

Area de Empleo y Relaciones Laborales

# INFORMES

## DE LA FUNDACIÓN

2010  
ABRIL  
18

### Jóvenes, empleo y formación en España

Mensajes clave

**COORDINACIÓN:**

FERNANDO ROCHA

**GRUPO DE TRABAJO:**

CRISTINA BERMEJO | FRANCISCO BRAÑA

JESÚS CRUCES | MANUEL DE LA CRUZ

IGNACIO DORESTE | PAULA GUISANDE

ORIOI HOLMS | JUAN JORGANES

ALMUDENA MORENO | AMAIA OTAEGUI

BELÉN DE LA ROSA | ELVIRA S. LLOPIS

ANA SANTANA | GEMA TORRES | EVA URBANO



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios  
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838  
[www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es) | [1mayo@1mayo.ccoo.es](mailto:1mayo@1mayo.ccoo.es)

Informes de la Fundación. ISSN 1989-4473

# Jóvenes, empleo y formación en España

## Mensajes clave

### GRUPO DE TRABAJO

**Cristina Bermejo.** Secretaría Confederal de Juventud de CCOO

**Manuel de la Cruz.** Fundación 1º de Mayo

**Belén de la Rosa.** Federación de Enseñanza de CCOO

**Ignacio Doreste.** Secretaría Confederal de Juventud de CCOO

**Juan Jorganes.** Fundación 1º de Mayo

**Paula Guisande.** Secretaría de Juventud USMR-CCOO

**Amaia Otaegui.** Secretaría Confederal de Acción Sindical de CCOO

**Fernando Rocha.** Fundación 1º de Mayo

**Gema Torres.** Secretaría Confederal de Formación para Empleo de CCOO

**Ana Santana.** Secretaría Confederal de Empleo y Migraciones de CCOO

**Elvira S. Llopis.** Fundación 1º de Mayo

**Eva Urbano.** Gabinete Jurídico de CCOO

### EXPERTOS QUE HAN PARTICIPADO EN LAS SESIONES

**Francisco Braña.** Universidad de Salamanca

**Jesús Cruces.** Fundación 1º de Mayo.

**Oriol Holms.** Fundación CIREM.

**Almudena Moreno.** Universidad de Valladolid

### COORDINACIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO Y REDACCIÓN DEL INFORME FINAL

**Fernando Rocha.** Fundación 1º de Mayo

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	3
<b>I. DINÁMICA DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS JÓVENES</b>	
1. Evolución del empleo en el ciclo expansivo (1996-2007) .....	6
2. Dinámica del empleo en el período de crisis (2007-2009) .....	9
<b>II LAS TRANSICIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO AL MERCADO DE TRABAJO</b>	
1. Jóvenes y precariedad laboral .....	18
2. Abandono escolar temprano .....	22
3. Desajustes entre nivel de formación y puesto de trabajo.....	26
<b>III. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO</b>	
1. La evaluación de las políticas de empleo en el contexto internacional .....	28
2. La evaluación de las políticas de empleo en España .....	34
<b>IV. CONCLUSIONES</b>	
1. Diagnóstico: mensajes clave .....	46
2. Escenario estratégico: mensajes clave .....	49
3. Las políticas activas de empleo: mensajes clave .....	54
4. Reflexiones finales.....	64
V. RESUMEN EJECUTIVO.....	68
NOTAS .....	76

## INTRODUCCIÓN

1. La economía española afronta en la actualidad un escenario con rasgos significativamente diferentes al registrado en el ciclo expansivo seguido desde mediados de los años 90. Así, se ha pasado de una prolongada etapa caracterizada por elevadas tasas de crecimiento y creación de empleo –que ha contribuido a avanzar sustancialmente la convergencia real con la Unión Europea (UE)– a otra de fuerte desaceleración iniciada durante el verano de 2007, que ha desembocado en crisis económica en la segunda mitad de 2008. Esta situación se ha agudizado en el año 2009, que ha finalizado con una contracción anual del Producto Interior Bruto (PIB) del 3,6 por ciento y un volumen de 4,3 millones de personas desempleadas, que suponen una tasa de paro del 18,8 por ciento<sup>1</sup>.

2. Las previsiones oficiales del gobierno señalan una ralentización de la dinámica negativa del crecimiento en España para el presente año 2010 –con un descenso anual del PIB estimado en el 0,3 por ciento– y un ritmo más moderado que en 2009 de la destrucción del empleo, que situará la tasa de paro por encima del 19 por ciento<sup>2</sup>. En este marco, los agentes sociales han apuntado que la recuperación de la economía española será más lenta y débil que la registrada en otros países –a pesar de la incidencia positiva que pueda ejercer una evolución más favorable de la situación económica internacional– debido a diferentes razones<sup>3</sup>:

- Si continúan las elevadas tasas de desempleo en los próximos años, los consumidores contendrán sus gastos. Consecuentemente, la inversión de las empresas no se recuperará mientras no se produzca una mejora de las expectativas sobre sus ventas, en un entorno de aumento de los costes financieros. Y los operadores del sistema financiero no otorgarán nuevos créditos a empresas y familias, en volumen y condiciones adecuadas, sin constatar una reducción de los riesgos de impago.
- Aunque se consolide la recuperación de las economías europeas, con las que estamos unidos por el peso de nuestros intercambios comerciales y de inversión, los problemas de competitividad que arrastra la economía española dificultarán la ganancia de cuota de mercado tanto en el exterior como en nuestro mercado doméstico.
- Existen otras condiciones que limitan el crecimiento económico como es el ajuste del sector inmobiliario, sin que otros sectores alternativos puedan compensar en 2010 y años próximos su contribución al crecimiento. Igualmente, se ha de destacar el elevado endeudamiento de empresas y familias y el de las Administraciones Públicas, todo él muy dependiente de la financiación procedente del exterior y de la evolución de los tipos de interés.

3. La actual crisis económica ha tenido un notable impacto social en el ámbito de la UE, cuya consecuencia más grave –sobre todo a partir del tercer trimestre de 2008– ha sido una importante destrucción del empleo y el acusado aumento del paro. Este impacto ha sido particularmente intenso en España, donde el mercado de trabajo ha registrado –al igual que en períodos anteriores– una mayor sensibilidad ante el cambio de ciclo que la registrada en otros países europeos. La consecuencia de ello es, como ya se ha señalado,

una tasa de desempleo del 18,8 por ciento al final de 2009: el doble de la media comunitaria y la segunda más elevada de todos los Estados miembros de la UE<sup>4</sup>.

4. La mayor intensidad de los efectos laborales de la crisis en España puede explicarse en base a dos razones principales. De una parte, por las debilidades del patrón de crecimiento de la actividad económica consolidado en el último ciclo expansivo, tales como: la elevada especialización sectorial en actividades que se caracterizan en general por su bajo o intermedio contenido tecnológico, escaso desarrollo de procesos de innovación y la utilización intensiva de fuerza de trabajo poco cualificada; la segmentación de los mercados de trabajo; el bajo crecimiento de la productividad agregada; y el elevado endeudamiento de las empresas y familias. Unos desequilibrios que han convertido a este patrón de crecimiento en extremadamente vulnerable ante la crisis actual, contribuyendo a agravar sus efectos más negativos<sup>5</sup>.

Más concretamente, es necesario resaltar el marcado componente sectorial del impacto laboral de la crisis, destacando el protagonismo de sectores como la construcción –que concentró de forma mayoritaria la pérdida de empleo en el primer año de la misma– la industria manufacturera y, ya en 2009, de algunas actividades de servicios como el comercio.

De otra parte, por la persistencia de un elevado nivel general de temporalidad del empleo que ha favorecido un ajuste más rápido en el volumen de ocupación, especialmente en sectores como la construcción. Una dinámica que no parece corresponderse con la tesis muy extendida, desde determinados ámbitos, sobre la elevada rigidez del mercado de trabajo español. La evolución del mismo registrada en este período de crisis apunta en cambio a que éste se caracteriza por un alto grado de flexibilidad externa, que propicia que la adaptación de las empresas en los cambios de ciclo se haya realizado fundamentalmente vía ajuste del empleo y no, por ejemplo, sobre la base de la adaptación de las horas de trabajo (como ha sucedido en otros países europeos, sobre todo en las etapas iniciales de la crisis).

5. La destrucción de empleo registrada en este período no ha sido homogénea para todos los tramos de edad de la población, siendo el de las personas jóvenes –16 a 29 años– el que ha sido afectado con mayor intensidad. Así, entre los años 2007 y 2009 se ha registrado en España un saldo negativo de 1,4 millones de puestos de trabajo de los que 1,1 millones –casi el 79 por ciento– estaban ocupados por personas jóvenes<sup>6</sup>. Un proceso similar al registrado en el resto de países europeos, aunque de forma más acusada, reproduciendo así la práctica de “la última persona contratada es la primera despedida”<sup>7</sup>.

6. El análisis de los datos permite apuntar diversos factores que han contribuido al mayor impacto laboral de la crisis en las personas jóvenes. De un lado, la concentración sectorial del empleo de este colectivo en sectores especialmente golpeados por el cambio del ciclo económico (especialmente en el caso de los varones). De otro, el nivel formativo, en la medida en que la crisis ha afectado en mayor medida al empleo de las personas con niveles formativos más bajos, entre los que se cuenta un elevado porcentaje de jóvenes.

El factor más relevante radica, sin embargo, en el elevado nivel de temporalidad del empleo de este colectivo. Un elemento que ha facilitado la incorporación al empleo de

las personas jóvenes en las etapas de expansión económica<sup>8</sup> –si bien en condiciones de precariedad laboral– pero también ha determinado un mayor grado de vulnerabilidad en las situaciones de crisis.

7. El presente documento recoge los resultados de un grupo de trabajo sobre “Jóvenes, empleo y formación” de la Fundación 1º de Mayo, cuyo objetivo es aportar elementos de reflexión que contribuyan a la elaboración de propuestas por parte de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras sobre esta materia.

El contenido del informe se estructura del siguiente modo. En primer lugar, se realiza un diagnóstico de la dinámica laboral de las personas jóvenes, que se inicia con una visión general del último ciclo expansivo de la economía española –a modo de contexto– para profundizar posteriormente en la actual etapa de crisis.

El capítulo segundo aborda de forma más cualitativa el fenómeno de las transiciones laborales de las personas jóvenes al mercado de trabajo. Un análisis que busca resaltar una doble idea básica: por un lado, la precariedad como rasgo estructural de la participación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo en España. Por otro, la delimitación dentro de este marco general de situaciones diferenciadas –asociadas al nivel de formación– que determinan trayectorias laborales diversas, y que por tanto son especialmente relevantes en relación a las expectativas de incorporación al mercado de trabajo.

El capítulo tercero realiza una revisión de los resultados obtenidos por las políticas de fomento de empleo, tanto en el contexto europeo como español. Una revisión necesariamente condicionada, como se ha puesto de manifiesto desde diversos ámbitos, por el escaso número de evaluaciones realizadas sobre esta materia (particularmente en el contexto español).

El capítulo cuarto recoge las conclusiones y plantea diversos elementos de reflexión y criterios de actuación orientados a promover el empleo de las personas jóvenes. El informe se completa con un breve resumen ejecutivo, donde se sintetizan los principales resultados del mismo.

8. El informe presenta dos acotaciones metodológicas: por un lado, se centra en los ámbitos del empleo y las transiciones del sistema educativo al mercado de trabajo, sin abordar otros aspectos relacionados con las condiciones de vida y los procesos de emancipación de las personas jóvenes (por ejemplo, el acceso a la vivienda o el impacto psicológico de la crisis sobre este grupo de población)<sup>9</sup>.

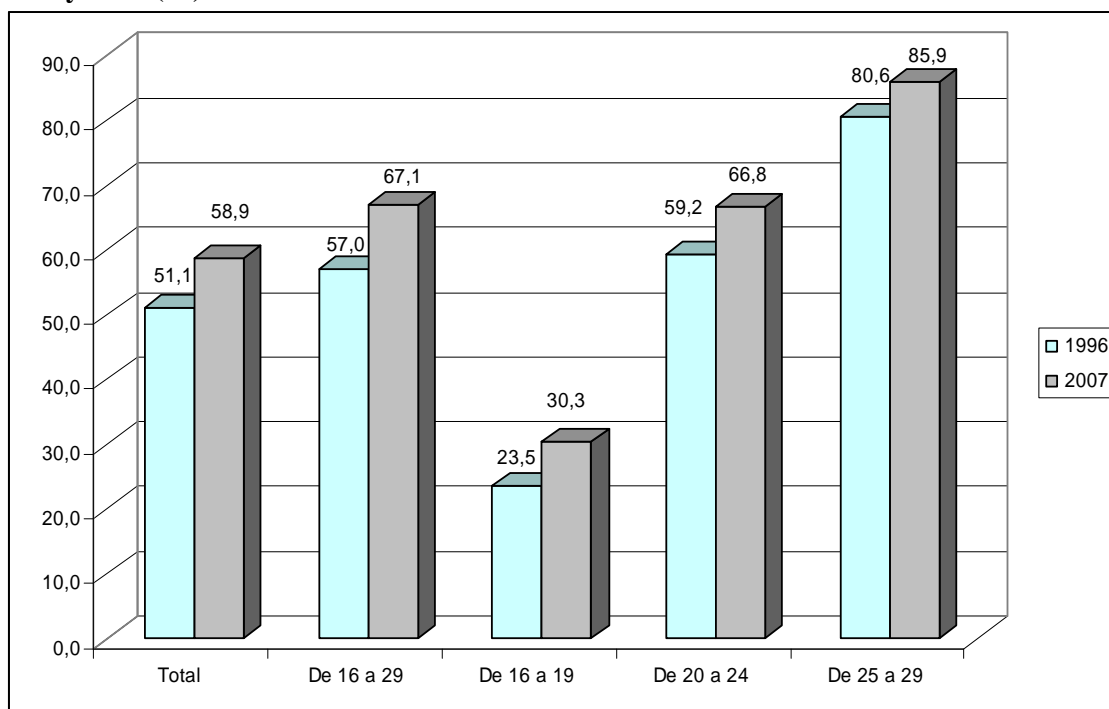
Por otro, el análisis toma como referencia la situación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo regular, sin contemplar su participación en la economía sumergida. Una cuestión que ha cobrado una renovada atención en el debate público en este último año, en la medida en que desde diversos ámbitos se ha apuntado la tesis de un crecimiento de la economía sumergida en el presente contexto de crisis. No obstante, el contraste de esta tesis por sectores productivos y grupos de población afectados presenta serias dificultades –debido lógicamente a la carencia de datos fiables<sup>10</sup>– y requeriría de un estudio monográfico que excede en cualquier caso los objetivos del presente informe.

# I. DINÁMICA DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS JÓVENES<sup>11</sup>

## 1. Evolución del empleo en el ciclo expansivo (1996-2007)

9. La participación de las personas jóvenes – 16 a 29 años– en el mercado de trabajo se incrementó de forma muy significativa en el último ciclo expansivo seguido por la economía española. Ello se pone de manifiesto en primer lugar con la evolución de la tasa de actividad<sup>12</sup>, que aumentó en diez puntos –dos más que la media de la población total– hasta al alcanzar un valor del 67,1 por ciento en 2007. Esta dinámica se ha seguido en todos los tramos de edad, destacando el grupo de 20 a 24 años que registró un incremento de 8 puntos porcentuales (gráfico 1).

**Gráfico 1. Tasas de actividad en España: Total de población y jóvenes por tramos de edad. 1996 y 2007 (%)**

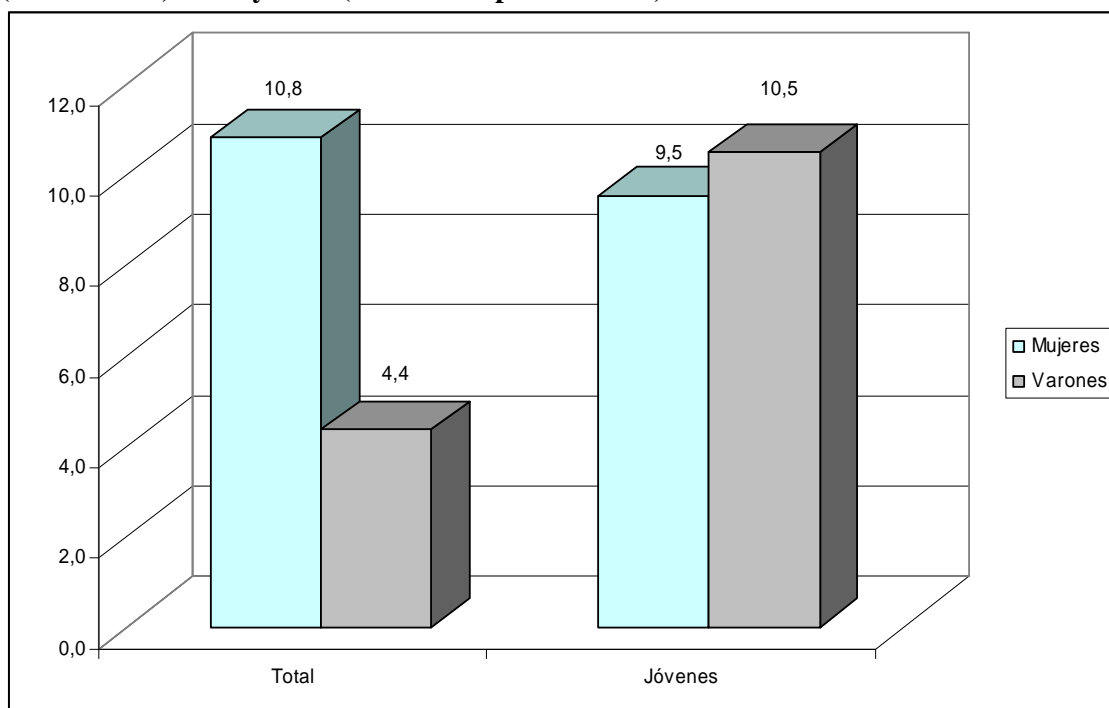


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres)

Desagregando el análisis por sexos, se observa una pauta diferencial respecto de la evolución de la población total (gráfico 2). Así, el aumento general de la tasa de actividad en España en este período se explica en buena medida por la contribución de las mujeres, que registraron un incremento de 11 puntos porcentuales<sup>13</sup>; una tendencia que se reproduce igualmente en el caso de las mujeres jóvenes.

La diferencia radica en cambio en el comportamiento de los varones jóvenes, que registraron un aumento mucho más acentuado de su tasa de actividad, particularmente en los tramos de 16 a 19 y 20 a 24 años. Este comportamiento diferencial está estrechamente asociado al crecimiento de la demanda de empleo en ocupaciones de baja cualificación en este período (especialmente en el sector de la construcción). Un hecho que ha contribuido probablemente, junto a otros factores, a potenciar el fenómeno del abandono escolar temprano en este colectivo<sup>14</sup>.

**Gráfico 2. Variación de tasas de actividad en España según sexo. Total población y jóvenes (16 a 29 años). 1996 y 2007 (diferencias porcentuales).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres)

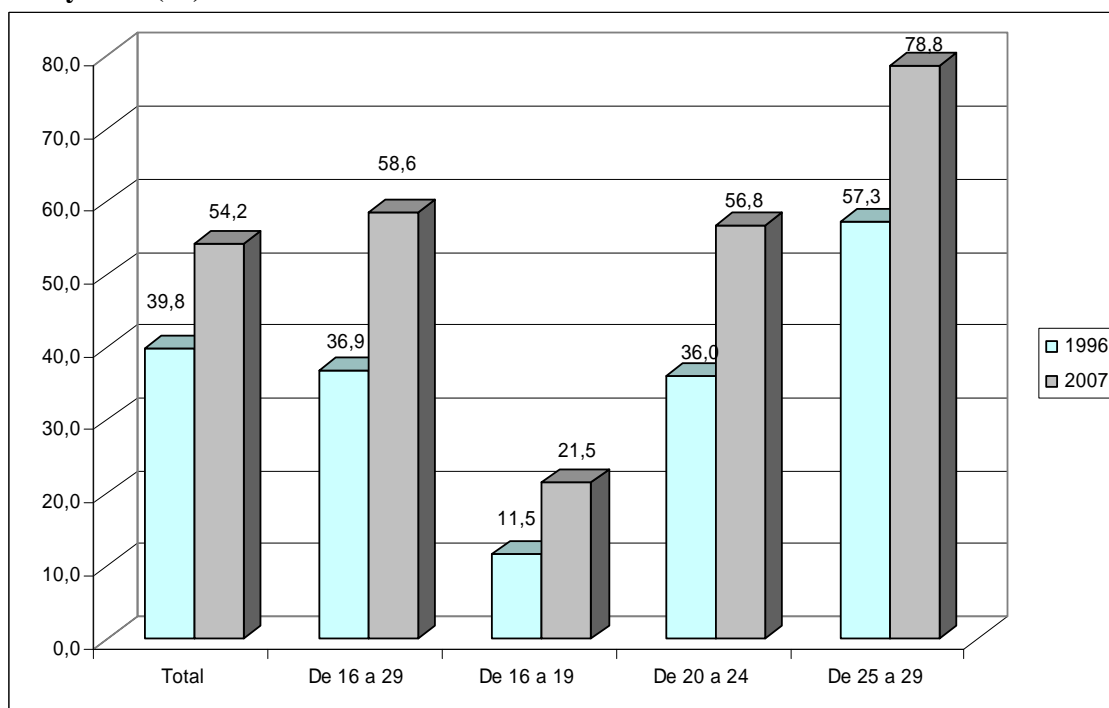
**10.** El segundo indicador que pone de relieve el notable aumento de la participación laboral de las personas jóvenes en este período es la evolución del empleo. Así, entre 1996 y 2007 se crearon en España 7,5 millones de puestos de trabajo de los que 1,5 millones –el 20 por ciento– fueron ocupados por personas jóvenes.

