y/o monetarios) para que tanto trabajadores como empresarios modifiquen sus actuales decisiones de asignación de sus recursos. De hecho, hay que tener en cuenta que estos agentes pueden ser nacionales o extranjeros, como puede ser el caso de los efectos de las políticas migratorias, dependientes de las decisiones adoptadas por los potenciales inmigrantes, lo que determina, en última instancia, tanto el tamaño como la «calidad» de los flujos de entrada de la población inmigrante.

iii) Efectos indirectos negativos sobre otras políticas públicas

Al valorar los efectos totales de medidas como las señaladas en este trabajo, hay que considerar, además, la existencia de efectos indirectos generados sobre otro tipo de políticas públicas. Algunos de estos efectos pueden ser de naturaleza complementaria pero otros pueden ser contradictorios, generando de esta forma una suerte de trade-off entre ambos tipos de objetivos-políticas.

Probablemente, es en el terreno de la política fiscal donde de manera más clara se perciben este tipo de interrelaciones y potenciales problemas. De hecho, como se ha apuntado, buena parte de las medidas públicas implican el establecimiento de incentivos monetarios, tanto por el lado de la fiscalidad como por el lado de los gastos, tendentes a modificar las decisiones de empresarios-trabajadores. Por otro lado, en buena medida, las medidas apuntadas implican un aumento en el volumen de determinadas partidas de gasto, como pueden ser los gastos en inversión pública o en educación-formación conti-

na. Aunque el resultado presupuestario final depende del balance total de efectos sobre el conjunto de partidas de ingreso-gasto¹⁴, resultado éste incierto, no cabe descartarse la posibilidad de que el conjunto total de medidas tenga un efecto negativo sobre el saldo presupuestario.

Este impacto negativo sobre las finanzas públicas puede tener efectos adversos sobre la aplicación y eficacia de las medidas «anti-envejecimiento». Por un lado, pueden implicar la adopción de medidas de ajuste y consolidación fiscal que impliquen recortes, precisamente, en las medidas cuyo objetivo es compensar los efectos de ese proceso. Por otro, pueden implicar medidas de ajuste basadas en el aumento de la fiscalidad, lo que puede favorecer un desplazamiento de los factores capital y trabajo hacia zonas con menor carga fiscal, lo que acentuaría los efectos negativos del envejecimiento sobre la actividad económica. Finalmente, la financiación de ese posible déficit presupuestario puede detraer recursos financieros del sector productivo privado (*crowding-out*), generando a su vez un efecto negativo sobre la actividad económica.

iv) *Existencia de efectos contrapuestos*

Ya hemos señalado como algunas medidas pueden generar efectos que pueden ser opuestos, contrarrestándose unos con otros, impidiendo el logro del objetivo deseado. Esto ocurre en especial en el caso de aquellas medidas que generan efectos diferentes en diversos momentos del tiempo.

Un ejemplo de lo expuesto pueden ser las medidas destinadas a aumentar el stock de capital productivo. Una vía para alcanzar este objetivo puede ser la moderación del crecimiento salarial, bien sea reduciendo los salarios nominales o bien haciendo que los salarios reales crezcan a tasas negativas. Este tipo de medida puede aumentar el margen de beneficio empresarial, y, por extensión, la inversión privada. Sin embargo, en la medida que trabajemos con la hipótesis de salarios de eficiencia, el descenso de los salarios puede conducir a una menor productividad del trabajo.

Otro caso, lo constituyen las medidas de flexibilidad externa en el mercado de trabajo, en especial las dirigidas a favorecer el uso de contratos temporales de trabajo. Un uso excesivo de las mismas, como muestra a las claras el caso español, puede favorecer el empleo, pero también pueden conducir a un modelo competitivo difícilmente sostenible, generador de desequilibrios tanto micro como macroeconómicos, en donde puede ejercerse un efecto negativo sobre la productividad y el crecimiento potencial a largo plazo (Ferreiro y Serrano, 2001; Serrano y Altuzarra, 2010).