El resultado de este proceso es un fuerte incremento de la tasa de empleo, que aumentó 22 puntos porcentuales –siete veces más que la media– hasta alcanzar un valor del 58,6 por ciento en 2007. Este crecimiento se registró en todos los tramos de edad (gráfico 3).

El incremento de la tasa de empleo fue similar en ambos sexos –22 puntos porcentuales– si bien al final del período era significativamente mayor en el caso de los varones (65 por ciento frente al 46 de las mujeres). Desagregando por tramos de edad, cabe destacar que los varones de 16 a 19 años registraron un crecimiento de 13 puntos porcentuales de su tasa de empleo, el doble de la experimentada por las mujeres de este grupo. Una diferencia que puede explicarse por la mayor demanda de empleos en sectores altamente masculinizados, como la construcción.



**Gráfico 3. Tasas de empleo en España: Total de población y jóvenes por tramos de edad. 1996 y 2007 (%)**



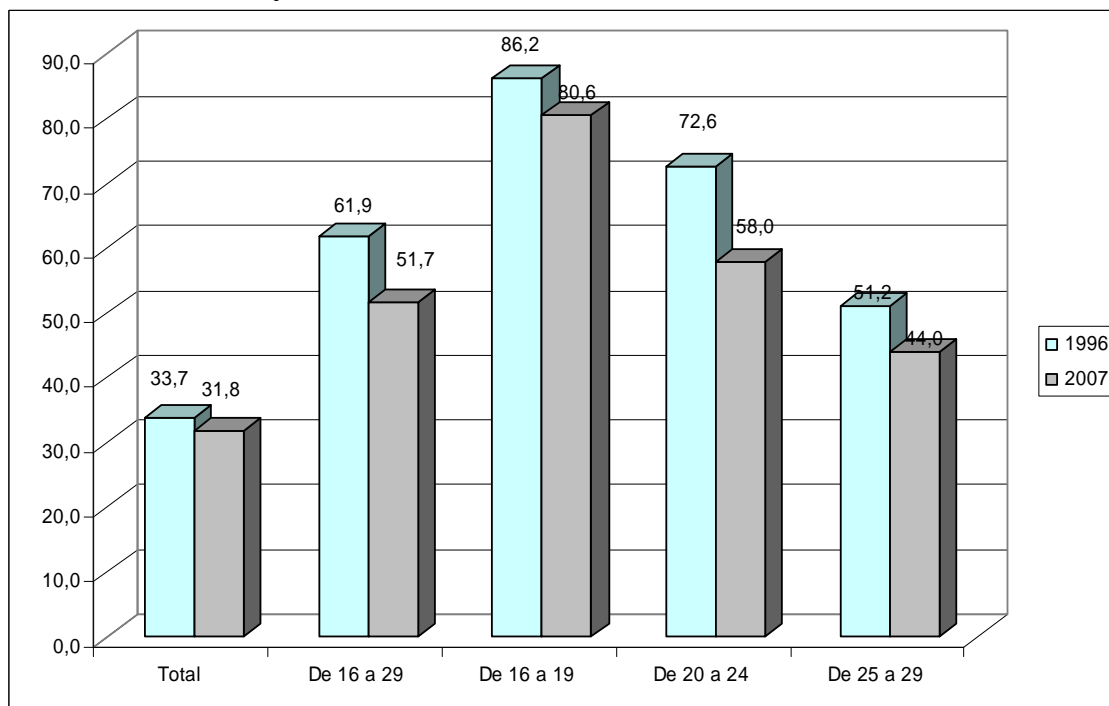
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres)

**11.** Una característica estructural de la situación laboral de las personas jóvenes es su alto nivel de temporalidad. Así, entre 1996 y 2007 el empleo asalariado de este grupo creció en cerca de 575 mil personas, de las que el 34,4 por ciento tenían un contrato temporal.

Una visión más ajustada de este fenómeno la proporciona la tasa de temporalidad, cuya evolución en este período ha pasado por tres etapas: una primera de suave retroceso hasta principios de la presente década; un repunte de la misma entre los años 2004 y 2006; y una ligera disminución a partir de este último año, como consecuencia del efecto de las medidas de fomento de estabilidad del empleo incluidas en el *Acuerdo para la mejora del crecimiento económico y el empleo*, suscrito por el gobierno y los agentes sociales en 2006.

Como resultado de este proceso, la tasa de temporalidad ha pasado del 33,7 al 31,8 por ciento en 2007. Una pauta seguida por las personas jóvenes, cuya tasa de temporalidad descendió 10 puntos porcentuales hasta situarse en el 51,7 por ciento en 2007. Ello supone un valor muy elevado, que se acentúa más en algunos tramos de edad (gráfico 4).

**Gráfico 4. Tasas de temporalidad del empleo en España: Total de población y jóvenes por tramos de edad. 1996 y 2007 (%)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres)

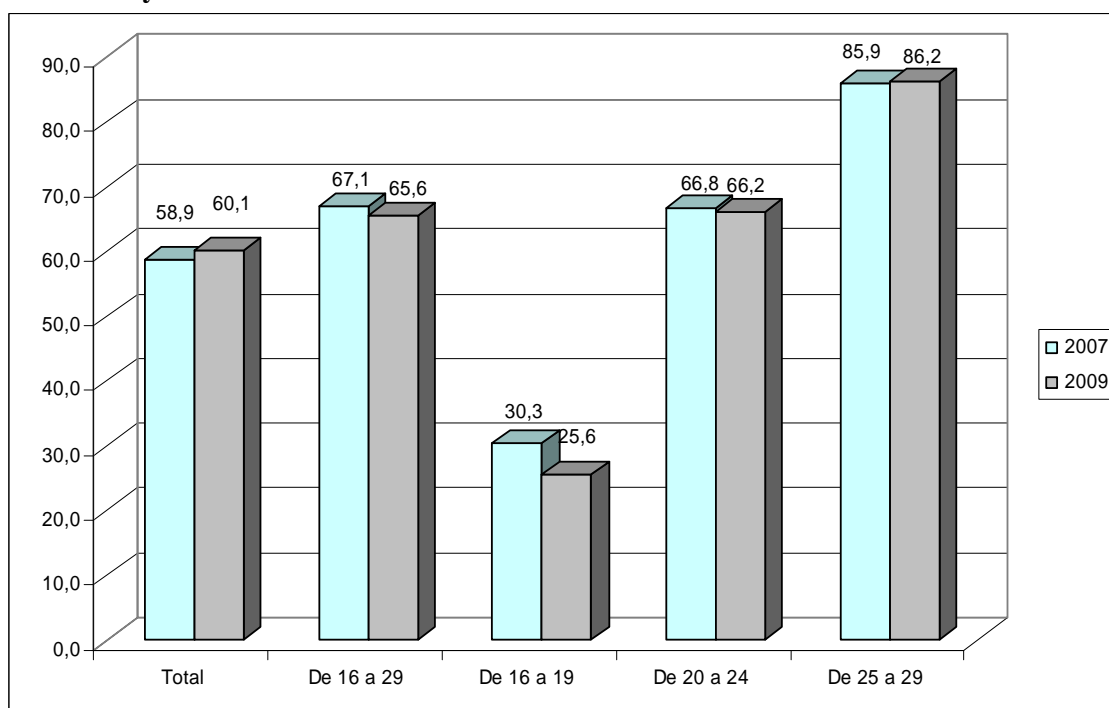
## 2. Dinámica del empleo en el período de crisis (2007-2009)

**12.** La crisis económica iniciada a finales de 2007 ha tenido un notable impacto negativo en la participación laboral de las personas jóvenes en España, tanto en términos de actividad como principalmente de empleo, que además ha sido significativamente más acusado que el registrado por el resto de tramos de edad de la población.

**13.** El comportamiento de la tasa de actividad presenta una pauta diferencial de las personas jóvenes, que se acentúa especialmente en el año 2009 (en el que cobra mayor intensidad la crisis). Así, mientras que la población total experimenta un crecimiento moderado de este indicador hasta alcanzar el 60 por ciento en 2009, en el caso de las personas jóvenes registra un descenso 1,5 puntos porcentuales hasta situarse en el 60,5 por ciento.

Este descenso se explica fundamentalmente por la evolución seguida por el tramo de edad de 16 a 19 años (gráfico 5). Un hecho que apunta a que, en períodos de crisis, la población de los tramos inferiores de edad abandona el mercado de trabajo para volver –en buena parte– al sistema educativo.

**Gráfico 5. Tasas de actividad en España (%). Total de población y jóvenes según tramo de edad. 2007 y 2009.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres)

Así, considerando el indicador de personas inactivas según situación de inactividad, se observa que la relativa a “estudiantes” registró un aumento de 90 mil personas de 16 a 19 años entre 2007 y 2009. Este hecho ha determinado un aumento de casi dos puntos porcentuales de esta categoría, que en 2009 ha pasado a concentrar el 93 por ciento de las personas inactivas de este tramo de edad (tabla 1). El análisis desagregado permite constatar que esta tendencia se reproduce en ambos sexos, destacando en cambio el diferente comportamiento registrado por las personas inactivas por motivo de “labores del hogar”, que entre las mujeres registra un decrecimiento en esta etapa. Estos indicadores ponen en entredicho por último la validez de los discursos en boga que “victimizan” la denominada generación “ni ni” (ni educación, ni empleo, ni formación). Un concepto que ha cobrado un notable impacto mediático en los últimos tiempos, pero que a la vista de los datos estadísticos apuntados no parece contar con un fundamento empírico relevante.

**Tabla 1. Personas inactivas de 16 a 19 años por situación de inactividad y sexo, 2007 y 2009 (miles)**

Situación inactividad	Ambos sexos		Mujeres		Varones	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Estudiante	1.173,6	1.263,7	613,3	655,1	560,3	608,7
Jubilado o pensionista	4,6	1,3	2,3	0,3	2,3	1,0
Labores del hogar	62,4	51,0	49,4	35,6	13,0	15,5
Incapacidad permanente	12,9	14,0	7,0	7,5	5,9	6,5
Otra	32,4	29,2	6,4	5,6	26,0	23,6
<b>Total</b>	<b>1.285,9</b>	<b>1.359,2</b>	<b>678,3</b>	<b>704,0</b>	<b>607,6</b>	<b>655,2</b>

Fuente: EPA (segundos trimestres)

**14.** Las personas jóvenes conforman el grupo de edad que ha sufrido con mayor fuerza los efectos negativos de la crisis sobre el empleo; una afirmación que se pone de relieve

contrastando la evolución del mismo entre 2007 –último año del ciclo expansivo, en el que se alcanzó un máximo histórico de 20 millones de personas ocupadas en España– y 2009.

Así, en esta etapa se han destruido 1,4 millones de puestos de trabajo de los que 1,1 millones –casi el 79 por ciento– estaban ocupados por personas jóvenes. La caída del empleo ha sido especialmente intensa en el tramo de 16 a 19 años, que ha registrado una tasa de decrecimiento de casi el 50 por ciento, si bien en términos absolutos la mayor pérdida corresponde a los dos tramos siguientes (tabla 2).

Desagregando por sexos, la destrucción de empleo ha sido especialmente significativa en el caso de los varones jóvenes, que han perdido 778 mil puestos de trabajo registrando una tasa de decrecimiento del 28 por ciento. No obstante, cabe resaltar que las mujeres jóvenes han perdido 343 mil empleos, el triple de la media de la población femenina<sup>15</sup>.

**Tabla 2. Empleo según tramos de edad en España. 2007 y 2009 (miles)**

Tramo edad	2007	2009	Diferencia	% 09 s/07
<b>De 16 a 29</b>	<b>4.872,0</b>	<b>3.751,0</b>	<b>-1.121,0</b>	<b>-23,0</b>
De 16 a 19	396,2	203,9	-192,3	-48,5
De 20 a 24	1.592,3	1.182,6	-409,7	-25,7
De 25 a 29	2.883,5	2.364,5	-519,0	-18,0
<b>De 30 a 34</b>	<b>3.188,4</b>	<b>2.956,2</b>	<b>-232,2</b>	<b>-7,3</b>
<b>De 35 a 39</b>	<b>2.964,2</b>	<b>2.866,9</b>	<b>-97,3</b>	<b>-3,3</b>
<b>De 40 a 44</b>	<b>2.774,6</b>	<b>2.661,1</b>	<b>-113,5</b>	<b>-4,1</b>
<b>De 45 a 49</b>	<b>2.418,7</b>	<b>2.419,5</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>
<b>De 50 a 54</b>	<b>1.884,5</b>	<b>1.941,7</b>	<b>57,2</b>	<b>3,0</b>
<b>De 55 a 59</b>	<b>1.376,9</b>	<b>1.408,5</b>	<b>31,6</b>	<b>2,3</b>
<b>De 60 a 64</b>	<b>753,8</b>	<b>793,9</b>	<b>40,1</b>	<b>5,3</b>
<b>De 65 a 69</b>	<b>90,4</b>	<b>109,2</b>	<b>18,8</b>	<b>20,8</b>
<b>De 70 y más</b>	<b>43,8</b>	<b>37,0</b>	<b>-6,8</b>	<b>-15,5</b>
<b>Total tramos</b>	<b>20.367,3</b>	<b>18.945,0</b>	<b>-1.422,3</b>	<b>-7,0</b>

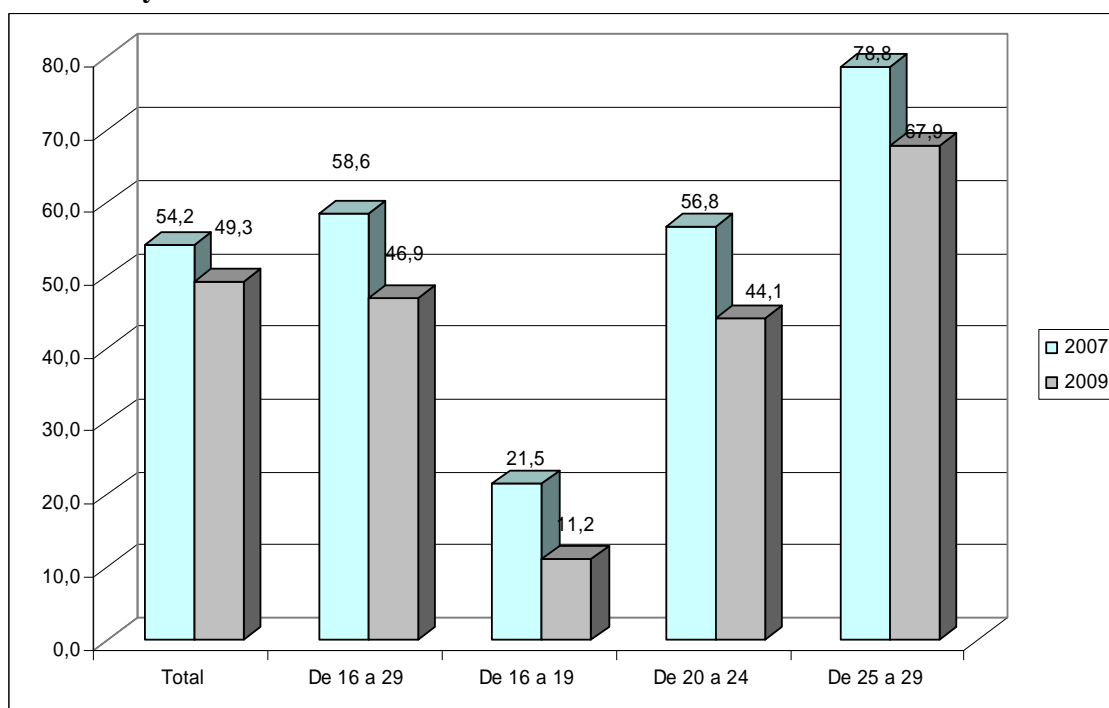
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres)

15. La caída en el número de personas ocupadas se ha traducido en una reducción de 5 puntos porcentuales de la tasa de empleo, hasta situarse en el 49,3 por ciento en 2009. Una dinámica que se reproduce de forma mucho más intensa en el caso de las personas jóvenes, cuya tasa de empleo pierde 12 puntos porcentuales hasta un valor del 47 por ciento. Ello pone de manifiesto la mayor sensibilidad del empleo de las personas jóvenes en España al ciclo económico, tanto en las etapas expansivas como de crisis del mismo.

La reducción más notable se produce en el tramo de edad de 20 a 24 años –que pierde 13 puntos porcentuales– seguido por el de 25 a 29, con 11 puntos (gráfico 6).

Desagregando por sexo, nuevamente se constata un mayor impacto en los varones jóvenes, que registran una caída de 16 puntos porcentuales hasta situarse con una tasa de empleo del 48,4 por ciento. La tasa de empleo de las mujeres jóvenes por su parte experimenta un descenso de siete puntos porcentuales, hasta un valor del 45 por ciento en 2009.

**Gráfico 6. Tasas de empleo en España (%). Total de población y jóvenes según tramo de edad. 2007 y 2009.**

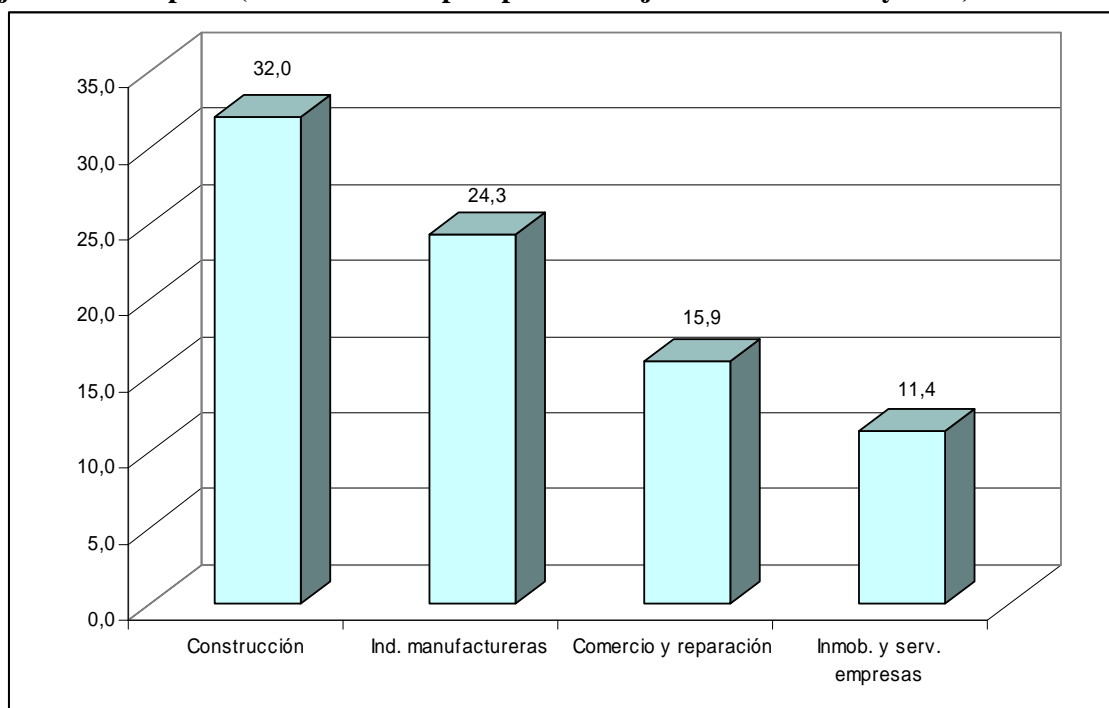


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres)

**16.** La mayor intensidad del impacto de la crisis en el empleo de las personas jóvenes puede explicarse por diversas razones. Un primer factor está relacionado con la composición sectorial del empleo de este grupo y, más concretamente, su mayor peso relativo –en relación a la media– en algunos de los sectores productivos más afectados por la crisis y que son los que más han contribuido a la destrucción del empleo ocupado por las personas jóvenes (gráfico 7)<sup>16</sup>.

El análisis desagregado permite contrastar algunas diferencias según sexo; así, en el caso de los varones jóvenes la reducción de empleo se localiza fundamentalmente en la construcción –casi el 40 por ciento de los puestos de trabajo– e industrias manufactureras (26 por ciento). El mayor volumen de empleo destruido de las mujeres jóvenes se distribuye, en cambio, entre los sectores de comercio y reparación –23 por ciento– industrias manufactureras, con un 20 por ciento, e inmobiliarias y servicios a empresas y hogares (en ambos casos con un 13 por ciento).

**Gráfico 7. Sectores con mayor contribución a destrucción de empleo de las personas jóvenes en España (% s/total de empleo perdido de jóvenes entre 2007 y 2009)**

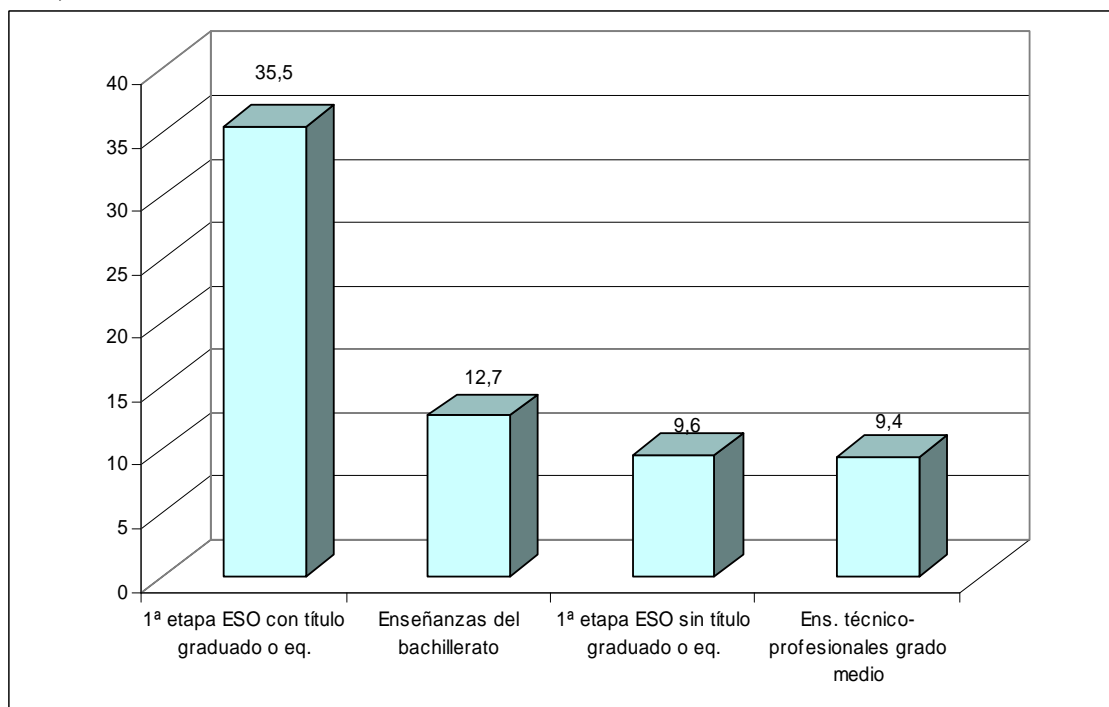


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres)

**18.** Un segundo factor está asociado al nivel formativo de las personas que han perdido el empleo en este período. La caída del empleo en términos generales se concentra en dos grupos de población correspondientes a niveles de baja formación: *Primera etapa de educación secundaria con título de graduado escolar o equivalente*, donde se han perdido 526 mil puestos de trabajo (el 37 por ciento del total); y *Estudios primarios completos*, que registra un descenso en el empleo de 346 mil personas (el 24 por ciento del total).

En este sentido, centrando el análisis en las personas jóvenes se constata el peso determinante del nivel de *Primera etapa de educación secundaria con título de graduado escolar o equivalente*, donde se ha registrado una pérdida de 398 mil puestos de trabajo (gráfico 8). Ello significa que las personas jóvenes concentran el 76 por ciento de los empleos perdidos por este grupo de población que, como ya se ha señalado, ha sido el más afectado por la crisis en este período.

**Gráfico 8. Niveles formativos donde se ha concentrado la mayor destrucción de empleo de las personas jóvenes en España (% s/total de empleo de jóvenes perdido entre 2007 y 2009).**

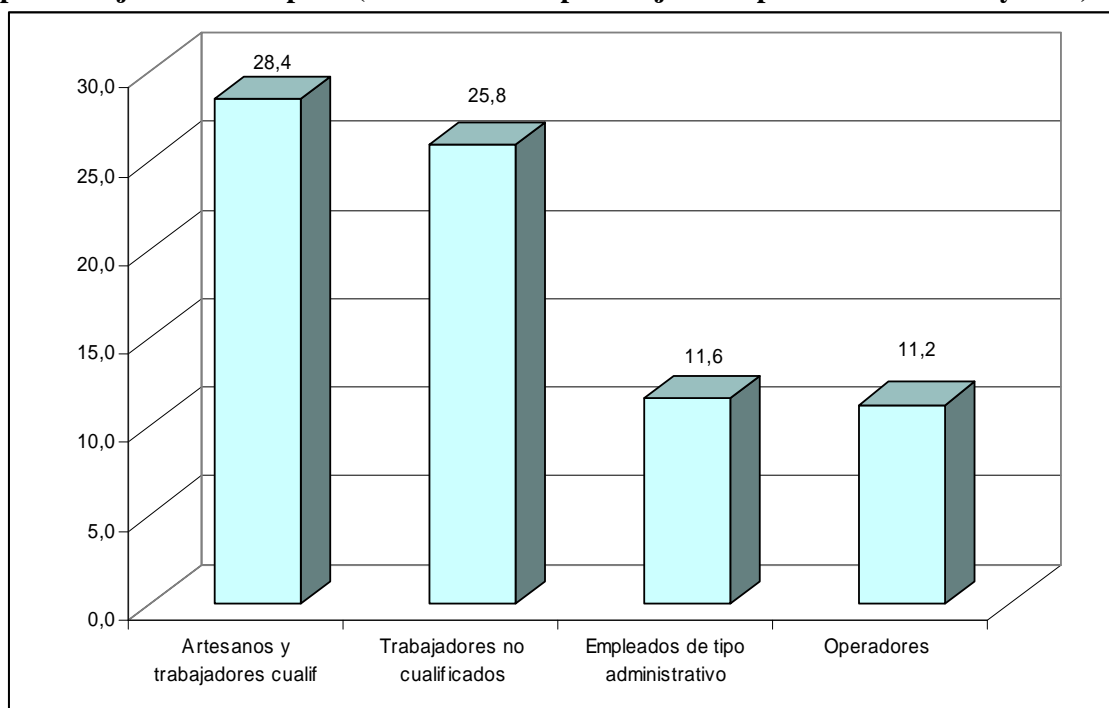


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres)

**19.** El análisis del empleo según niveles formativos permite realizar una aproximación desde la perspectiva de la oferta. Considerando la evolución del empleo desde el lado de la demanda, se observa que cuatro ocupaciones concentran el 77 por ciento del empleo perdido por las personas jóvenes en este período (gráfico 9). De ellas, dos de cualificación media-alta con una presencia relevante en sectores especialmente afectados por la crisis (Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores; y Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores); y dos de cualificación media-baja y baja respectivamente –Trabajadores no cualificados y Empleados de tipo administrativo– también muy ligadas a sectores afectados por esta situación.

El análisis permite constatar de otro lado pautas diferenciadas entre mujeres y varones, que obedecen a la existencia una segregación ocupacional horizontal por razones de género en el mercado de trabajo<sup>17</sup>. Así, en el caso de los varones jóvenes la destrucción de empleo se concentra en tres ocupaciones, de las que dos son de cualificación media –Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores; y Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores– y una de baja (Trabajadores no cualificados). La reducción del empleo de las mujeres se concentra por su lado en dos ocupaciones de cualificación media-baja –Empleados de tipo administrativo y Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedor de comercio– y en la de Trabajadores no cualificados.

**Gráfico 9. Ocupaciones donde se ha concentrado la mayor destrucción de empleo de las personas jóvenes en España (% s/total de empleo de jóvenes perdido entre 2007 y 2009).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres)

**20.** El factor más determinante a la hora de explicar el mayor impacto de la crisis en el empleo de las personas jóvenes lo constituye, sin embargo, la elevada temporalidad del empleo. El análisis de los datos permite constatar, en efecto, que del millón de empleos asalariados de personas jóvenes perdidos en la crisis, 794 mil –el 78 por ciento– correspondían a contratos temporales. Una proporción que se eleva hasta el 92 por ciento en el tramo de edad de 16 a 19 años (tabla 3)

**Tabla 3. Variación de empleo asalariado de jóvenes, según tramos de edad y tipo de contrato en España. Diferencia entre 2007 y 2009 (miles)**

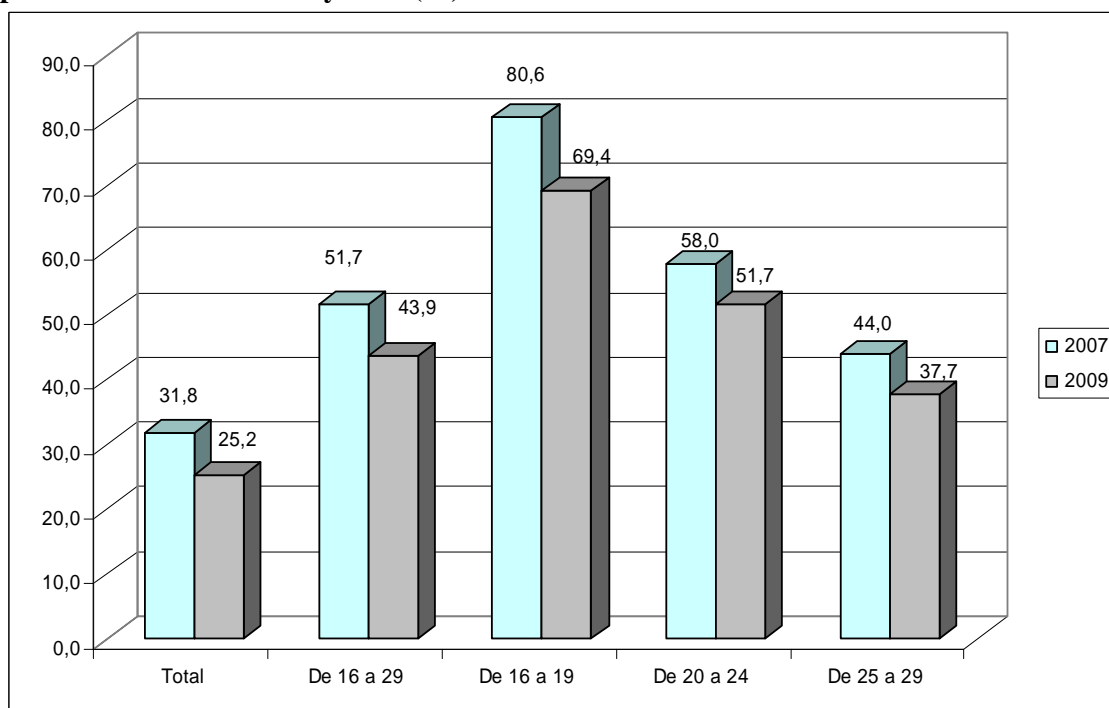
Tipo contrato	16 a 29	De 16 a 19	De 20 a 24	De 25 a 29
Indefinido	-220,5	-15,2	-88,0	-117,2
Temporal	-794	-170,0	-287,8	-335,8
<b>Total contratos</b>	<b>-1.013,9</b>	<b>-185,2</b>	<b>-375,8</b>	<b>-453,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres)

Como resultado de este proceso, se ha producido una reducción de la tasa de temporalidad del grupo de personas jóvenes, si bien al final de este período sigue registrando un valor significativamente superior a la media, particularmente en el tramo de 16 a 19 años (gráfico 10).



**Gráfico 10. Tasas de temporalidad del empleo en España: Total de población y jóvenes por tramos de edad. 2007 y 2009 (%)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres)

El análisis de estos datos confirma que el principal factor de discriminación de la contratación temporal en España es la edad. A ello se suma la creciente incidencia en el mercado de trabajo español del “atrapamiento en la temporalidad”; un fenómeno que consiste en la reiteración, a lo largo de un período de hasta 6 o 7 años, en la realización de trabajos mediante contratos temporales, casi siempre de forma exclusiva<sup>18</sup>.

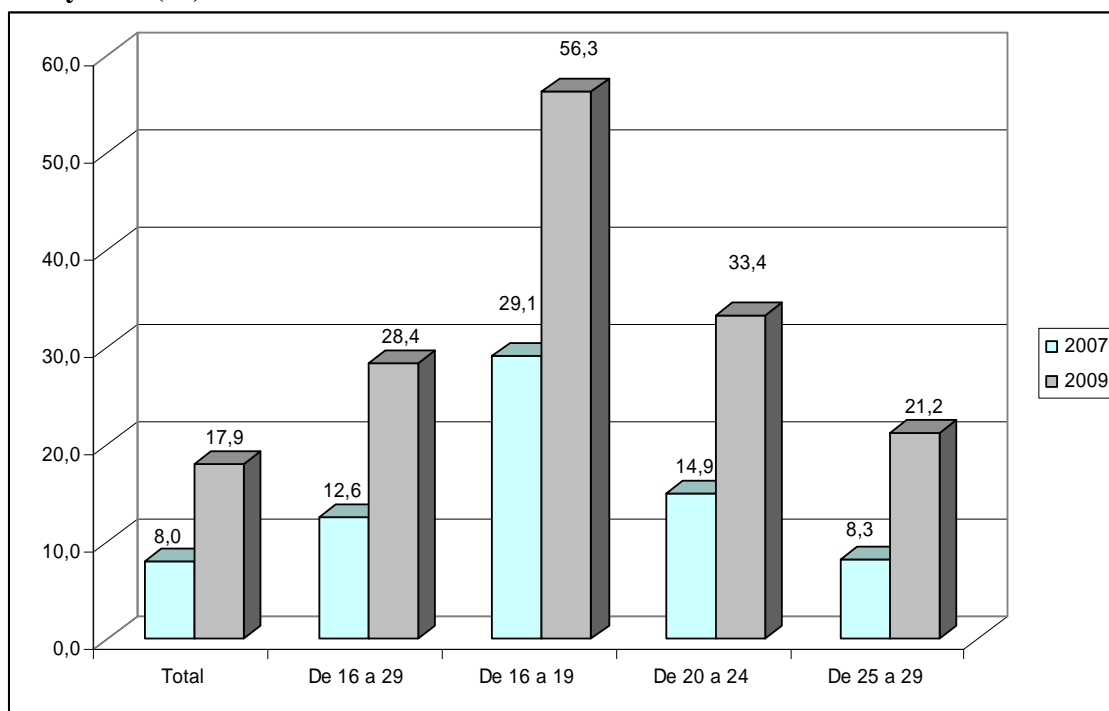
**21.** La destrucción de empleo ha estado acompañada de un incremento acusado de la tasa de paro, que en el caso de las personas jóvenes ha aumentado en 16 puntos porcentuales –seis puntos más que la media– hasta situarse con un valor cercano al 30 por ciento en 2009. Una dinámica que se reproduce en todos los tramos de edad de este grupo y especialmente el de 16 a 19 años, cuya tasa de paro asciende en este período hasta el 56 por ciento (gráfico 11).

Desagregando el análisis por sexos se constata que los varones registran una tasa de desempleo en 2009 del 30 por ciento, cuatro puntos más alta que la de las mujeres. Una situación diferencial a la del conjunto de la población activa, donde la tasa de paro de los varones se sitúa en el 17,6 por ciento –medio punto inferior a la de las mujeres– y que se explicaría en buena medida por dos elementos: el mayor porcentaje de mujeres jóvenes en el sistema educativo, sobre todo en el tramo de edad de 16 a 19 años; y el mayor nivel formativo entre las mujeres de 25 a 29 años, que –junto a otros factores como la composición sectorial del empleo– ha determinado una menor vulnerabilidad ante la crisis en relación a los varones de este tramo de edad.

La constatación descriptiva del mayor impacto de la presente crisis sobre el empleo de los varones no puede soslayar, sin embargo, el hecho de que la participación laboral de las mujeres en el mercado de trabajo en España sigue caracterizándose –a pesar de los avances registrados en las últimas décadas –por la persistencia de una significativa

discriminación y desigualdad. Una brecha de género que se manifiesta en relación a diversas dimensiones –desde las diferencias en las tasas de empleo y paro, a la segregación ocupacional o los salarios– y que está condicionando entre otros aspectos el debate sobre la aplicación de las medidas anticrisis en España<sup>19</sup>.

**Gráfico 11. Tasas de paro en España: Total de población y jóvenes por tramos de edad. 2007 y 2009 (%)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA (segundos trimestres)

Finalmente, cabe señalar que el rápido e intenso aumento del desempleo entre las personas jóvenes ha sido atribuido desde diversos ámbitos académicos, mediáticos e incluso institucionales –con el infame gobernador del Banco de España a la cabeza<sup>20</sup> – a la rigidez del mercado de trabajo en España, planteándose a continuación de forma automática la consabida tesis sobre la necesidad de una nueva reforma laboral como solución imprescindible e innegociable para la salida de la crisis.

El análisis detallado de la dinámica del empleo en este período ha puesto de manifiesto, sin embargo, que el ajuste de las empresas se ha canalizado mayoritariamente a través la finalización de contratos temporales y los despidos individuales y –en menor medida– en los expedientes de regulación de empleo (aunque estos hayan experimentado un fuerte incremento). Ello pone de relieve el elevado grado de flexibilidad externa del mercado de trabajo en España y explica asimismo la mayor vulnerabilidad de las personas jóvenes ante la crisis, debido al alto nivel de temporalidad del empleo de este colectivo.

## II LAS TRANSICIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO AL MERCADO DE TRABAJO

### 1. Jóvenes y precariedad laboral

22. La transición a la vida adulta en las sociedades europeas se ha concebido tradicionalmente como un proceso lineal, en el que las personas jóvenes pasaban del sistema educativo al productivo donde –tras un período relativamente reducido de tiempo– se insertaban de forma estable asegurándose así los ingresos necesarios para adquirir la independencia económica, la formación de un hogar independiente y la definición de un proyecto de vida.

Diversos elementos –tales como el alargamiento de las etapas escolares, la crisis económica y el crecimiento del desempleo, el debilitamiento de las políticas de bienestar o la ruptura de la “norma social de empleo”<sup>21</sup> característica del fordismo– han contribuido en las últimas décadas a alterar este patrón “normal” de transición, fomentando el cambio hacia otro caracterizado por rasgos como: el retraso en la emancipación de las personas jóvenes; la reversibilidad y discontinuidad de los itinerarios vitales, de modo que estos ya no se conciben como un proceso lineal –de la educación al empleo– sino como tránsitos entre diversas situaciones; y la mayor individualización y autonomía de las trayectorias personales, que ya no se ajustan a patrones tan estandarizados como en períodos históricos anteriores<sup>22</sup>.

23. El hecho de que las personas jóvenes tengan un mayor grado de autonomía que en el pasado no significa, sin embargo, que sus acciones no estén sujetas a factores institucionales, socioeconómicos y culturales, que determinan trayectorias vitales diversas. Particularmente, numerosos estudios han puesto de relieve que los distintos modelos de Estado bienestar tienen una incidencia determinante en la conformación de las trayectorias de las personas jóvenes, pudiendo distinguirse –en el contexto de la UE-15– cuatro situaciones diferenciadas<sup>23</sup>:

- *Modelo “socialdemócrata”*, propio de los países escandinavos, en el que las personas jóvenes alcanzan la independencia económica en una etapa más temprana que en otros países europeos. Un hecho que se explica por la combinación de generosas políticas estatales de recursos y oportunidades, con un modelo cultural que estimula la participación ciudadana en la definición de dichas políticas, lo que favorece la pronta emancipación económica y familiar de las personas jóvenes de estos países.
- *Modelo “liberal”*, cuyo máximo exponente en Reino Unido, en el que las personas jóvenes tienen un elevado grado de independencia económica con escaso apoyo de las familias de origen gracias al empleo y a las ayudas sociales. El Estado de bienestar británico es muy limitado y se ha caracterizado por la prioridad al mercado frente al Estado o la familia. Esta primacía otorgada al mercado laboral como la principal vía para lograr la independencia ha generado situaciones adversas para muchos jóvenes, que abandonan muy pronto el hogar familiar y el sistema educativo y se refugian en la economía informal, lo que en muchos casos deriva en situaciones de exclusión social.

- *Modelo “conservador”*, característico de los países centroeuropeos, donde las ayudas al estudio, el apoyo familiar y el empleo desempeñan un papel fundamental. El camino “normal” para conseguir la autonomía es a través de la consecución de un trabajo cualificado, lo que concede gran importancia al sistema educativo en el proceso de transición a la vida adulta. El Estado interviene sólo en situaciones en las que la familia no puede garantizar la formación de los jóvenes.
- *Modelo “sub-protector”*, propio de los países del sur de Europa como España, Italia o Portugal. El limitado desarrollo de un marco institucional de apoyo económico a las personas jóvenes es un rasgo característico de este modelo, que determina que la familia sea el principal soporte a las personas jóvenes y explica – junto a otros factores especialmente relevantes como la mayor precariedad laboral y el costoso acceso a la vivienda en propiedad y en alquiler– el retraso en la emancipación y la prolongación del proceso de transición a la vida adulta, en comparación a otros países europeos.