Un último ejemplo es el de las medidas dirigidas a prolongar la vida laboral de los trabajadores más allá de los niveles actuales. Cabe plantear la posibilidad de que esa prolongación, debido a, entre otros, problemas de salud, venga acompañada de un descenso en las tasas de actividad de este segmento de población, dejando sin efectos la medida de ampliación de la edad legal de jubilación. También cabe plantear el que la población afectada por el retraso en la edad de jubilación decida compensar tal medida con un aumento en el ahorro por motivo jubilación, de tal suerte que se jubilen, ahora de forma anticipada, a la misma edad efectiva que anteriormente.

v) *Capacidad de aplicación medidas correctoras*

El análisis efectuado en los párrafos precedentes se centra en el estudio de los efectos de las medidas adoptadas o por adoptar. Se adopta como axioma que los poderes públicos pueden de forma efectiva implantar tales medidas. Sin embargo, lo cierto es que en ocasiones, tanto si hablamos de economías nacionales o regionales, la capacidad de los poderes públicos para aplicar determinadas medidas puede estar constreñida.

No podemos obviar el hecho de que los procesos de tomas de decisiones públicas están no solamente influidos por consideraciones estrictamente económicas por elementos de naturaleza política o

¹⁴ Por un lado, por ejemplo, el aumento de los flujos inmigratorios pueden aumentar tanto los ingresos como los gastos públicos. Por otro, medidas como el retraso en la edad legal y/o efectiva de la jubilación pueden reducir el monto total de gasto en pensiones.

electoral. Estos elementos no sólo influyen a la hora de determinar los objetivos de la intervención pública sino también los instrumentos y medidas a aplicar para la consecución de los correspondientes objetivos. La inclusión de estos determinantes del proceso político de toma de decisiones supone aceptar que el tipo de medidas adoptar en presencia de un proceso como el aquí descrito pueda ser distinto en función del marco de preferencias vigente en cada momento en una sociedad, lo que implica la inexistencia de recetas de validez universal y atemporal.

Sin embargo, y teniendo en cuenta esta consideración, la principal restricción que puede operar a la hora de tratar los problemas del envejecimiento es la de la propia capacidad de la administración afectada para adoptar las medidas necesarias.

Esta restricción opera con independencia de si hablamos de una administración nacional o subnacional-regional. En el caso de administraciones nacionales, los procesos de globalización e integración económica y política regional suponen una limitación de iure y de facto a la puesta en práctica de algunas de las medidas apuntadas en este trabajo. En el caso concreto de la Unión Europea, la puesta en práctica de algunas de estas medidas puede estar restringida o limitada por la propia legislación comunitaria, como pueden ser los límites derivados de la política de competencia a las ayudas públicas al desarrollo de determinados sectores o industrias. Asimismo, las políticas migratorias nacionales pueden estar restringidas tanto por el propio acervo comunitario como por la libre movilidad de las personas y los trabajadores. Por lo tanto, en el caso de que un país haya cedido la competencia en determinadas materias a una autoridad supranacional, la capacidad de actuar sobre el fenómeno del envejecimiento y sus efectos queda limitada.

En el caso de las administraciones regionales, su capacidad de actuación está limitada por dos factores. La primera restricción se deriva de su disponibilidad de recursos para poner en práctica las medidas compensatorias de los efectos del envejecimiento. La segunda radica en su posible falta de competencias sobre dichas materias.

Ambas restricciones no suponen un problema si el problema del envejecimiento es generalizado al conjunto de un país. La falta de recursos y competencias de gobierno regional es compensada por la capacidad de actuación del gobierno central. Los problemas se plantean en aquellos casos en los que el proceso de envejecimiento no es un problema nacional sino de índole exclusivamente regional, o si el problema es mucho más acentuado en unas regiones que en otras.