**24.** La precariedad laboral es un fenómeno estructural del empleo en la Unión Europea, que se ha agudizado en el último ciclo económico expansivo seguido hasta finales de la presente década.

Así, el análisis de las estadísticas laborales permite constatar que en este período se ha producido un intenso proceso de creación de empleo en la UE (destacando particularmente algunos países como España, que ha registrado un ritmo de crecimiento significativamente superior a la media comunitaria). El resultado es un avance sustancial en los niveles de ocupación, si bien es importante resaltar la persistencia de diferencias importantes entre los Estados miembros (en relación tanto a las tasas globales de empleo como las de los distintos grupos específicos). No obstante, a pesar de estos avances el impacto negativo de la crisis en los mercados de trabajo europeos –destacando nuevamente España por la intensidad del mismo– hace que la consecución de los objetivos de empleo fijados por la Estrategia de Lisboa para 2010 haya sido una tarea posible.

El examen de los distintos indicadores sobre calidad del empleo apunta que los progresos en este campo son mucho más limitados en relación a algunas dimensiones, e incluso que se ha producido un significativo deterioro en otras<sup>24</sup>. Particularmente, cabe destacar que una parte sustancial de los nuevos empleos creados en este período han sido empleos atípicos; sobre todo empleos temporales y a tiempo parcial no voluntario, pero también trabajo autónomo dependiente y otras formas de trabajo sin relación laboral (becas, prácticas, etc.).

**25.** El mercado de trabajo en España presenta una situación especialmente deficitaria en materia de calidad del empleo en el contexto de la Unión Europea. A modo ilustrativo, un estudio realizado por el Instituto Sindical Europeo (ISE) a partir de la elaboración de un índice de calidad del empleo sitúa a España en la posición vigésimo primera del ranking de la UE-27, tan sólo por delante de Hungría, Eslovaquia, Bulgaria, Grecia, Rumania y Polonia<sup>25</sup>.

España registra puntuaciones por debajo de la media comunitaria en los seis subíndices elaborados por el ISE para medir la calidad del empleo: salarios; trabajos atípicos; tiempo de trabajo y conciliación de la vida laboral y familiar; condiciones de trabajo y

seguridad en el trabajo; cualificaciones y desarrollo profesional; y representación colectiva y satisfacción de los trabajadores. Especialmente, destaca de forma negativa en el subíndice que mide el porcentaje de los denominados “trabajos atípicos”<sup>26</sup> sobre el volumen total de empleo (donde España se sitúa en la posición más baja del ranking, debido al elevado nivel de temporalidad). Ello constituye un hecho especialmente negativo, dado que estos empleos tienen un importante componente de precariedad que hace que las personas afectadas –fundamentalmente, mujeres, jóvenes e inmigrantes– no sólo tengan peores condiciones de trabajo, sino que sufran además con mayor intensidad las consecuencias de la crisis.

**26.** La precariedad laboral en España afecta de forma especialmente intensa a las personas jóvenes, configurándose como el rasgo estructural distintivo –y de hecho cuasi *naturalizado*– de la participación de este grupo de población en el mercado de trabajo. Una situación que se manifiesta en dimensiones como<sup>27</sup>:

(a) *Menor seguridad y estabilidad en el trabajo*, debido a la persistencia de una elevada temporalidad y rotación del empleo, particularmente alta en el tramo de edad de 16 a 19 años. Ello ha facilitado, como ya se ha señalado, la incorporación de las personas jóvenes al mercado de trabajo en el ciclo expansivo, pero al mismo tiempo las ha dotado de una mayor vulnerabilidad ante la crisis.

(b) *Creciente importancia de las formas de trabajo sin relación laboral*. Así, de un lado en los últimos años es posible constatar la proliferación en España de diversas modalidades de becas y prácticas dirigidas a personas jóvenes y que en muchos casos encubren, de facto, situaciones de trabajo sin ningún tipo de control (cuadro 1).

**Cuadro 1. Prácticas no laborales para jóvenes en centros de trabajo en España**

<b>Modalidad</b>	<b>Personas destinatarias</b>
Módulos de Formación en Centros de Trabajo	Estudiantes de FP (grado medio y grado superior)
Becas de investigación	Estudiantes de Doctorado
Becas de Convenios de cooperación educativa	Estudiantes de primero, segundo y tercer ciclo
Becas de colaboración	Estudiantes de primero, segundo y tercer ciclo
Becas unilaterales de empresas privadas	Titulados universitarios
Becas de Administraciones Públicas	Titulados universitarios y de FP

Fuente: Secretaría Confederal de Juventud de Comisiones Obreras (2007): *Informe Jóvenes y prácticas en los centros de trabajo ¿estancias formativas o relaciones laborales encubiertas?* Cuadernos de información sindical nº 77, Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

A ello se suma, de otro lado, la progresiva incidencia entre las personas jóvenes del fenómeno de la “parasubordinación”; un concepto elaborado desde el campo jurídico para aludir a la emergencia de figuras situadas en la zona gris entre el trabajo asalariado y el autónomo (como es el caso del trabajo autónomo dependiente y las colaboraciones *free-lance* entre otras).

La combinación de ambos elementos, junto con la elevada temporalidad y rotación, tiene como principal resultado la fragmentación de los ciclos de vida personales en el trabajo –particularmente en los niveles más bajos de las escalas profesionales– con permanentes entradas y salidas del empleo regular, cambios de ocupación y

utilizaciones ambiguas o directamente fraudulentas de las disposiciones normativas y contractuales (falsos becarios, falsos autónomos, etc.)<sup>28</sup>. Todo ello circunscribiendo un mercado de trabajo progresivamente “balcanizado” y generador de riesgos sociales para las personas jóvenes –y también para otros grupos de población– tales como el desempleo, la exclusión social o la nueva pobreza asociada a la pérdida de las relaciones estables con la sociedad<sup>29</sup>.

(c) *Peores condiciones de trabajo*, que se manifiestan en primer lugar en el salario. Los datos de la Encuesta anual de estructura salarial ponen de manifiesto una relación positiva entre la edad y el nivel salarial (tabla 4). A ello se suma además un factor de género, en la medida en que las mujeres perciben como media una retribución inferior a la de los varones, que en este caso se incrementan con la edad (un hecho que se explica por la mayor cualificación de las mujeres más jóvenes respecto de las de mayor edad).

**Tabla 4. Ganancia media anual por trabajador. 2007 (euros)**

Edad	Ambos sexos	Mujeres	Varones
<b>Menos de 20 años</b>	10.326,6	-8.887,6	11.080,6
<b>De 20 a 24 años</b>	12.759,0	10.856,8	14.169,8
<b>De 25 a 29 años</b>	16.321,0	14.714,9	17.670,3
<b>De 30 a 34 años</b>	19.134,4	16.605,3	21.184,1
<b>De 35 a 39 años</b>	20.963,9	17.631,3	23.427,2
<b>De 40 a 44 años</b>	22.131,1	18.339,6	24.723,6
<b>De 45 a 49 años</b>	22.953,5	18.692,8	25.763,9
<b>De 50 a 54 años</b>	24.640,4	19.956,8	27.387,4
<b>De 55 a 59 años</b>	25.468,9	19.964,8	28.127,3
<b>De 60 a 64 años</b>	21.047,4	16.692,7	22.748,1
<b>65 y más años</b>	21.527,3	-14.928,4	-25.720,5
<b>Todas las edades</b>	20.390,4	16.943,9	22.780,3

Nota: Las cifras negativas indican un valor poco significativo, debido al bajo número de observaciones muestrales.

Fuente: Encuesta Anual de Estructura Salarial (2007).

Las razones que explican el menor nivel salarial medio en las personas jóvenes son diversas: el hecho que las remuneraciones más elevadas estén asociadas a una mayor antigüedad y experiencia en el puesto de trabajo; la concentración del empleo de las personas jóvenes en sectores como la hostelería, el comercio y la construcción, que registran un menor salario medio anual; el mayor peso relativo de las ocupaciones de menor cualificación, especialmente la de *Trabajadores no cualificados en los servicios excepto el transporte*, que es la que registra un nivel salarial menor; un mayor volumen de contratos temporales y a tiempo parcial (especialmente, entre las mujeres); y la discriminación asociada a la existencia de dobles escalas salariales.

Además del salario, las personas jóvenes experimentan peores condiciones de trabajo en relación a otras dimensiones, tales como: las expectativas de promoción profesional; la organización del tiempo de trabajo; el desajuste entre los niveles de formación y el puesto de trabajo desempeñado; y una elevada incidencia de la siniestralidad laboral.

(d) Por último, cabe resaltar que la consolidación de trayectorias laborales fragmentadas y discontinuas –con un elevado nivel de rotación entre empresas, e incluso entre sectores productivos– *incide de forma muy negativa en la tutela colectiva de los derechos laborales* de las personas jóvenes.

Este hecho, unido al propio desconocimiento de dichos derechos por un volumen significativo de los trabajadores jóvenes favorece una cierta tendencia a la individualización de los proyectos vitales y, en definitiva, a la “búsqueda de soluciones biográficas a las contradicciones sistémicas” que en muchos casos contribuye a reforzar la naturalización disciplinada de la precariedad<sup>30</sup>. Máxime en un contexto de crisis como el actual, donde la rápida e intensa destrucción de empleo ha contribuido a engrosar de forma notable el desempleo juvenil, redoblando así la presión social –y mediática –a favor de la aceptación de empleos de baja o nula calidad.

**27.** La delimitación de la precariedad laboral como un rasgo distintivo de la participación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo no debe soslayar, sin embargo, la existencia de trayectorias diferenciadas asociadas a factores como la clase social, género, origen étnico, formación –tipo de estudios y nivel de los mismos– y el capital relacional entre otras<sup>31</sup>.

Existe consenso en resaltar específicamente la importancia del nivel formativo en la conformación de las trayectorias laborales y, por tanto, de las transiciones del sistema educativo al productivo. En este sentido, los diversos estudios realizados en la última década coinciden en apuntar que España presenta, de un lado, una pirámide educativa peculiar en el segmento joven con crecimiento de la población en los niveles bajos –Educación Social Obligatoria (ESO) o menos– y altos (universitarios); y de otro, la continuidad en la polarización en la creación de empleo, con un fuerte dinamismo de las ocupaciones de más alta y más baja cualificación<sup>32</sup>.

La conexión entre ambos procesos ha fomentado la consolidación de dos fenómenos que demandan una especial atención a la hora de abordar las transiciones del sistema educativo al mercado de trabajo<sup>33</sup>: (a) el abandono escolar temprano; y (b) el desajuste entre la formación adquirida y el puesto de trabajo desempeñado, que entre las personas jóvenes afecta sobre todo a las que tienen mayor nivel de titulación dando lugar así a la situación conocida convencionalmente como sobrecualificación de la mano de obra<sup>34</sup>.

## **2. Abandono escolar temprano**

**28.** El concepto de *abandono escolar temprano* hace referencia a las personas jóvenes que dejan el sistema educativo reglado sin obtener el título correspondiente a la segunda etapa de secundaria o secundaria superior (bachillerato o FP de grado medio). Un concepto que habría que distinguir del de *fracaso escolar*, que alude a las personas que han alcanzado la edad de educación obligatoria sin la correspondiente titulación (el graduado en Educación Secundaria Obligatoria).

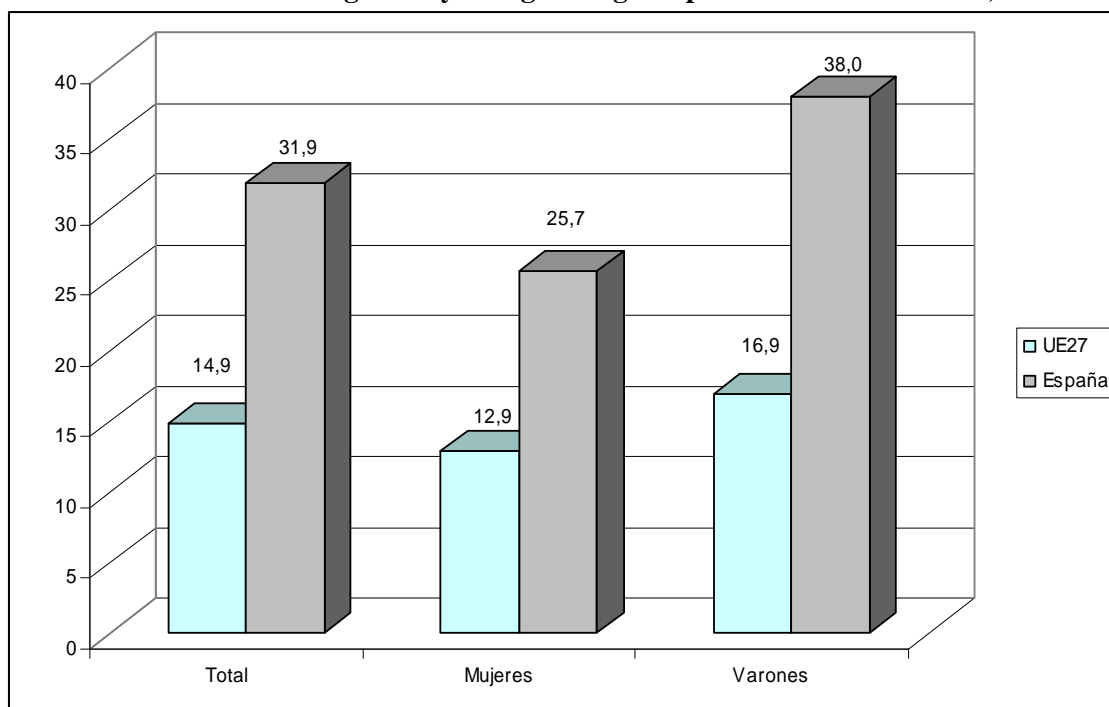
**29.** La educación en España ha registrado importantes avances en las últimas décadas, como lo muestran la universalización de la escolarización en las etapas obligatorias y una elevación significativa del nivel educativo de la población, destacando un alto porcentaje de población con estudios universitarios. No obstante, el porcentaje de población con niveles educativos bajos sigue siendo muy elevado, y el referido a la población que alcanza el nivel de educación secundaria postobligatoria, en cambio, todavía muy por debajo de los promedios internacionales. La consecuencia de ello es que en Europa la cualificación del sistema productivo se asienta sobre todo en una base de niveles educativos intermedios, mientras que en España se basa en una combinación

de niveles bajos –que en muchos casos se mejoran posteriormente a través de la cualificación adquirida vía experiencia laboral– y superiores.

De otro lado, a pesar de los logros de estos años en el terreno de la extensión, ampliación y resultados del sistema educativo, éste presenta en la actualidad diversos elementos críticos –entre ellos, la elevada tasa de abandono escolar temprano– asociados a factores de distinta naturaleza y complejidad, cuyo análisis requeriría de un estudio monográfico que excede con mucho los objetivos del presente informe<sup>35</sup>.

**30.** El análisis comparado permite constatar que España registra una elevada tasa de abandono escolar temprano, que además ha ido aumentando en la presente década hasta alcanzar un valor del 32 por ciento en 2008: 17 puntos más alta que la media comunitaria y la tercera más alta de toda la UE-27, siendo superada tan sólo por las de Malta y Portugal (gráfico 12).

**Gráfico 12. Tasas de abandono escolar temprano en la UE y España, según sexo. 2008 (porcentaje de población entre 18 y 24 años que no ha completado la segunda etapa de la Educación Secundaria Obligatoria y no sigue ningún tipo de estudio-formación)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (recogidos en: *Las cifras de educación en España*. Edición 2010. Ministerio de Educación y Ciencia).

Los datos apuntan igualmente que existen diferencias notables según sexo, en la medida en que los varones registran una tasa de abandono mucho más elevada que la de las mujeres.

Asimismo, centrando el análisis en España es posible observar una notable diversidad territorial, hasta el punto que las tasas de abandono registradas en Baleares, Ceuta y Melilla y Murcia–que ocupan las posiciones superiores del ranking– casi triplican las del País Vasco (tabla 5). En este sentido, ninguna Comunidad Autónoma cumple el objetivo europeo para 2010 fijado en el 10 por ciento, siendo País Vasco, Navarra y Asturias las que registran tasas más próximas. Unas diferencias cuya explicación



debería analizarse en profundidad atendiendo a factores relativos al contexto demográfico, social y económico de cada Comunidad (por ejemplo, los niveles educativos y de lectura de la población adulta, la renta per cápita, el gasto público en educación por alumno y los niveles de población inmigrante entre otros).

**Tabla 5. Tasas de abandono escolar temprano en España, según sexo y territorio. 2008.**  
(porcentaje de población entre 18 y 24 años que no ha completado la segunda etapa de la Educación Secundaria Obligatoria y no sigue ningún tipo de estudio-formación)

Territorio	Total	Mujeres	Varones
Andalucía	38,5	33,2	43,5
Aragón	25,6	19,1	31,7
Asturias (Principado de)	19,7	12,8	26,4
Balears (Illes)	43,2	37,0	49,2
Canarias	34,1	24,5	43,5
Cantabria	22,8	14,8	31,1
Castilla y León	26,0	20,2	31,6
Castilla-La Mancha	38,1	29,9	45,8
Cataluña	33,2	26,4	39,7
Comunitat Valenciana	33,1	27,8	38,2
Extremadura	33,6	27,9	39,1
Galicia	24,1	15,8	32,2
Madrid (Comunidad de)	26,9	21,4	32,4
Murcia (Región de)	41,0	32,1	49,7
Navarra (Comunidad Foral de)	19,2	14,4	23,9
País Vasco	14,7	11,2	18,1
Rioja (La)	37,2	32,3	41,9
Ceuta y Melilla	42,1	40,2	44,1
<b>TOTAL</b>	<b>31,9</b>	<b>25,7</b>	<b>38,0</b>

Fuente: *Las cifras de educación en España*. Edición 2010. Ministerio de Educación y Ciencia.

**31.** El abandono escolar temprano responde a una multiplicidad de causas de naturaleza socioeconómica y cultural, que conviene considerar en su conjunto a fin de adoptar políticas que puedan ser eficaces para su solución. Es importante señalar que se trata de un fenómeno sobre el que existen múltiples aproximaciones parciales o investigaciones generales, pero donde todavía existe un déficit de análisis riguroso y sistemático desde una perspectiva integral<sup>36</sup>.

La revisión de la literatura especializada permite en todo caso vincular las causas a cuatro ámbitos generales. Así, en primer lugar se ha destacado la incidencia del *entorno familiar*, y más concretamente de su nivel sociocultural (de modo que la elevada tasa abandono escolar vendría explicado en parte por el retraso educativo acumulado de su población en relación a otros países).

El abandono escolar está relacionado asimismo con los problemas internos del *sistema educativo*, tales como: insuficiente nivel de recursos e ineficacia en la asignación de los mismos; aplicación de metodologías de enseñanza con escaso grado de aplicación práctica; limitada formación pedagógica del personal docente, en especial para afrontar problemas de aprendizaje; ineficacia de métodos de detección precoz de dichos problemas; y reducida capacidad de gestión de los centros para emprender medidas al respecto. A ello se suman las *características personales* del alumnado, que también pueden influir sobre su rendimiento escolar.

Finalmente, es necesario destacar la importancia del *contexto socioeconómico*. Particularmente, desde diversos ámbitos se ha resaltado las características del patrón de crecimiento económico seguido en España desde mediados de los 90, caracterizado por una elevada oferta de empleo poco cualificado –sobre todo en sectores como la construcción, hostelería y comercio– que han actuado como un factor de atracción al mercado de trabajo para un volumen importante de personas jóvenes que no habían finalizado la segunda etapa de la ESO (especialmente, de varones)<sup>37</sup>.

**32.** Existe un amplio consenso en la literatura especializada en resaltar que los bajos niveles de formación determinan un mayor grado de precariedad en las trayectorias laborales futuras de las personas afectadas, tanto en términos de condiciones de trabajo como de vulnerabilidad ante las situaciones de crisis económica.

A modo ilustrativo, los resultados de una investigación en profundidad sobre el fenómeno del abandono escolar temprano en España permiten destacar los siguientes aspectos<sup>38</sup>:

- Las personas que no logran obtener el certificado de graduado de la ESO tienen claramente mayores dificultades para acceder al primer empleo que todos los demás. Las tasas de inactividad tras la educación inicial, en particular, son mucho mayores para las personas sin titulación: un porcentaje importante (en torno al 10%) de los que fracasan ni encuentran ni buscan empleo tras dos, tres o cuatro años fuera de la escuela.
- Las personas que no han alcanzado el título correspondiente a la segunda etapa de secundaria o secundaria superior no tienen tantos problemas para encontrar un empleo, pero sí encuentran dificultades para encontrar un empleo de calidad (lo que la EPA considera un empleo significativo).
- Las dificultades de inserción en el mercado laboral asociadas al fracaso y al abandono escolar son considerablemente mayores para las mujeres que para los hombres. Un factor que puede explicar en parte las menores tasas femeninas de fracaso y abandono.
- El análisis de la EPA permite señalar que los bajos niveles de cualificación están asociados a una mayor tasa de inactividad y desempleo, un mayor nivel de ocupación, el desempeño de puestos de trabajo que requieren muy escasa cualificación y la concentración del empleo de este colectivo en sectores de baja productividad. Asimismo, si se extrapola cual puede ser la situación de los trabajadores en el futuro a partir de la observada se deduce que estas brechas en materia laboral y ocupacional no se reducen a lo largo de la vida.
- Los resultados obtenidos a partir de la Encuesta de transición educativo-formativa e inserción laboral (ETEFIL, 2005) también apuntan a que el fracaso y el abandono escolar determinan, incluso a corto plazo, que los individuos se inserten en ocupaciones que requieren baja cualificación, su primer empleo significativo tenga lugar en sectores como la construcción y la hostelería y se encuentren más afectados a medio plazo por el fenómeno de la temporalidad laboral.

- Los datos de la Encuesta de Estructura Salarial (EES) de 2006 y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del mismo año, reflejan que el fracaso y el abandono escolar conllevan efectos negativos muy importantes sobre el nivel de ingresos de las personas. De acuerdo con la EES, los titulados en secundaria superior disfrutaban de una prima salarial sobre aquellas sin estudios del 20 y 16%, para hombres y mujeres, respectivamente, mientras que la diferencia en materia de rendimientos educativos se sitúa alrededor del 15 y 10 puntos respecto a aquellas personas con estudios primarios y 14 y 10 puntos porcentuales, si se toma como referencia a aquéllos que completaron la primera etapa de secundaria. La ECV describe un cuadro muy parecido: un título de Bachillerato o Formación Profesional supone, por término medio, entre un 12 y un 15% más de ingresos respecto a aquéllos englobados dentro de la categoría abandono escolar y alrededor de un 20% de prima salarial sobre los trabajadores que únicamente poseen estudios primarios o inferiores.
- El examen de la Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje (EADA, 2007) pone de manifiesto que un mayor nivel educativo está asociado a mayor acceso a formación a lo largo del ciclo vital de las personas, de manera que la brecha existente en materia de productividad y salarios entre los trabajadores con distintas cualificaciones se ampliará a lo largo de la carrera profesional de los individuos.
- Finalmente, el análisis del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE, 1995-2001) permite estudiar la incidencia de las situaciones de desempleo y bajos salarios en el mercado laboral español desde una perspectiva dinámica en función del nivel de escolaridad alcanzado por los individuos, encontrándose que los trabajadores de menor cualificación —especialmente las mujeres— tienden a verse atrapados en mayor medida en situaciones de paro o de empleo con una remuneración inferior a 2/3 del salario mediano. Un dato que pone de manifiesto nuevamente, esta vez desde una perspectiva realmente longitudinal, como la desventaja educativa se va ampliando a lo largo del ciclo vital.

### **3. Desajuste entre nivel de formación y puesto de trabajo**

**33.** Una dimensión de la precariedad laboral que ha cobrado creciente relevancia para las personas jóvenes en las sociedades más desarrolladas es el desajuste entre el nivel de formación alcanzado y el requerido en el puesto de trabajo desempeñado. Un fenómeno que es conocido convencionalmente como “sobrecualificación”, pero que quizás convendría caracterizar mejor como “subocupación”<sup>39</sup> de la mano de obra cualificada.

**34.** Diversos estudios coinciden en apuntar que este fenómeno comienza a emerger en España a mediados de los años ochenta y experimenta un notable crecimiento en las décadas siguientes. De hecho, la intensidad de este proceso ha cobrado tal magnitud que organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han situado recientemente a España a la cabeza del ranking entre sus países miembros, con un valor que alcanzaría el 25,5 por ciento del conjunto de la población en 2007 (casi el doble de la media)<sup>40</sup>.

**35.** El análisis en mayor detalle del desarrollo de este fenómeno en España permite apuntar algunas características relevantes<sup>41</sup>:

- La sobrecualificación no es un fenómeno homogéneo, afectando en mayor medida a las personas jóvenes. Los estudios sobre el tema apuntan igualmente que: aumenta con el nivel educativo; es mayor entre las mujeres; es más frecuente en las localidades de más de 500 mil habitantes; y tiene mayor incidencia entre las personas con titulación de las ramas de humanidades, ciencias sociales y ciencias experimentales.
- Este fenómeno está especialmente extendido en el sector servicios, particularmente en algunas actividades como la hostelería y el comercio.
- Otro elemento a resaltar es que se trata de un fenómeno estrechamente asociado a la segmentación del mercado de trabajo, estimándose que en torno al 40 por ciento de las personas jóvenes con contrato temporal desempeña un trabajo por debajo de su cualificación; una proporción que se reduce casi a la mitad, en torno al 23 por ciento, para las personas que tienen un contrato indefinido.
- Finalmente, un indicador particularmente preocupante es el elevado grado de persistencia de la sobrecualificación. Así, algunos estudios muestran que transcurren varios años hasta que se alcanza un empleo que requiere un nivel de cualificación adecuado a la formación de la persona. De hecho, se estima que después de 5 años de experiencia laboral todavía un 25 por ciento de las personas jóvenes que comenzaron con un puesto de trabajo de inferior cualificación respecto de su formación continúan en la misma situación.

**36.** La magnitud que ha cobrado este fenómeno en España se ha pretendido explicar, desde diversos ámbitos tanto académicos como empresariales, con la tesis de que en las estadísticas las personas jóvenes con titulación universitaria aparecen como sobrecualificadas debido a que están en una situación transitoria en la que compatibilizan estudios y un trabajo provisional, generalmente de menor cualificación de la que correspondería a su formación (adquirida o en curso). El análisis desglosado de los datos pone de manifiesto, sin embargo, que sólo una parte minoritaria de las personas jóvenes se encontraría en esta circunstancia<sup>42</sup>.

El factor más determinante de la sobrecualificación en España se localiza, en cambio, en las debilidades del modelo productivo. Un modelo caracterizado, como ya se ha señalado, por una estrecha relación entre una tendencia a la especialización sectorial en actividades con bajos niveles de innovación y productividad, la creación de empleo de baja calidad y la segmentación de los mercados de trabajo.

El desajuste entre la creciente oferta de mano de obra con titulación superior y la demanda de las empresas, sumado a otros factores como la escasez de personas con cualificaciones intermedias y una oferta formativa poco especializada, explicaría así el hecho de que un volumen importante de personas jóvenes se vea obligado a ocupar un puesto de trabajo con requerimientos de cualificación inferiores a su nivel de estudios y formación<sup>43</sup>.

### III. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO

#### 1. La evaluación de las políticas de empleo en el contexto internacional

37. La evaluación sistemática de las políticas de fomento del empleo, que profundice más allá de la comparación del gasto aplicado a través de distintos indicadores, es una práctica relativamente reciente en la mayoría de los países de la OCDE. No obstante, en la última década es posible apreciar un crecimiento significativo de los informes y estudios realizados sobre esta materia, si bien se constatan notables diferencias entre los países donde los procesos evaluación han cobrado mayor relevancia y aquellos –como España– donde siguen registrando un escaso nivel de desarrollo<sup>44</sup>.

38. La literatura especializada distingue convencionalmente dos grandes tipos de evaluación de las políticas de fomento del empleo: macroeconómica y microeconómica.

(a) Las evaluaciones macroeconómicas tienen como objetivo determinar el efecto neto de estas políticas sobre una serie de variables indicativas de la situación global del mercado de trabajo o del conjunto de la economía, como las tasas de empleo y desempleo o la productividad entre otras.

Un problema importante que presenta este tipo de evaluaciones es la dificultad de delimitar la eficacia real de los programas considerados de diversos efectos asociados a su aplicación pero ajenos a los mismos, entre los que suelen destacarse fundamentalmente dos: el efecto “ganga” o “peso muerto”, que consiste en la evidencia de que una parte de los desempleados que obtienen un empleo tras participar en algún programa –o ser uno de los grupos objetivo del programa– lo habrían obtenido igual sin haberse ejecutado dicho programa; y el efecto “sustitución”, tanto entre personas como entre empresas –llamado a veces “desplazamiento”– por el que algunos de los participantes o destinatarios de un programa o una política acceden a empleos que hubieran obtenido otros sujetos no partícipes o no cubiertos (aunque hay que recordar que este puede ser uno de los objetivos), y en el que parte de los puestos creados en las empresas cubiertas se generan en detrimento del empleo en otras empresas no cubiertas. A ellos se añadiría, en algunos casos, el llamado efecto rotación”, por el cual los beneficiarios obtienen un empleo de corta duración como consecuencia del programa y vuelven luego al paro.

(b) Las evaluaciones microeconómicas, basadas en datos individuales y desagregados, tratan de determinar por su parte el efecto de los programas sobre los sujetos participantes en los mismos (probabilidad de salida del desempleo, salarios, calidad y estabilidad del empleo obtenido...).

Existen diversos métodos de evaluación microeconómica, entre los que destacan fundamentalmente tres tipos:

- Experimental, con la formación de un grupo de sujetos susceptibles de ser beneficiarios de un programa del que se extraen con algún procedimiento estadístico, por ejemplo mediante selección aleatoria, dos subgrupos, el que seguirá el programa y el denominado grupo de control, que servirá de base para la evaluación comparando sus resultados.

- Cuasi experimental, donde no hay grupo de control, sino grupo “de comparación” o grupo “de control equivalente”, que consiste en un grupo con características similares al de intervención, definido mediante encuestas específicas y diversas técnicas estadísticas, con el que se compararán los resultados.
- No experimental, donde se prescinde de la formación de estos grupos, recurriendo a cambio al estudio preciso de las características de los beneficiarios de un programa antes y después de participar en el mismo.

**39.** En términos *macroeconómicos*, la idea central que se desprende de los diferentes estudios de evaluación es que las políticas de fomento del empleo tienen un impacto positivo pero limitado tanto en el volumen total de empleo creado como en la reducción de paro, que están determinados –principalmente– por las condiciones generales de la situación económica.

De forma más específica, el efecto positivo más claro parece situarse en la reducción de la tasa de paro, y las políticas activas que mayor incidencia tienen sobre la misma son las relacionadas con la formación, es decir: un mayor gasto en formación siempre se asocia estadísticamente a una reducción del desempleo en la mayoría de los estudios realizados<sup>45</sup>.

El efecto sobre la tasa de empleo en cambio es más pequeño, y en ocasiones poco significativo desde el punto de vista estadístico. Así, los estudios muestran que a mayor gasto en políticas activas mayor aumento en la tasa de empleo, pero al mismo tiempo resaltan que la concurrencia de otros factores –principalmente, el crecimiento económico– explica la mayor parte del proceso.

**40.** La revisión de los informes y estudios de *evaluación microeconómica* permiten destacar, por su parte, algunos elementos generales<sup>46</sup>:

- La mayor eficacia se asocia a programas de pequeña dimensión, con acciones muy intensivas, destinadas a grupos de población bien definidos y relativamente reducidos.
- Las evaluaciones a largo plazo tienden a ser más favorables que las de corto plazo; así, algunos programas que presentan resultados bajos o negativos tras 1 año, muestran un impacto positivo después de 2 o 3 años.
- La evidencia referente al impacto de las políticas de formación es controvertida, pero en muchos casos se aprecian impactos positivos especialmente a medio plazo.
- Las políticas de fomento del empleo no parecen generar impactos diferenciales de género.

Conviene tener en cuenta de otro lado que la evaluación microeconómica de las políticas de empleo presenta algunas restricciones, tales como la corta vida de los programas analizados –que dificulta la tarea de determinar los efectos de éstos a medio y largo plazo– y, fundamentalmente, los límites en la extrapolación y generalización de los resultados. En todo caso, y aplicando siempre este criterio de precaución, es posible

destacar algunos de los resultados de la evaluación específica de diferentes programas de fomento de empleo desarrollados en distintos países (cuadro 2).

### **Cuadro 2. Evaluación microeconómica de políticas activas del mercado de trabajo en el área OCDE: Experiencia comparada**

#### **Apoyo a la búsqueda de empleo**

Aun con las limitaciones que se derivan de la imposibilidad, muy extendida, de separar el gasto en los programas de apoyo a la búsqueda de empleo del correspondiente a la administración general de los servicios públicos de empleo, este tipo de políticas (programas de motivación de los desempleados, seguimiento individualizado y «monitorización» de su comportamiento en la búsqueda de empleo) es eficaz en cuanto se reduce el tiempo de paro, esto es, se consigue una más rápida recolocación de los desempleados.

Parece que la combinación de intermediación y apoyo es la política con mejor rendimiento respecto a su coste. Esta eficiencia podría estar asociada con programas de otros ámbitos, en particular con los de formación, y con la gestión de las prestaciones (en algunos casos se denomina «activación» de las prestaciones por desempleo). También parece que la intervención debe ser rápida, en el sentido de adoptar un enfoque preventivo frente al paro de larga duración. Ahora bien, la condición de su eficacia reside, a la luz de los resultados obtenidos, en que se trate realmente de actuaciones personalizadas, lo cual implica su difícil extensión a toda la población desempleada, en especial en países con elevada tasa de paro. Hay pues, un problema de escala en este tipo de programas. Los resultados sobre los programas de apoyo a la búsqueda de empleo también muestran que las medidas específicas para grupos de desempleados jóvenes desfavorecidos tienen (tanto en este tipo de programas como en los de formación) menor eficacia.

#### **Intermediación laboral**

Se discute en algunos casos las técnicas concretas usadas en los programas de apoyo y en las funciones de intermediación laboral: entrevistas en profundidad al desempleado, y en qué momento, medios para incentivar la búsqueda y para hacerla más eficaz, combinación con cursos, etc. Los resultados apuntan a que un tratamiento intensivo y muy personalizado, reduciendo el número de personas bajo la supervisión de un agente del servicio de empleo y aumentando la responsabilidad de dicho agente en los resultados de su intermediación y apoyo a esas personas, mejora la probabilidad de encontrar empleo, aumenta la tasa de salida del paro de larga duración, e incluso mejora ligeramente la probabilidad de acceder a puestos con mayor salario que los desempeñados antes de quedar en paro.

#### **Formación a desempleados**

Las evaluaciones sobre programas públicos de formación ocupacional de carácter general componen un panorama heterogéneo. Algunos programas evaluados arrojan resultados muy bajos o incluso negativos en términos de eficiencia, esto es, al comparar el aumento en la ganancia salarial y en el empleo de los grupos que siguieron estos programas con el coste de los mismos.

Otras evaluaciones dieron también resultado negativo, en cuanto no se incrementó la probabilidad de obtener empleo para quienes siguieron los programas. A cambio, otros programas arrojaron resultados positivos, de acuerdo con sus evaluaciones; en algunos de estos casos se estimó el porcentaje del efecto de «peso muerto» y el del efecto de «sustitución», arrojando todas las estimaciones valores similares para ambos indicadores, en torno a un 30 por 100 en el primer caso y por debajo de 10 en el segundo.

Fuente: Consejo Económico y Social (2005): *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*. CES

## **Cuadro 2. Evaluación microeconómica de políticas activas del mercado de trabajo en el área OCDE: Experiencia comparada (continuación)**

### **Formación para grupos en riesgo de exclusión**

Habría algunos rasgos característicos asociados a los mejores resultados en los programas de este tipo que fueron evaluados: se trataba de programas orientados a grupos desfavorecidos bien definidos; en general, los resultados positivos se encontraron entre las mujeres adultas, con menos frecuencia entre los hombres adultos y casi nunca entre los jóvenes; la mayor parte del resultado positivo se encontró en la obtención de empleo, y muy poco en el aumento de las ganancias salariales; incluso en este último caso, el aumento de la ganancia no era suficiente para superar la línea de pobreza.

El compendio de la evidencia disponible en todas estas evaluaciones arroja como premisas: diseñar grupos específicos de participantes; elaborar programas relativamente reducidos; impulsar un fuerte contenido laboral en los programas, estableciendo además una estrecha vinculación con los empleadores locales. Esta última premisa requiere a su vez asumir su potencial efecto de sustitución, mediante intervenciones complementarias que lo corrijan o lo minimicen.

Hay un amplio número de resultados negativos en las evaluaciones de programas específicos para jóvenes, salvo en algún caso de intervención en la que se encontró un aumento estadísticamente significativo de las ganancias salariales en los sujetos del programa. En estos casos, el repaso a las evaluaciones disponibles dio como resultado varias premisas de su mayor impacto: una estrecha vinculación con el mercado de trabajo local, con fijación de objetivos para el acceso a empleos con salarios relativamente altos en sectores de fuerte crecimiento y en puestos con buenas posibilidades de carrera profesional; combinaron de manera adecuada educación formal, desarrollo de destrezas profesionales y formación en el trabajo; proporcionaron a los jóvenes un ulterior acceso a itinerarios formativos que les permitieron proseguir su desarrollo en la formación y en la cualificación; proporcionaron una serie de servicios complementarios para los jóvenes y sus familias.

Las evaluaciones sugieren además que los mejores resultados se asocian a acciones preventivas, más tempranas y más sostenidas. Esto implica no sólo esfuerzos intensivos en impulsar su trayectoria en la escuela primaria y secundaria y reducir el abandono temprano en esta última, sino iniciar la intervención en etapas anteriores, incluyendo la preescolar. La evidencia empírica disponible, aun siendo limitada, indica que intervenciones de este tipo, especialmente cuando son sostenidas en el tiempo, tienen efectos mayores y de más largo alcance sobre las probabilidades de acceder a empleos más estables y sobre las de obtener salarios comparativamente más altos.

### **Fomento de la contratación**

Muchos países ofrecen subvenciones y otras ayudas o incentivos a la contratación de ciertos grupos, tales como parados de larga duración, colectivos especialmente desfavorecidos (discapacitados, personas en riesgo de exclusión...), mujeres desempleadas en profesiones con escaso índice de trabajo femenino, y jóvenes desempleados. Pero en ningún caso se encuentra, como en España, un programa con un colectivo tan amplio de fomento basado en la contratación indefinida. Así, pueden darse algunos resultados sobre la experiencia internacional acumulada, pero teniendo bien presente la diferencia en la concepción y el alcance de estas políticas en comparación con la española. En programas de tipo muy general, para parados y demandantes de primer empleo, las evaluaciones arrojan unos valores muy elevados de efectos colaterales. Experiencias más recientes sobre esquemas algo distintos, que proporcionaron una subvención al salario percibido arrojaron resultados globales muy bajos o negativos, porque la condición de subsidiario de un desempleado desanimaba a las empresas a contratarle, por entenderla como un signo de baja productividad y/o motivación.

Fuente: Consejo Económico y Social (2005): *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*. CES



## **Cuadro 2. Evaluación microeconómica de políticas activas del mercado de trabajo en el área OCDE: Experiencia comparada (continuación)**

### **Creación directa de empleo**

Aunque este tipo de programas se fue sustituyendo en los años ochenta progresivamente por otras medidas, entre ellas sobre todo las de fomento del empleo en el sector privado, cierto número de países en el ámbito de la OCDE los mantuvieron, en varios casos a menor escala o como experiencias piloto. En todos los casos se trata de medidas estrechamente relacionadas con los subsidios por desempleo, en grupos con problemas muy acusados de baja empleabilidad y paro de muy larga duración, o como último recurso para grupos de desempleados para los cuales no parecía haber ninguna solución alternativa.

En general, lógicamente, la evaluación de estos programas indica la reducción del desempleo entre los grupos de participantes a corto plazo; pero en muchos casos el flujo de entrada al desempleo se recuperó al terminar el programa, es decir, no hicieron de «puente» para una mayor empleabilidad. Hay no obstante alguna excepción, con resultados positivos a medio plazo en este mismo sentido. Se trata, no obstante, de empleos públicos diversos, en general poco definidos y algo al margen del trabajo básico de los organismos o entidades contratantes. Ejemplos posteriores, para la segunda mitad de los años noventa, arrojan resultados poco optimistas, sin apenas creación neta de empleo y sí un efecto «sustitución» casi completo.

En años más recientes, un número más amplio de países, particularmente europeos, han retomado estos programas para complementar los subsidios por desempleo, como medio de control del destino de los subsidios y como forma de mantener a estas personas especialmente desfavorecidas en contacto con el ámbito del trabajo (hábitos, relaciones, y valoración más positiva de sí mismas).

### **Apoyo al autoempleo y a iniciativas empresariales**

Aunque estos programas han tenido algunos resultados positivos, lo cierto es que su escaso número y lo reducido de su alcance recomiendan no elevar a general esta conclusión. Los trabajos de evaluación siguieron en casi todos los casos la tasa de supervivencia de las empresas o negocios al año y a los dos años, y algunos estimaron además el efecto «peso muerto». En general la supervivencia fue relativamente elevada, en torno al 60 por 100 a los dos años, con un «peso muerto» también alto, del 50 por 100 o mayor en todas las evaluaciones que lo estimaron. Se señaló, además, la presencia de factores determinantes para el éxito, en términos de supervivencia de estas iniciativas: los mejores resultados se dieron sistemáticamente entre varones de 30 a 40 años de edad, con un nivel educativo relativamente alto y con un periodo previo en desempleo relativamente corto; los resultados indicaron la relevancia de articular estos programas con otro tipo de medidas además de la financiación, en concreto con servicios de consultoría y orientación.