En ambas circunstancias, suponiendo una incapacidad o imposibilidad de la administración regional afectada para intervenir oportunamente, la única posible solución al proceso de envejecimiento poblacional es confiar en que el propio mercado se ajuste dando lugar a movimientos migratorios intrarregionales, desde las regiones «jóvenes» a las «envejecidas». Tales movimientos migratorios podrían producirse en respuesta a los efectos que los cambios demográficos pueden generar en los mercados de trabajo regionales.

Así, en las regiones envejecidas el descenso en la población activa podría dar lugar a una menor tasa de desempleo y a un mayor crecimiento salarial, fenómeno opuesto al que ocurriría en las regiones más jóvenes. Las mayores oportunidades de empleo y las mejores condiciones salariales de las regiones envejecidas podrían atraer un flujo de emigrantes procedentes de las regiones jóvenes, compensando de esta manera de forma automática el proceso de envejecimiento.

8. Bibliografía

- ACEMOGLU, D. (2009): *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- AGHION, P. y HOWITT, P. (2009): *The Economics of Growth*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- ASCHAUER, D. (1989): «Is government spending productive?», *Journal of Monetary Economics*, 23(2), pp. 177-200.
- BALL, L., MANKIW, N.G. y ROMER, D. (1988): «The New Keynesian economics and the output-inflation trade-off», *Brooking Papers on Economic Activity*, 1, pp. 1-65.
- BARRIOS, S. y SCHAECHTER, A. (2008): «The quality of public finances and economic growth», *European Economy Economic Papers*, 337. Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- BARRIOS, S., PENCH, L. y SCHAECHTER, A. (2009): «The quality of public finances and economic growth: Proceedings to the annual Workshop on public finances», *European Economy Occasional Papers*, 45. Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- BARRO, R.J. y SALA-I-MARTIN, X. (1998): *Economic Growth*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- BLANCHARD, O.J. y SUMMERS, L.H. (1987): «Hysteresis in unemployment», *European Economic Review*, 31, pp. 288-295.
- BURNIAUX, J., DUVAL, R. y JAUMOTTE, F. (2004): «Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries», *OECD Economics Department Working Paper*, No. 371.
- CIDEC (2009): «Envejecimiento activo: perspectivas y estrategias», *Cuadernos de Trabajo*, No. 44.
- CUADRADO, P., LACUESTA, A., MARTÍNEZ, J.M. y PÉREZ, E. (2007): «El futuro de la tasa de actividad española: Un enfoque generacional», *Documentos de Trabajo Banco de España*, No. 732.
- DEROOSE, S. y KASTROP, C. (ed.) (2008): «The quality of public finances», *European Economy, Occasional Papers*, 37. Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): «2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)», *European Economy*, 2/2009.
- EUROPEAN COMMISSION (2008): «The 2009 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies», *European Economy*, 7/2008.
- EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS (several years): *Public Finances in EMU*, Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- EUROSTAT (2009): *Europe in Figures. Eurostat Yearbook 2009*, Luxemburgo: Eurostat.
- FERREIRO, J. (2003): «Políticas de rentas y reformas laborales en España», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie Economía y Sociología*, 46, pp. 15-40.
- FERREIRO, J. y SERRANO, F. (2001): «The Spanish labour market: reforms and consequences», *International Review of Applied Economics*, vol. 15, num. 1, january, pp. 31-53.
- GOBIERNO VASCO (2005): «El envejecimiento de la población vasca. Sus consecuencias económicas y sociales», *Estudios de Economía*, No 17. Departamento de Hacienda y Administración Pública, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- HEIJDR, B.J. y VAN DER PLOEG, F. (2002): *Foundations of Modern Macroeconomics*, Oxford, Oxford University Press.
- HEINTZ, J. (2010): «The impact of public capital on the US private economy: new evidence and analysis», *International Review of Applied Economics*, 24(5), pp. 619-632.
- IRMEN, A. y KUEHNEL, J. (2009): «Productive government expenditure and economic growth», *Journal of Economic Surveys*, 23(4), pp. 692-733.
- KOTOWSKA, I. (2004): «Demographic Changes and the Future Job Market», en BORKOWSKA, S. (ed.): *The Future of Labor in the 21st Century*, Institute of Labor and Social Affairs, Warszawa: Central Statistical Office, pp. 115-138.
- LUXAN, M. (2007): «Dimensión demográfica de la inmigración», *Informes Ikuspegi*, No. 1, Observatorio Vasco de Inmigración.
- HAGEMANN, R.P y NICOLETTI, G. (1989): «Ageing populations: economic effects and implications for public finance», *OECD Economic Department Working Papers*, No. 61.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2010): *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, Oficina Internacional de Trabajo, Ginebra.

- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2007): *World Population Prospects: The 2006 Revision*, Naciones Unidas, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York 2007.
- PAJARES, M. (2010): *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*, Observatorio Permanente de la Inmigración.
- ROMER, D. (2006): *Macroeconomía avanzada*, Aravaca, McGraw Hill.
- SORENSEN, P.B. y WHITTA-JACOBSEN, H.J. (2005): *Introducing Advanced Macroeconomics: Growth and Business Cycles*, Berkshire, Mc Graw Hill Education.
- SERRANO, F., EGUÍA, B. y FERREIRO, J. (2011): «Can immigration solve the future financial problems from ageing in public pension systems?», *International Labour Review*, Vol. 150, no.1.
- SERRANO, F. y ALTUZARRA, A. (2010): «Firms' innovation activity and numerical flexibility», *Industrial and Labor Relations Review*, 63(2), pp. 327-339.
- SERRANO, F. y FERREIRO, F. (2007): «Does an ageing population justify a radical reform of public pension systems in the European Union», en McCOMBIE, J. y RODRÍGUEZ, C. (eds.): *The European Union. Current Problems and Prospects*, Palgrave Macmillan, Houndmills, pp. 111-134.
- SERRANO, F., EGUÍA, B., FERREIRO, J., ZARZUELO, J.M. y ALBIZURI, M.J. (2008): *Impacto de la inmigración en la viabilidad y sostenibilidad del sistema. Efecto en diferentes horizontes temporales: el envejecimiento de los inmigrantes actuales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de la Seguridad Social (disponible en <http://www.seg-social.es/stpri00/groups/public/documents/binario/113301.pdf>).
- SIRVENT, E. y FERREIRO, J. (2006): «Are similar all part-time workers? An analysis of substantial and marginal female part-time workers in Denmark, Netherlands and Spain», *Ekonomia*, vol. 9, no. 2, winter, pp.137-158.
- SIRVENT GARCÍA DEL VALLE, E. (2009): *El empleo a tiempo parcial como herramienta para compatibilizar la flexibilidad laboral y la conciliación de la vida personal y laboral*, Colección Estudios, número 217, Madrid, Consejo Económico y Social.
- WEIL, D.N. (2006): *Crecimiento económico*, Madrid, Pearson Educación.

El proceso de envejecimiento de la población constituye uno de los más importantes retos a los que se enfrentan buena parte de las economías desarrolladas. El País Vasco es una buena muestra de ello. Las proyecciones demográficas disponibles muestran un fuerte descenso de la población vasca durante la presente década. Este descenso se traduce en una caída dramática de la población activa vasca, en especial en el segmento de la población joven, fenómeno que tendrá un impacto claro, afectando negativamente a la actividad económica. La dimensión del efecto del proceso de envejecimiento sobre la población activa es de tal calibre que no es posible compensarlo mediante un aumento de las tasas de actividad y un retraso en la edad de jubilación.

Las negativas consecuencias económicas del envejecimiento de la población vasca obligan a la inmediata adopción de medidas que compensen tales consecuencias. Sin embargo, la implantación de esas medidas se ve restringida por diversos factores, entre ellos la falta de competencias de las administraciones vascas en diversas materias. Ello supone que el manejo de las herramientas disponibles por parte de la administración vasca deba ser aún más intenso y que la capacidad de compensar los efectos del envejecimiento sean más inciertas.