Fuente: Consejo Económico y Social (2005): *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*. CES

## **Cuadro 2. Evaluación microeconómica de políticas activas del mercado de trabajo en el área OCDE: Experiencia comparada (continuación)**

### **Acciones iniciativas locales**

En ciertos casos, las iniciativas de este tipo se encuentran asociadas a programas piloto de contratación directa por el sector público; en otros, a su vez, podrían encuadrarse mejor en el marco del fomento de las iniciativas de autoempleo; y en otros más, su examen resulta difícil de separar del conjunto general de la intermediación laboral y los servicios de empleo, porque éstos tienen una forma de organización eminentemente «local» (es decir, no nacional y no regional, aunque no necesariamente municipal).

No obstante, hay algunas experiencias comparables a grandes rasgos en algunos países de la Unión Europea. Todas muestran como resultado cierto impacto positivo, aunque débil, en el empleo, un mayor flujo de salida del desempleo (menor en el caso del de larga duración) y cierta menor dependencia de los subsidios por desempleo. Otros resultados relevantes en este ámbito no están directamente relacionados con el empleo, sino con el potencial de desarrollo económico «local». Así, en las evaluaciones también se recoge el impacto positivo de estos programas para: la creación de infraestructuras y servicios técnicos para la intervención, que presentan valor posterior para otras actuaciones; el aprendizaje de técnicas de cooperación para el trabajo de las entidades locales; un mayor conocimiento de la realidad local.

Entre los aspectos negativos se indica: la confusión o el solapamiento entre el papel institucional y el de operador o gestor de las acciones; la ausencia de instrumentos estables de cooperación local entre administraciones, entidades empresariales y organismos o ISFL capaces de promover este tipo de iniciativas y con experiencia en las mismas que sería valiosa para otras similares; la desarticulación con otras políticas que presentan un fuerte impacto sobre el territorio, en concreto las urbanísticas y las de desarrollo regional.

Fuente: Consejo Económico y Social (2005): *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*. CES

**41.** La evidencia empírica de la evaluación de las políticas de empleo destinadas específicamente a las personas jóvenes es más escasa. No obstante, sobre la base de las respuestas nacionales a los factores que afectan al empleo juvenil se pueden extraer algunas enseñanzas importantes a efectos de su examen por los responsables de la elaboración de políticas<sup>47</sup>:

- Las cuestiones relativas al empleo de las personas jóvenes se están integrando en los planes nacionales de desarrollo tales como las estrategias de reducción de la pobreza, y las estrategias regionales y nacionales de empleo. Esas iniciativas están adoptando políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales con el fin de promover un crecimiento de base amplia. Los países están incluyendo medidas al respecto a corto, mediano y largo plazo. La información disponible sugiere que las iniciativas nacionales dirigidas a las personas jóvenes se centran principalmente en el desempleo y no en las condiciones de trabajo.
- Los países que han aplicado políticas macroeconómicas centradas en la creación de empleo han ampliado las oportunidades de empleo para las personas jóvenes. Es importante que existan vínculos efectivos entre la política macroeconómica y la política social, incluida la política educativa. Se reconoce que se requieren esfuerzos constantes para incrementar la demanda global y estabilizar y promover el crecimiento económico, así como la necesidad de asociar dichos esfuerzos con políticas microeconómicas dirigidas a los jóvenes de ambos sexos.

- A fin de crear empleo para sus ciudadanos jóvenes, los países están haciendo hincapié en el desarrollo sectorial; algunos han logrado combinar este enfoque con la formación, que conlleva beneficios potenciales a más largo plazo. Los sectores que se promueven varían de un país a otro. La participación de los interlocutores sociales en la planificación sectorial es provechosa.
- Los países están introduciendo leyes y reglamentos que abordan específicamente la cuestión del empleo de los jóvenes o prohíben la discriminación por edad, o bien promueven el establecimiento de empresas. La inspección del trabajo es un aspecto esencial para velar por los derechos de los trabajadores jóvenes y por la calidad de sus condiciones de trabajo.
- Los programas intensivos en empleo están creando puestos de trabajo tanto de corta duración como permanente. Con frecuencia, paralelamente a esos programas se llevan a cabo actividades de formación. Hasta el presente, no suelen estar integrados de manera sistemática en las políticas generales de inversión a nivel nacional.
- Muchos países están esforzándose por crear más empleos para los jóvenes; con tal finalidad apoyan la formación para desarrollar la iniciativa empresarial y promueven las estrategias de préstamo en favor de los jóvenes, así como el establecimiento de «viveros empresariales» y cooperativas.
- El sistema dual, que combina la educación escolar con la formación y el aprendizaje en el trabajo, sigue siendo un modelo de aprendizaje eficaz. La participación de los agentes sociales en la elaboración y aplicación de los programas contribuye a asegurar la eficacia de los mismos.
- Las estrategias relativas al empleo de los jóvenes que han logrado resultados positivos se centran en una serie de factores (desarrollo de las calificaciones, experiencia laboral, suministro de servicios de mercado de trabajo), abarcan diversos departamentos gubernamentales competentes, se aplican en colaboración con organizaciones de empleadores y trabajadores y otros organismos, e incluyen a los jóvenes marginados.
- Se están aplicando políticas activas de mercado de trabajo y programas con el fin de crear empleos para los jóvenes y/o mejorar su empleabilidad. En algunos casos estos instrumentos se utilizan con éxito para abordar las necesidades particulares de los jóvenes desfavorecidos.

## **2. La evaluación de las políticas de empleo en España**

**42.** El marco institucional de las políticas de fomento del empleo en España está determinado por la configuración del Estado Autonómico creado con la Constitución Española de 1978 (CE), y la distribución de competencias entre la Administración Central del Estado, las 17 Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales –52 provincias y 8.112 municipios, según los datos del Padrón municipal de 2009– que diseña la misma. El desarrollo de este modelo en las últimas tres décadas ha generado un alto nivel de descentralización territorial y administrativo en España.

La CE define la legislación laboral básica como competencia exclusiva del Estado, permitiendo su ejecución a las Comunidades Autónomas (CC.AA.). No obstante, las CC.AA. pueden desarrollar además programas propios de fomento del empleo y desarrollo económico, siempre que no invadan esferas atribuidas en exclusiva al Estado, particularmente la legislación laboral. Por otra parte, aunque las Corporaciones Locales no tienen competencias en materia de empleo, pueden ejecutar asimismo diferentes acciones a favor del empleo y desarrollo local, respetando asimismo la normativa laboral estatal. Cabe señalar que, en los últimos años, se ha planteado un debate político sobre la “segunda descentralización”, en el que se plantea la transferencia de diversas competencias –incluidas las de empleo– del ámbito regional al local.

En este marco, la elaboración de las políticas de fomento del empleo se articula fundamentalmente en un doble nivel<sup>48</sup>:

(a) En primer lugar, el Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN) es el organismo responsable de coordinar el diseño estatal de las políticas de empleo, en el marco de las orientaciones de la Estrategia Comunitaria, que se integran en el Plan Nacional de Reforma. El Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), dependiente del MTIN es el organismo responsable de coordinar los distintos programas de fomento de empleo, así como de su gestión y evaluación en el ámbito estatal.

Aunque la actividad llevada a cabo por el Servicio Público de Empleo Estatal en la década de los ochenta y principios de los noventa fue valorada positivamente en el ámbito de la gestión de las prestaciones por desempleo, siempre fue objeto de debate social su escasa eficiencia en la gestión de las políticas activas de empleo. Una valoración que llevó a la ruptura del monopolio del SPEE en dicho ámbito en 1994 -no sin conflicto social- mediante: la legalización de las agencias de colocación sin ánimo de lucro, de las empresas de trabajo temporal y, posteriormente, la creación de los Servicios Integrados Para el Empleo -SIPES- que posibilitaban la participación de entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro, en la organización y articulación de las políticas activas de empleo relativas al proceso de inserción laboral de demandantes de empleo y otros servicios, mediante la suscripción de convenios de colaboración con el SPEE.

Paralelamente, de acuerdo con el diseño político de Estado de las Autonomías, comentado anteriormente, se desarrolla a partir de 1996 la descentralización de la gestión de las políticas activas realizada por el SPEE de forma que todas las Comunidades Autónomas –con la excepción del País Vasco– están ya gestionando su servicio público de empleo y la gestión de las políticas de formación, orientación y colocación.

Las distintas reformas comentadas han dado lugar a un nuevo modelo de gestión de la política de empleo, junto a la aparición de nuevos actores de carácter público y privado en su desarrollo. Con la descentralización territorial del servicio público de empleo, no se trataba sólo del desarrollo político del marco constitucional, en el que las administraciones territoriales tienen un importante protagonismo, sino de conseguir un mayor acercamiento de los gestores públicos de políticas de empleo a los beneficiarios de las mismas. El nuevo modelo de Servicio Público de Empleo exigía, por su propio diseño, la integración de actuaciones de las Administraciones para la consecución de una mayor eficacia de las políticas adoptadas.

Sin embargo, la puesta en marcha de este nuevo modelo parece señalar que la mayor proximidad al lugar donde se aplican las medidas a favor del empleo no está aumentando por el momento de forma significativa la confianza de las empresas en los Servicios Públicos de Empleo, ni su utilización por los trabajadores, como vía para encontrar ocupación, a pesar de las mejoras que se están implantando, en especial una mayor divulgación de sus actividades en las respectivas Comunidades.

El segundo objetivo de las reformas, la participación de nuevos agentes públicos y privados en el desarrollo de unas políticas de empleo cada vez más complejas y diversificadas, buscaba que su colaboración permitiera la máxima especialización y proximidad a las fuentes de empleo. De hecho, la ruptura del monopolio del SPEE dando entrada en la gestión de la intermediación a las agencias de colocación sin ánimo de lucro, así como la diversificación de los agentes que colaboran en las políticas de acompañamiento a la colocación, como ayuntamientos, agentes sociales, entidades asociadas y colaboradoras, entre otras, abrieron indudables perspectivas de mejora de la eficacia de las políticas activas. Sin embargo, más que especialización y proximidad, parece estarse produciendo una actuación localista, poco articulada con el resto de protagonistas de la gestión de las políticas de empleo, (con el riesgo de atomización en sus actuaciones), y una notable falta de especialización y, por tanto, de eficiencia en sus resultados.

(b) En segundo lugar, a partir de la segunda mitad de la década de los 90 se registra en el ámbito territorial una fuerte actividad en materia de fomento del empleo, aunque con diferentes grados de desarrollo e intensidad entre las distintas Comunidades Autónomas (tanto en el contenido de las políticas, como en su ejecución).

Un aspecto particularmente relevante es que dicha actividad se ha realizado en el contexto de un intenso proceso de concertación social, en el que han participado –además de los gobiernos autonómicos– los agentes sociales (organizaciones sindicales y empresariales) y cuyo resultado ha sido la elaboración de sucesivos Pactos Regionales de Empleo en todas las Comunidades Autónomas.

La implicación activa de los agentes sociales en la elaboración de los Pactos Regionales de Empleo ha tenido efectos claramente positivos, que se manifiestan tanto en la adecuación de las diversas medidas a las peculiaridades de los diferentes ámbitos –sectoriales y territoriales– afectados, como en la preservación de la cohesión social en el conjunto del Estado.

Los objetivos contemplados en los Acuerdos son los siguientes: el impulso de medidas para el fomento del empleo, con el doble fin de mejorar su estabilidad y avanzar en procesos de igualdad; la promoción del autoempleo, la economía social y las iniciativas territoriales de empleo; el reforzamiento de la orientación profesional, la intermediación y la formación en sus diferentes modalidades (ocupacional, continua y formación-empleo); y la mejora de los servicios públicos de empleo y de otras instituciones (como la inspección de trabajo). Asimismo, los Acuerdos suelen combinar las medidas de carácter general con otras destinadas a aumentar las tasas de actividad y empleo de las mujeres y de los colectivos con mayores dificultades de incorporación al mercado de trabajo (jóvenes, desempleados de larga duración, personas con discapacidad, mayores de 45 años, inmigrantes y personas en riesgo de exclusión social).

De otro lado, el estudio comparado de los Acuerdos permite apuntar que las propuestas relativas a dichos objetivos presentan un elevado grado de coincidencia en base a los criterios sindicales establecidos, pero también un bajo nivel de innovación, ya que –salvo excepciones– se limitan a reproducir medidas muy similares, en sus sucesivas ediciones. Ello plantea la necesidad de realizar un mayor esfuerzo para adecuar y especializar las actuaciones, en función de las características de los mercados de trabajo y la población de cada territorio<sup>49</sup>.

Asimismo, es posible valorar también críticamente algunas medidas concretas, como son: incentivar la contratación temporal de determinados colectivos, una medida que se plantea para impulsar el empleo de los mismos pero que se contradice con el objetivo de impulsar la estabilidad; fomentar las prácticas no laborales de jóvenes en las empresas, sin establecer mecanismos de control sindical de las mismas; y plantear determinadas actuaciones institucionales que exceden el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, tales como la creación de un Servicio de Intermediación Laboral en los países de origen de las personas inmigrantes.

Para finalizar esta aproximación del marco institucional, es necesario referirse aunque sea brevemente a la *Ley 56/2003 de 16 diciembre de Empleo*, que sustituyó a la anterior Ley de Empleo vigente desde 1980. Esta nueva Ley de Empleo (LE) busca desarrollar un concepto integral de política de empleo, entendida como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas, orientadas a la consecución del pleno empleo, la calidad del empleo, la adecuación cualitativa y cuantitativa de la oferta y demanda de empleo y a la reducción del paro y debida protección en situaciones de desempleo. Sintéticamente, en la LE se regulan las competencias de ambas Administraciones en el diseño y ejecución y de la política de empleo, así como el papel de las Corporaciones Locales. Se destaca también el papel de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) –actuales Planes Nacionales de Reforma– como instrumentos esenciales de planificación, en el marco de la Estrategia Europea de Empleo; y se reconoce la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la elaboración de los mismos, así como en los diferentes servicios públicos de empleo.

Desde esta perspectiva, con el fin de promocionar y desarrollar la política de empleo se configura el Sistema Nacional de Empleo, basado en un modelo de descentralización territorial y coordinación funciona de los Servicios Públicos de Empleo, así como en la participación de los agentes sociales. Por otra parte, la LE define y articula los instrumentos de la política de empleo: la intermediación laboral, las políticas activas de empleo y la coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo<sup>50</sup>.

**43.** Las políticas activas de empleo en España han experimentado un importante crecimiento en los últimos quince años, en términos de programas y medidas como de recursos. La efectividad de las mismas tanto a nivel estatal como territorial dista mucho de ser suficientemente conocida, sin embargo, debido a las notables carencias existentes en materia de evaluación. Una valoración sobre la que existe un consenso generalizado y que conforma un escenario especialmente preocupante, ya que sólo a través de la evaluación rigurosa y sistemática se puede conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en las políticas y, sobre todo, la eficiencia de los programas y medidas ejecutadas para su desarrollo.

Las razones que explican esta situación son diversas. De un lado, la escasa cultura de evaluación que tradicionalmente ha caracterizado –en términos generales– el desarrollo de las políticas públicas en España. Ello queda reflejado en el diagnóstico realizado hace unos años por la Comisión de expertos para el estudio y creación de la *Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas* (AEVAL). En el mismo se apuntaba que, si bien existían en España experiencias valiosas en este campo, éstas no configuraban un panorama global y suficiente de evaluación, destacándose las siguientes debilidades<sup>51</sup>:

- Se parte de supuestos conceptuales muy diversos, desde instancias organizativas muy heterogéneas, y ello hace que el resultado final sea disperso y desestructurado.
- No se producen todos los efectos positivos sobre el funcionamiento de las administraciones públicas que podrían generarse, ni tampoco una capacidad suficiente de aprendizaje de las mismas para la retroalimentación en el proceso de decisión.
- Esta situación limita el necesario desarrollo de evaluaciones de impacto de las políticas públicas.
- No es suficientemente visible para el conjunto de la ciudadanía, desdibujándose la función de rendir cuentas a la sociedad, que es una de las funciones esenciales en la estructura de legitimidad de las sociedades democráticas.
- En suma, todo ello se ve reflejado en estudios comparados de la cultura evaluadora en diferentes países, donde, como ya se ha señalado, España se sitúa en posiciones no favorables respecto a otros países de nuestro entorno.

De otro lado, y en relación a las políticas de empleo en el citado informe se resaltaba que –con excepción de algunos programas relacionados con el Fondo Social Europeo– las experiencias disponibles eran “dispersas y poco desarrolladas”. A ello se suman otros elementos críticos, apuntados por diferentes estudios, tales como: la alta heterogeneidad de los mecanismos de evaluación de las políticas de empleo adoptados en las distintas Comunidades Autónomas; la opacidad de la información existente en muchos casos respecto de la ejecución de las medidas ejecutadas en el ámbito territorial; y el bajo desarrollo de estudios de evaluación realizados en el ámbito académico o privado, que además suelen tener un carácter parcial y acotado en términos sectoriales o territoriales<sup>52</sup>.

**44.** La revisión de los trabajos disponibles de evaluación permite apuntar en todo caso, con la precaución necesaria debido a las restricciones en materia de disponibilidad y calidad de la información, algunos elementos de interés sobre el desarrollo de las políticas de empleo en España<sup>53</sup>:

(a) Un primer aspecto tiene que ver con el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo (SPE), tanto en el ámbito estatal como territorial. Hasta ahora, las funciones que se han señalado como básicas de los SPE son el diseño, la planificación y la gestión de las políticas activas de empleo, olvidando la función de servicio.

En la práctica, los SPE se han conformado como una maquinaria administrativa –bastante engrasada ya después de muchos años de trabajar así– para sacar convocatorias de programas, adjudicarlos y revisar su justificación económica. Parecería que lo más importante es tener una oferta amplia de programas, sin importar demasiado si sirven a los usuarios y si tienen resultados. Además, la oferta de programas se ha ido ampliando a partir de la transferencia de gestión a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) –programas con norma estatal y programas propios de las CC.AA.– sumada a la amplia oferta que realizan otras entidades, corporaciones locales e insulares, u otros agentes privados. Ello provoca que los usuarios perciban un sistema desarticulado y genérico, sin sentido respecto a su situación y necesidades concretas, y que se revela particularmente ineficaz en relación a funciones como la intermediación<sup>54</sup>.

Otras debilidades detectadas en el funcionamiento de los SPE son:

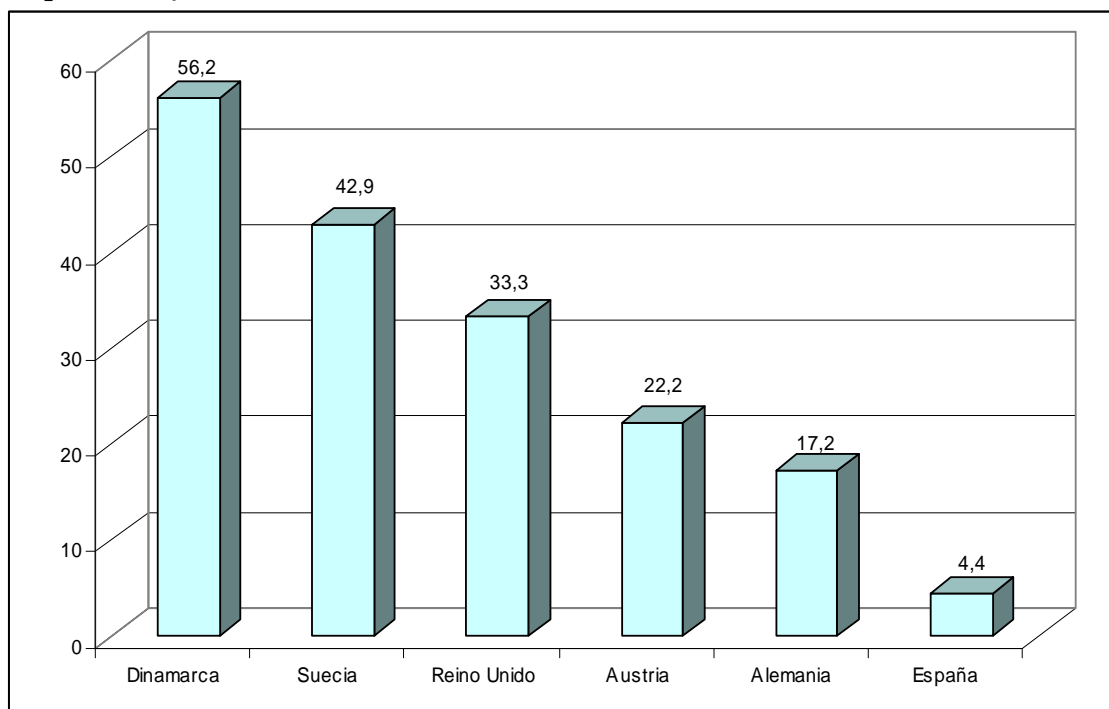
- La rigidez de la norma, derivada precisamente del concepto de programa que se subcontrata para su gestión. Cada programa tiene unos destinatarios específicos (colectivo), y unos gestores (que sólo trabajan con el programa concreto y con los usuarios asignados a ese programa).
- El eje de trabajo es el programa y no la persona demandante de un servicio integrado. Por eso cada programa se configura como un compartimento estanco. El demandante “elige” entre la oferta de programas, al margen de un itinerario con sentido.
- Existe una inflación de programas y de entidades gestoras, que en muchos casos se superponen o compiten. Los SPE no lideran la ordenación de unos y otras. Las entidades colaboradoras tampoco presionan para que los SPE ejerzan esa función de servicio integral, ya que la situación actual hace que presten más atención a las condiciones de gestión de los programas que desarrollan.

Finalmente, una carencia especialmente relevante es la insuficiente dotación de personal en los propios Servicios Públicos de Empleo. El análisis comparado de los efectivos existentes en los SPE de la Unión Europea permite constatar que España registraba en 2006 un ratio de 4,4 efectivos por cada mil personas desempleadas. Una situación que contrastaba con la los países nórdicos, centroeuropeos y el Reino Unido (gráfico 13).

La incorporación de nuevos efectivos a raíz de las medidas urgentes adoptadas por el Gobierno con motivo de la crisis ha elevado ligeramente el ratio en 2008 a 4,7 efectivos por cada mil desempleados. Un incremento que sigue siendo en todo caso claramente insuficiente, considerando la magnitud de la crisis actual, y que plantea la necesidad de un aumento significativo de la dotación de personal en los SPE, principalmente en todas las tareas vinculadas a la orientación, formación, e intermediación.



**Gráfico 13. Efectivos por cada mil personas desempleadas en los Servicios Públicos de Empleo (2006).**



Fuente: Consejo Económico y Social (2009): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2008*. CES.

La experiencia de otros países europeos pone de relieve, de otro lado, que el reforzamiento de “urgencia” de los efectivos de los SPE es una medida indudablemente positiva pero cuya efectividad presenta algunas dificultades ante el rápido e intenso aumento del desempleo, ya que el nuevo personal ha de recibir formación, las herramientas necesarias y las oficinas adecuadas. Ello ha llevado a la aplicación de medidas complementarias, tales como la ampliación del horario de apertura, incrementar la frecuencia del asesoramiento u ofrecer mayor movilidad de los servicios<sup>55</sup>.

(b) Las políticas de incentivos a la contratación, a través de la bonificación a las cotizaciones sociales, cobraron un impulso significativo en España en los sucesivos acuerdos y reformas adoptados desde finales de los años 90, con el objetivo de responder a algunos de los problemas estructurales del mercado de trabajo tales como la insuficiente capacidad de generación de empleo y la elevada temporalidad.

Dos evaluaciones recientes sobre la eficacia de las políticas de bonificación y reducción a las cuotas de la seguridad social permiten resaltar algunas cuestiones particularmente interesantes en el contexto del debate actual planteado en torno a las medidas para afrontar la crisis<sup>56</sup>:

- El impacto macroeconómico de las bonificaciones es muy bajo, en la medida en que los contratos incentivados no han logrado contribuir a la creación de empleo o a la reducción del paro, generando aparentemente considerables efectos de “peso muerto” y “sustitución”. Un resultado en cierto modo esperable considerando que el objetivo de las políticas de bonificaciones, especialmente tras la reforma de 2006, no era tanto la creación de empleo como la reducción de la temporalidad. No obstante,

es un elemento a tener en cuenta en el contexto de crisis actual, donde la creación de empleo ha vuelto a ser el problema primordial de la economía española.

- Las diversas reformas, y en particular la de 2006, no han alterado la pauta principal de estabilidad contractual. Las conversiones han seguido siendo los contratos que resultan más estables desde el punto de vista laboral y los contratos iniciales bonificados no parecen haber conseguido romper el estigma de contratos inestables, ni se acercan a la permanencia que adquieren los contratos ordinarios.
- Finalmente, los resultados de los diferentes análisis empíricos cuestionan la eficacia de las bonificaciones cuando su población objetivo es excesivamente amplia. De otra parte, aunque en el conjunto de la contratación bonificada exista una mayor presencia de los grupos poblaciones con mayores dificultades de acceso al empleo, el actual diseño de la política obvia que dentro de dichos grupos existe un importante grado de heterogeneidad respecto de su empleabilidad. La consecuencia es que, en la práctica, puedan utilizarse recursos públicos para la contratación de personas sin especiales dificultades de acceso al empleo, cuyo único efecto por tanto sería ahorrar a las empresas costes que hubiesen asumido igualmente sin existir la bonificación. Un dato que plantea el debate sobre la necesidad de restringir el uso de las bonificaciones para colectivos y/o tamaños de empresas determinados, preferiblemente combinando ambos criterios.

(c) El servicio de orientación profesional juega un papel clave porque es la primera atención que debería recibir la persona desempleada. Es posible apuntar sin embargo que la eficacia de este programa no es muy elevada, aunque tiene un efecto más positivo para los colectivos más desfavorecidos (especialmente, para los parados de larga duración).

Las principales debilidades detectadas en el funcionamiento de este programa son las siguientes:

- Cada entidad se ve obligada a definir el perfil del usuario porque no hay una buena clasificación previa de los demandantes de empleo.
- No hay una base de datos común que recoja la información de los usuarios.
- No hay un mapa de los servicios y acciones que se desarrollan en cada ámbito territorial y por las diferentes entidades.
- Existe una desconexión entre el programa y el resto de recursos del sistema (insuficiente grado de integración del itinerario)
- Se duplica la atención a la misma persona.
- Hay dificultad para cumplir los objetivos contratados, porque el programa es muy rígido en su programación
- Se necesitaría formación permanente para los orientadores
- Insuficiente utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

(d) Las políticas de formación para personas desempleadas ocupan un lugar predominante en el desarrollo de las políticas activas de empleo. En términos generales, las distintas evaluaciones macroeconómicas realizadas coinciden en apuntar sus efectos positivos en el corto y medio plazo, aunque limitados, en relación con el acceso al empleo y con el tiempo trabajado<sup>57</sup>.

De otro lado, a pesar del aumento de la financiación registrado en los últimos años, el peso económico y presupuestario de la formación de las personas desempleadas continúa siendo significativamente menor en España que en el promedio de la Unión Europea y la tasa de cobertura de la misma insuficiente, por lo que habría que redoblar los esfuerzos en este terreno<sup>58</sup>

(e) La evaluación de las Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo presenta algunos elementos indudablemente positivos, tales como la perspectiva integradora de este tipo de programas –que combinan la formación con el empleo– su relativo grado de flexibilidad, y el impacto netamente positivo en las tasas de inserción<sup>59</sup> (especialmente, en el caso de las personas jóvenes de baja cualificación afectadas por el abandono escolar temprano). Es importante tener, no obstante, que la incidencia de este tipo de programas sobre el volumen general de empleo es relativamente baja.

El análisis de diferentes experiencias permite delimitar de otro lado algunos elementos críticos, tales como:

- El condicionamiento de las actividades por las entidades promotoras, que en su mayor parte son corporaciones locales. Ello determina que se primen las necesidades de éstas que, en muchos casos, no coinciden con los intereses de los alumnos ni con las mayores posibilidades de inserción laboral posterior. En este sentido, no se trataría de eliminar la condición de que los programas respondan a obras de interés general y social, pero se debería combinar el interés de los promotores públicos con el interés de los alumnos, y ambos con las demandas reales del mercado de trabajo para poder asegurar una mayor inserción laboral posterior.
- Comienzan a evidenciarse algunos signos de agotamiento de los programas en algunas zonas y una cierta tendencia a la reproducción artificial de los proyectos.
- Se constata la existencia de una segregación ocupacional por sexos en un porcentaje significativo de los cursos ofrecidos.

(f) Los programas de colaboración de los SPE con órganos de la Administración General del estado e instituciones sin ánimo de lucro, y de colaboración con Corporaciones Locales pueden valorarse también de forma positiva, ya que son promotores de empleo –y en muchas ocasiones de empleo cualificado– contribuyendo asimismo al desarrollo local.

El desarrollo de estos programas adolece sin embargo de algunos aspectos críticos, por ejemplo:

- Muchas instituciones utilizan estos programas para cubrir sus necesidades estructurales de empleo, y en el caso de las corporaciones locales para financiar proyectos de interés para los municipios.

- Los criterios de selección de los proyectos no responden en ocasiones al criterio de adquisición de experiencia laboral acorde con un diagnóstico previo de necesidades de empleo.
- La experiencia adquirida por la persona desempleada no tiene salida en muchos casos en el mercado laboral.
- No existe evaluación de resultados en cuanto a creación de actividad e inserción de los participantes

(g) El programa de ayudas a la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL) puede estimarse en términos generales de forma favorable, en la medida en que ha fomentado la incorporación a las Corporaciones Locales de personal especializado en la promoción económica del territorio.

El desarrollo del mismo ha presentado al mismo tiempo, sin embargo, algunas deficiencias relevantes<sup>60</sup>. Así, uno de los principales obstáculos es la falta de estabilidad: los AEDL suelen ser contratados a través de programas derivados de otras Administraciones, con una duración determinada. En este sentido, se plantea un problema de rotación excesiva del personal, porque además los programas obligan a contratar desempleados, lo que implica la renovación constante de los equipos. Ello implica que sea muy difícil consolidar equipos estables de trabajo. A ello, se suma el hecho de que en muchos ayuntamientos no se percibe al AEDL como una figura clave en la promoción del empleo y el desarrollo local.

Por otra parte, se constata que los AEDL están supeditados a las restricciones presupuestarias y capacidad de cada ayuntamiento. Ello determina por ejemplo que, en términos generales, sus tareas se centran en la captación de aquellas subvenciones a los que el ayuntamiento se puede acoger, descuidando la dinamización de la actividad empresarial en la zona y la captación de nuevas inversiones. O incluso, en los municipios de menor tamaño, asumen funciones que poco o nada tiene que ver con su cometido profesional, y que tienen que ver con la gestión diaria de los asuntos municipales.

Finalmente, se destaca por parte de los propios AEDL una escasa visibilidad de su labor entre las empresas de los municipios, un hecho que incide de forma especialmente negativa en la efectividad de las acciones realizadas para impulsar y dinamizar el tejido productivo local.

(h) Los programas de impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E (Inversión + Empleo) y de estudios de mercado y campañas para la promoción local han tenido en general un bajo nivel de desarrollo. Un hecho que puede explicarse por diversas razones como:

- El programa I+E es complejo por las fases administrativas que tiene (fase previa de calificación y cumplimiento de muchos requisitos, proceso de calificación, de concesión de subvenciones, etc.), y el ritmo de estos procesos no coincide con el de nacimiento de una empresa.

- Ambos programas tienen dificultades de realización, debido a factores como la insuficiencia de presupuesto, la falta de recursos patrimoniales o las dificultades en la forma de disponer de ellos.
- Son programas poco conocidos entre los promotores y los entes locales, y sobre todo compiten con otras ayudas de las CC.AA. más elevadas, de más fácil gestión y con menores obligaciones para los beneficiarios.

(i) Las políticas de fomento del autoempleo son un componente de las políticas activas cuyos efectos netos aún no son suficientemente conocidos. En términos generales, el desarrollo de este programa presenta las mismas dificultades de otros relacionados con la creación de una actividad económica: escasa financiación, competencia con ayudas de más interés establecidas en las CC.AA. y alta mortalidad de las iniciativas.

Cabe resaltar que el estudio específico de la aplicación de este programa apunta en algunos casos resultados más positivos, en términos de supervivencia de los proyectos de autoempleo, aunque reconociendo la dificultad y limitaciones de la evaluación realizada<sup>61</sup>.

**45.** La evaluación de las políticas de fomento del empleo en España presenta mayores lagunas, si cabe, en el caso de las dirigidas específicamente a las personas jóvenes. Unas carencias cuya importancia se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en el debate actual planteado sobre la escasa utilización de los contratos formativos<sup>62</sup>.

A modo ilustrativo, los resultados de un informe elaborado hace algunos años por el Consejo Económico y Social permiten resaltar las siguientes notas<sup>63</sup>:

- Los Planes Nacionales de Empleo han venido incluyendo a los jóvenes como colectivo sobre el que centrar sus actuaciones aunque no suelen aparecer como destinatarios específicos de las mismas. En la mayoría de los casos, las actuaciones llevadas a cabo han sido puntuales, han tenido escasa coherencia y no parecen haber respondido claramente a objetivos vinculados al empleo y a las condiciones del mercado laboral.
- La revisión de las políticas activas de empleo orientadas a los jóvenes ha puesto de manifiesto la escasez de medidas y programas específicos orientados a mejorar la inserción laboral de este colectivo y su adecuación a los problemas que afrontan en el mercado laboral. Este tipo de acciones resultan por tanto poco eficaces para la inserción de los jóvenes en el mercado productivo y para la mejora de sus condiciones de trabajo y de vida.
- España todavía presenta un importante grado de incumplimiento en cuanto a las medidas preventivas para reducir el desempleo juvenil mediante el ofrecimiento, por parte del servicio público de empleo, de un plan individual de orientación o formación a todos los jóvenes desempleados durante los seis primeros meses de paro.
- Los únicos programas públicos dirigidos exclusivamente a los jóvenes menores de 25 años que combinan formación y empleo, las Escuelas Taller y las Casas de Oficio, que han mostrado ser eficaces en la inserción laboral de dicho colectivo

–aunque su peso en el volumen de empleo sea relativamente bajo–se han visto caracterizados por una creciente falta de promotores, lo que sin duda ha contribuido a la reducción de los fondos públicos a ellos destinados. Por otro lado, la propia reducción de las cohortes jóvenes, también ha influido en la reducción del número de alumnos que han participado en dichas acciones. Pero, en todo caso, sería necesario analizar mejor las causas de dicha evolución y realizar las modificaciones necesarias para reorientar estos programas.

- La política de fomento de la contratación indefinida ha tenido un claro efecto positivo. No obstante, las elevadas y persistentes tasas de temporalidad que sigue presentando la población asalariada joven indican que estas medidas han sido insuficientes.
- Finalmente, cabe reiterar lo expuesto en otros informes acerca de la escasa evaluación en España de las políticas activas de empleo. Es necesario seguir avanzando en este sentido para poder tener una imagen más completa de la incidencia de las mismas sobre los distintos colectivos, y en especial sobre los jóvenes. Un mejor conocimiento de las medidas existentes, mediante la elaboración de un listado o “censo” más detallado de los programas y actuaciones llevadas a cabo, máxime en el actual contexto de descentralización de las políticas activas de empleo, es sin duda el primer paso a seguir para poder valorar la eficacia de las políticas activas destinadas a los jóvenes. Ello permitiría calibrar mejor hasta qué punto dichas medidas se asocian o no a programas de pequeña dimensión, disponen o no de acciones muy intensivas y se destinan a grupos bien definidos y relativamente reducidos, que, a tenor de la experiencia internacional, son las actuaciones que parecen más eficaces.

## IV. CONCLUSIONES

### 1. Diagnóstico: mensajes clave

*El mercado de trabajo no es la causa de la crisis, por lo que la salida de la misma no depende de las políticas laborales*

**46.** Estamos viviendo en la actualidad una crisis sistémica sin precedentes, tanto por su carácter multidimensional –financiera, productiva, alimentaria y ecológica– como por la rapidez con que se ha transmitido a escala global a través de diferentes vías paralelas. Ello dibuja un escenario de notable incertidumbre y complejidad, en el que resulta extraordinariamente difícil plantear posibles estrategias de actuación a largo plazo. Máxime, considerando que las graves consecuencias de la crisis exigen la adopción de medidas de urgencia dirigidas a la reactivación de la actividad, el mantenimiento del empleo y el reforzamiento de la protección social de los grupos de población más vulnerables.

**47.** Existe un alto grado de consenso en resaltar que la magnitud del impacto de la crisis en España no puede atribuirse exclusivamente a factores de índole internacional, sino que debe buscarse también en los propios desequilibrios del modelo productivo sobre el que se ha basado el notable crecimiento registrado en la última etapa de expansión. Unos desequilibrios que han aumentado la vulnerabilidad de la actividad económica ante el cambio de ciclo, contribuyendo a potenciar sus efectos más negativos (especialmente, en términos de destrucción de empleo).

Este diagnóstico ha motivado un incipiente debate público sobre la necesidad de impulsar un cambio del modelo productivo. Una demanda planteada reiteradamente desde el ámbito sindical incluso desde antes de que estallara la crisis y que, más recientemente, ha trascendido a la esfera pública con motivo de la propuesta realizada por el gobierno de una “Ley para la Economía Sostenible”. Demanda que, de otra parte, no puede restringirse exclusivamente a los límites del Estado español, sino que debe enmarcarse en el debate europeo que se está desarrollando actualmente sobre la conformación de la nueva Estrategia comunitaria “post-Lisboa” con el horizonte de 2020. Dicho debate tiene como punto de partida la evaluación del proceso aprobado por los gobiernos de los Estados miembros en el año 2000 y, particularmente, su fracaso a la hora de dotar al conjunto de las economías europeas de unas bases más sólidas, justas y sostenibles de desarrollo, y con mayor capacidad de resistencia ante los cambios de ciclo.

**48.** Las organizaciones empresariales españolas vienen insistiendo recurrentemente en el argumento de que la adopción de las políticas laborales –y más concretamente, una nueva reforma que dote de mayor flexibilidad aún al mercado de trabajo– es un eje central de actuación frente a la crisis.

Ante esta posición –apoyada desde diversos ámbitos académicos, mediáticos e incluso institucionales (como el gobernador del Banco de España) – conviene resaltar la idea de que el mercado de trabajo ni crea ni destruye empleo, sino que transmite al mismo la evolución de los mercados de productos. Un mecanismo que puede funcionar peor o mejor, pero cuya evaluación precisa abordar los factores que perturban la actividad económica –especialmente, desde el lado de la demanda– y como el mercado de trabajo

transmite las mismas<sup>64</sup>. El corolario de este argumento es que la salida de la crisis no depende de las políticas laborales, sino que son otras las políticas que deben cobrar protagonismo a la hora de afrontar los retos estructurales que plantea el actual escenario a la economía española. Unas políticas que –aún no siendo laborales– inciden de forma central en la creación de empleo, ya que sin ellas las medidas estrictamente laborales ven reducida sensiblemente su eficacia y, a la inversa, si se desarrollan adecuadamente permitirán que las medidas laborales desplieguen todo su potencial.

Así, de un lado se plantea a corto plazo profundizar las actuaciones destinadas a mitigar las consecuencias más inmediatas de la crisis, tales como: el aumento de la inversión pública y privada para frenar en primer lugar la destrucción de empleo; medidas de carácter financiero que hagan fluir el dinero a las empresas y personas, y el reforzamiento de la protección social, a través de actuaciones complementarias para quienes hayan agotado o agoten las prestaciones, y para las familias cuyos componentes estén todos en situación de desempleo.

De otro, se propone la puesta en marcha de una estrategia de intervención a más largo plazo con el fin de promover una reorientación del modelo productivo sobre bases económicas más sólidas, que favorezca a su vez la creación de más y mejor empleo, mayores cotas de justicia social y sostenibilidad medioambiental. Un objetivo estratégico ambicioso sin duda, cuya consecución requiere la combinación de políticas y medidas en diferentes ámbitos de actuación, desde la premisa de que el cambio de modelo productivo implica tanto el impulso de potenciales actividades emergentes en los diferentes sectores, como cambios sustanciales de las políticas de gestión de las empresas españolas (tradicionalmente orientadas, en términos generales, a la búsqueda de la competitividad vía reducción de precios y costes laborales)<sup>65</sup>.

### ***La precariedad laboral es el factor determinante de la mayor vulnerabilidad de las personas jóvenes ante la crisis***

**49.** La precariedad laboral en España afecta de forma especialmente intensa a las personas jóvenes, configurándose en términos generales como el rasgo estructural distintivo –y cuasi *naturalizado*– de la participación de este grupo de población en el mercado de trabajo. Ello se manifiesta en diversas dimensiones, tales como: (a) la persistencia de una elevada temporalidad y rotación del empleo, con un peso relativo importante de los contratos temporales y tiempo parcial no voluntarios; (b) la creciente incidencia de las figuras de trabajo sin relación laboral, como es el caso de las becas; (c) el recurso creciente a los “falsos autónomos”; (d) la presencia de un volumen significativo aunque indeterminado de jóvenes en la economía sumergida; (e) las peores condiciones de trabajo, en relación a aspectos como los bajos salarios, el desajuste entre la formación adquirida y el puesto de trabajo desempeñado, la prolongación de la jornada laboral y la flexibilidad horaria, y la elevada incidencia de la siniestralidad laboral; (f) el menor acceso a la protección social; y (f) una tutela colectiva más débil de los derechos protegidos por las normas internacionales de trabajo, incluidas la libertad sindical, la negociación colectiva y la protección contra el acoso y la discriminación.

**50.** Las personas jóvenes constituyen el grupo de población que ha sido afectado con mayor fuerza por la actual crisis económica, concentrando casi el 79 por ciento de los 1,4 millones de puestos de trabajo destruidos en España entre los años 2007 y 2009.



Existen diversos elementos que contribuyen a explicar el mayor impacto laboral de la crisis entre las personas jóvenes, como son la concentración relativa del empleo en sectores especialmente golpeados—sobre todo, en el caso de los varones— o el elevado porcentaje de jóvenes en el grupo de población con niveles formativos más bajos, que es el que ha registrado un mayor volumen de caída del empleo.

El factor más determinante radica, sin embargo, en la persistencia de un elevado nivel de temporalidad del empleo de las personas jóvenes. Ello facilita su incorporación al empleo en las etapas de expansión económica —si bien en condiciones de precariedad laboral— pero también determina su vulnerabilidad en las situaciones de crisis. Un hecho que ha cobrado especial importancia en el contexto actual, dado que el ajuste laboral —a diferencia de lo sucedido en la crisis que tuvo lugar a principios de los años 90— ha recaído de forma más acusada sobre el empleo temporal.

**51.** El análisis de las transiciones del sistema educativo al productivo de las personas jóvenes permite delimitar dentro de este marco general la existencia de trayectorias laborales diferenciadas asociadas al nivel de formación, pudiendo destacarse dos situaciones que merecen especial atención: el abandono escolar temprano; y el desajuste entre la formación adquirida y el puesto de trabajo desempeñado.

Particularmente, cabe resaltar por su gravedad la situación de las personas jóvenes afectadas por el abandono escolar temprano. La razón de ello es que todos los estudios realizados sobre este fenómeno coinciden en señalar que éste determina un mayor grado de precariedad en las trayectorias laborales de las personas afectadas, tanto en términos de condiciones de trabajo como de vulnerabilidad ante las situaciones de crisis.

Esta vulnerabilidad se pone de manifiesto en el contexto actual, en una doble dimensión: por un lado, en la notable caída del empleo registrada entre las personas jóvenes —sobre todo, varones— que en un elevado porcentaje abandonaron sus estudios de secundaria para incorporarse al mercado de trabajo en el último ciclo expansivo de la economía española (un proceso favorecido por la intensa creación de puestos de trabajo de baja cualificación, en sectores como la construcción, la hostelería y el comercio). Por otro, en el hecho de que las personas con menores niveles de formación parten con una clara situación de desventaja —como han resaltado todos los informes de los organismos e instituciones internacionales— a la hora de acceder a un nuevo empleo una vez se consolide la recuperación de la actividad económica.

De otro lado, en las dos últimas décadas han aumentado también de forma notable las situaciones de desajuste entre la formación adquirida y el puesto de trabajo desempeñado, que afectan sobre todo a las personas que tienen mayor nivel de titulación dando lugar así a la sobrecualificación. Un fenómeno que convendría calificar mejor como “subocupación” de la mano de obra cualificada y que en el año 2007 registraba en España la tasa más elevada de los países miembros de la OCDE, según los datos de este propio organismo internacional.

En este sentido, es posible afirmar —frente al tópico recurrente sobre la carencia de trabajadoras y trabajadores jóvenes “bien cualificados”— que el modelo productivo en el que se ha basado el notable crecimiento económico registrado en el último ciclo expansivo está en contradicción con los esfuerzos realizados por la sociedad española para incrementar los niveles de educación y formación, y supone de hecho un

“despilfarro” de los mejores recursos humanos, además de un componente de precariedad laboral y de desmotivación para las personas jóvenes que están estudiando<sup>66</sup>. Un diagnóstico cuyo corolario es la necesidad de promover cambios en las políticas de gestión de la fuerza de trabajo de las empresas, que –junto a una reorientación del modelo productivo hacia actividades de mayor valor añadido– favorezcan un mejor aprovechamiento de su capital humano favoreciendo así mayores cotas de innovación y calidad del empleo.

## **2. Escenario estratégico: mensajes clave**

### ***El envejecimiento de la población y las transiciones a economías de bajo carbono: dos macrotendencias clave para el futuro del empleo en las sociedades europeas***

**52.** La economista Joan Robinson acuñó una célebre frase en la que señalaba que “el pasado está dado y no se puede cambiar y el futuro es incierto y no se puede predecir”. Una afirmación que cobra renovada actualidad ante la rapidez e intensidad con que la crisis ha irrumpido a nivel mundial, y que recuerda la conveniencia de aplicar un elemental criterio de precaución en la valoración de las proyecciones econométricas sobre la evolución a medio plazo de la actividad económica y el empleo<sup>67</sup>. No obstante, aunque las perspectivas no puedan ofrecer una imagen exacta del futuro, si resultan necesarias para apuntar tendencias generales que sirvan de referencia para la formulación de políticas.

En este sentido, las instituciones comunitarias han remarcado en los últimos años la importancia de dos macrotendencias que incidirán en buena medida sobre el desarrollo de los mercados de trabajo europeos en las próximas décadas: la continuidad del proceso de envejecimiento de la población; y las iniciativas puestas en marcha para promover la transición a economías de bajas emisiones en carbono, con el objetivo de mitigar las consecuencias del cambio climático<sup>68</sup>.

**53.** Los distintos diagnósticos sobre la evolución demográfica coinciden en apuntar que las sociedades europeas registrarán en las próximas décadas una profundización en el proceso de envejecimiento de la población, que se traducirá en un aumento notable del volumen de personas en las cohortes de mayor edad y una reducción en paralelo de las más jóvenes.

Los principales efectos previstos sobre los mercados de trabajo de estas tendencias demográficas son los siguientes<sup>69</sup>:

- La reducción de la población activa y del número de personas empleadas, así como a un aumento de la tasa de dependencia de las personas mayores. Así, se estima que en 2010 habrá 26 personas mayores de 65 años por cada 100 personas en edad económicamente activa; en 2030, serán ya 40. La estructura demográfica de las personas empleadas también se modificará, al aumentar sustancialmente los denominados “trabajadores de edad” y las personas mayores que continúen trabajando pasada la edad de jubilación, mientras disminuye el número de personas que acceden por primera vez al mercado de trabajo.
- El descenso demográfico de las personas jóvenes originará una disminución significativa del alumnado y las personas graduadas en la Formación Profesional,

tanto la inicial como la continua. Una consecuencia de ello será la insuficiencia de personas con cualificaciones intermedias, asociadas a esas enseñanzas, en el mercado de trabajo en 2020 y 2030.

- El creciente número de personas que saldrá del mercado de trabajo incidirá de forma notable en la disponibilidad de vacantes. Así, las estimaciones realizadas por el CEDEFOP apuntan a que en el ámbito de la UE-25 se crearán aproximadamente 100 millones de puestos de trabajo entre los años 2006 y 2020, de los que unos 80 millones – en torno al 80 por ciento– corresponderán a vacantes de sustitución debido a la jubilación o el abandono del mercado de trabajo<sup>70</sup>. Un dato que plantea la necesidad tanto de incrementar los niveles de productividad –a fin de compensar la reducción de la población activa– como de cubrir al menos parte de dichos empleos con personas que dispongan de la cualificación requerida y que tendrán que haber adquirido lógicamente con antelación.
- El aumento de la tasa de personas en situación de dependencia incidirá por último en el crecimiento de la demanda tanto de nuevas actividades –sobre todo, en el ámbito de los servicios sanitarios y sociales– como de nuevas cualificaciones. Ello puede configurarse como un elemento de dinamización del mercado de trabajo, especialmente si se impulsan y fortalecen las políticas públicas orientadas a la creación de empleo en estos sectores.

**54.** Las iniciativas y esfuerzos que se desplieguen en la UE, tanto en el ámbito comunitario como en los Estados miembros, en las políticas orientadas a promover la transición a economías de bajo carbono, se perfilan como otro “elemento motor” para la dinámica de los mercados de trabajo, en una doble dimensión: de un lado, impulsando cambios en la composición sectorial del empleo que se concretarán en la creación de nuevos puestos de trabajo “verdes” –asociados a actividades emergentes– la modificación de los existentes y la pérdida de otros. De otro, propiciando la demanda de nuevas cualificaciones –tanto genéricas como específicas– que afectarán principalmente a los niveles profesionales más altos, pero también a los de menor cualificación<sup>71</sup>.

Cabe señalar, de otro lado, que el diseño y aplicación de las medidas necesarias para fomentar las transiciones de los distintos sectores productivos –y mitigar su impacto social en las trabajadoras y trabajadores– deberá adecuarse lógicamente al contexto de cada país e incluso territorio (en función de factores como las características de la actividad económica y de los mercados de trabajo locales)<sup>72</sup>.

### ***La formación: una herramienta clave para promover una salida de la crisis orientada al cambio de modelo productivo***

**55.** La mejora de la formación es un elemento esencial a efectos de igualdad social, en la medida en que las personas con niveles más bajos son más vulnerables en el mercado de trabajo, especialmente en etapas de crisis como la actual. La importancia de esto se pone de manifiesto por ejemplo con las tasas de empleo, que como media se sitúan en la UE en torno al 85 por ciento para las personas de mayor nivel de formación, en el 70 por ciento para las de nivel intermedio y en el 50 por ciento para las de baja. A ello se suma que la baja formación determina como ya se ha señalado un mayor grado de precariedad de las trayectorias laborales, que incide en aspectos como los ingresos o el acceso a la formación continua.

**56.** Las prospectivas realizadas por el CEDEFOP sobre la evolución del empleo y las cualificaciones en la UE permiten delimitar, con las precauciones necesarias, tres conclusiones principales<sup>73</sup>: en primer lugar, y a medio plazo, existe un gran potencial de puestos de trabajo nuevos y sustitutivos en Europa; en segundo lugar, las necesidades de capacidades, competencias y cualificaciones aumentarán perceptiblemente en todos los tipos y niveles de cualificación, aunque con mayor intensidad en los altos e intermedios; finalmente, es necesario garantizar una mejor adecuación entre la oferta y demanda de cualificaciones del mercado de trabajo.

En este escenario, el impulso y reforzamiento de la formación –especialmente en el ámbito de las empresas– se perfilan como una apuesta estratégica central para promover una salida de la crisis que favorezca la transición hacia un nuevo modelo económico asentado sobre bases más sólidas de inversión productiva, innovación, calidad del empleo y sostenibilidad medioambiental.

Con esta finalidad, el informe elaborado por un grupo de expertos para la Comisión Europea plantea la necesidad de aplicar políticas públicas estructuradas en cuatro ejes de actuación: (a) dotación de incentivos adecuados para fomentar el aumento y mejor uso de las cualificaciones, tanto por los trabajadores como por los empresarios; (b) mayor vinculación de los mundos de la educación, la formación y la empresa; una vinculación que en todo caso no debería plantearse únicamente en términos de demanda del mercado, sino desde una perspectiva más proactiva orientada a favorecer el desarrollo de un tejido productivo innovador y sostenible; (c) desarrollo de un “mix” adecuado de capacidades y cualificaciones; y (d) mejor anticipación de las necesidades futuras de cualificación<sup>74</sup>.

**57.** Las previsiones sobre el mayor crecimiento de empleos de cualificación alta e intermedia no pueden soslayar que seguirá existiendo una demanda importante de puestos de trabajo de baja cualificación, en actividades como la seguridad, servicio doméstico, limpieza o comercio. Ello no significa sin embargo que dichos empleos deban caracterizarse en general por un elevado nivel de precariedad laboral, como sucede en la actualidad, planteándose a tales efectos la adopción de medidas que promuevan condiciones de trabajo decentes para las personas que los ocupan.

**58.** Las políticas activas de empleo, y más concretamente las de formación, inciden generalmente en la responsabilidad individual de las trabajadoras y trabajadores a la hora de aumentar su “empleabilidad”. Sin embargo, desde los ámbitos institucionales se presta mucha menor atención a la responsabilidad de las empresas en la mejora de la formación de sus plantillas. Un hecho difícil de explicar, considerando que –a pesar del reconocimiento generalizado sobre el impacto favorable de la formación en el rendimiento económico de las compañías– en torno al 40 por ciento de las empresas de la UE no ofrece a sus trabajadoras y trabajadores ningún tipo de formación<sup>75</sup>.

***Dos retos prioritarios para mejorar las transiciones laborales de las personas jóvenes en España: la reducción del abandono escolar temprano; y el aumento de la participación en la formación profesional***

**59.** La educación en España ha registrado importantes avances en las últimas décadas, como lo muestran la universalización de la escolarización en las etapas obligatorias y una elevación significativa del nivel educativo de la población, destacando un alto

porcentaje de población con estudios universitarios. No obstante, el porcentaje de población con niveles educativos bajos sigue siendo muy elevado, y el referido a la población que alcanza el nivel de educación secundaria post-obligatoria, en cambio, todavía muy por debajo de los promedios internacionales. La consecuencia de ello es que en Europa la cualificación del sistema productivo se asienta sobre todo en una base de niveles formativos intermedios, mientras que en España se basa en una combinación de niveles bajos –que en muchos casos se mejoran posteriormente a través de la cualificación adquirida vía experiencia laboral– y superiores. A esta situación se suman algunos problemas especialmente preocupantes, como la elevada tasa de abandono escolar temprano.

En este marco general, y considerando las tendencias apuntadas sobre el escenario a medio plazo de empleo para las sociedades europeas, es posible destacar dos retos educativos centrales para las transiciones laborales de las personas jóvenes: la reducción del abandono escolar temprano; y el reforzamiento de la formación profesional<sup>76</sup>.

**60.** La magnitud del abandono escolar temprano en España, que registra una de las tasas más elevadas de la UE, constituye un hecho especialmente relevante en una doble dimensión: de un lado, porque determina –como se ha señalado reiteradamente– un mayor grado de precariedad en las trayectorias laborales de las personas afectadas. De otro, porque implica un elevado coste social y económico en términos de aumento de la pobreza y exclusión social (causadas por la elevada vulnerabilidad de este colectivo ante las situaciones de crisis como la actual).

La literatura especializada ha resaltado que este fenómeno no responde a una causa singular, sino a la combinación de múltiples factores que conviene considerar en su conjunto a fin de adoptar políticas que puedan ser eficaces para su solución. De otro lado, es necesario diferenciar las actuaciones de carácter preventivo –que tienen una importancia clave, en la medida en que luego resulta mucho más complicado abordar las consecuencias– y las dirigidas a las personas jóvenes que han abandonado ya sus estudios y se encuentran fuera del sistema educativo.

Las recomendaciones realizadas por el Consejo Económico y Social, apoyadas por las organizaciones sindicales, constituyen una buena base de partida para el diseño de una estrategia de intervención y que incide en aspectos como<sup>77</sup>:

- El impulso de un mejor conocimiento de las causas de este fenómeno.
- El reforzamiento de la orientación en la ESO.
- La necesidad de garantizar una oferta suficiente de alternativas formativas.
- El incremento de la flexibilidad de la oferta educativa en las etapas postobligatorias, propiciando un sistema educativo más interconectado mediante pasarelas que faciliten el paso desde la formación profesional a la educación general y viceversa, y aumentando la permeabilidad entre el sistema educativo-formativo y el mundo laboral, a fin de estimular el retorno a las etapas y ciclos formativos de los que han abandonado aquél prematuramente.

- Facilitar que se pueda compatibilizar el trabajo y la formación mediante un aprovechamiento horario más intensivo de los centros docentes, una mayor oferta de formación a distancia y una ampliación de la oferta de los centros de formación de adultos, entre otras
- La puesta en marcha del sistema de reconocimiento, evaluación y acreditación de las cualificaciones obtenidas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de aprendizaje.

Todo ello, resaltando explícitamente además que las medidas contra el fracaso escolar demandan un soporte financiero adecuado y sostenido, y exigen el máximo esfuerzo de cooperación de las Administraciones educativas.

**61.** Las economías desarrolladas requieren contar con potentes sistemas de formación profesional (FP) que den respuesta a las necesidades sociales y productivas en contextos de rápidas transformaciones y de creciente competencia y apertura económicas. Este contexto y estas necesidades son particularmente visibles en el caso de España<sup>78</sup>.

De forma más específica, una cuestión que requiere especial atención es la baja participación de las personas jóvenes en la formación profesional inicial, que contrasta con la pauta dominante en los países del entorno europeo. Una situación en la que influyen diversos factores como: la alta tasa de abandono escolar temprano, pues éste afecta a la población en edad de cursar estas enseñanzas; una menor valoración por parte de los estudiantes y sus familias de los estudios profesionales, que utilizan la prolongación de los estudios como estrategia ante la mayor empleabilidad de los titulados superiores; la inadecuada orientación hacia estudios profesionales, a pesar de las posibilidades de incorporación laboral que ésta ofrece; y los peores resultados educativos del alumnado de la formación profesional inicial frente al que cursa enseñanzas de bachillerato.

Las diversas perspectivas sobre el escenario de la actividad económica y el empleo en la UE resaltan, como ya se ha señalado, que en las próximas décadas se producirá un aumento de la demanda de trabajadoras y trabajadores con cualificaciones altas e intermedias, que permitan cubrir la oferta de puestos de trabajo generada tanto por el desarrollo de nuevas actividades –en sectores productivos ya existentes y en emergentes– como, en buena medida, por la reposición de las vacantes que vayan quedando disponibles por las jubilaciones.

En este escenario cobra especial importancia la adopción de medidas orientadas a potenciar la participación de las personas jóvenes en la formación profesional y que –siguiendo las recomendaciones del CEDEFOP– pueden estructurarse en tres grandes ejes de actuación<sup>79</sup>:

- Para aumentar el atractivo de la FP es necesaria una acción institucional que diversifique la oferta, abra itinerarios para los alumnos menos capaces y opciones de retorno a la enseñanza general, ya sea en el nivel secundario o en el terciario, impulse la modularización y aplique un sistema de garantía de la calidad, además de fomentar consorcios entre las organizaciones interesadas vinculadas al sistema productivo local. En particular, el desarrollo de marcos de cualificaciones en toda Europa confirma la importancia de las reformas institucionales a la hora de

modernizar la FP. Los marcos de cualificaciones se han ido extendiendo pues son instrumentos de gobernanza, movilidad y transparencia. Así, entre las prioridades de futuras investigaciones debe contarse la evaluación de impacto de los marcos de cualificaciones, con el fin de determinar si ofrecen los beneficios institucionales esperados, promoviendo la formación permanente y la modernización de los sistemas de cualificaciones.

- La competencia y calidad de los profesores y formadores son pilares de las reformas de la FP en Europa. No han de ser sólo profesionales modernos, sino también estar familiarizados con los sistemas y las políticas educativas, conscientes de las implicaciones de nuevos mecanismos institucionales, capaces de dialogar con la industria y la comunidad local. Los profesores y formadores de FP también son actores importantes en la reforma de la FP y agentes de cambio sobre el terreno.
- Asimismo, es esencial mejorar los servicios de información, asesoramiento y orientación con el fin de que las decisiones que se tomen en relación con la educación y la carrera profesional a lo largo de toda la vida.

Todo ello debería ir acompañado además del reforzamiento de los mecanismos de “repesca” de las personas que han abandonado el sistema educativo por motivos relacionados con la incorporación al mercado de trabajo.

### **3. Las políticas activas de empleo: mensajes clave**

**62.** Las políticas activas de empleo pueden jugar un papel relevante ya que tienen un impacto positivo –aunque limitado –en la reducción del paro y el aumento de la ocupación (como ponen de manifiesto los resultados de las diversas evaluaciones realizadas, tanto en el ámbito internacional como nacional). Un impacto cuyo alcance depende en todo caso, como ya se ha señalado, del desarrollo de otras políticas que contribuyan a dinamizar la recuperación de la actividad económica en los distintos sectores productivos.

Precisamente, para aprovechar todo su potencial la aplicación de las políticas activas de empleo debería planificarse en un doble nivel temporal: a corto plazo, mediante actuaciones de choque orientadas a mitigar el impacto inmediato de la crisis, que presten especial atención a los grupos de población más vulnerables; y a largo plazo, promoviendo una reorientación de estas políticas que favorezca la mejora de su funcionamiento (tanto en el ámbito estatal como territorial).

**63.** No existe una solución única y generalizable que permita afrontar con garantías de éxito los retos que plantea el empleo de las personas jóvenes, máxime en un escenario de crisis como el actual. Abordar esta cuestión exige en todo caso, como ha señalado la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptar un enfoque integrado y coherente que combine intervenciones macro y microeconómicas en diferentes ámbitos de actuación –educativo, laboral, social, etc.– y que esté orientado tanto a la oferta y la demanda de mano de obra, como al volumen y la calidad del empleo<sup>80</sup>.

El diseño de las políticas activas de empleo debe negociarse lógicamente entre el gobierno y los agentes sociales en los diferentes espacios de conformación de las mismas (diálogo social tripartito y concertación social territorial). En este sentido, el

objetivo de este capítulo es aportar elementos de reflexión que contribuyan al debate actual sobre esta cuestión, a partir de los resultados obtenidos en el presente informe<sup>81</sup>.

***Los Servicios Públicos de Empleo deben priorizar en el corto plazo la atención a las personas jóvenes con niveles más bajos de formación***

64. El colectivo de jóvenes que presenta mayor vulnerabilidad en el contexto de la actual crisis es el integrado por las personas con niveles más bajos de formación. La razón de ello, como ya se ha señalado reiteradamente, es doble: de un lado, porque este grupo es el que ha experimentado una pérdida más rápida e intensa del empleo y además cuenta con un menor nivel de cobertura de protección social (asociado a su mayor grado de precariedad laboral); de otro, porque parte con una clara situación de desventaja para acceder a un nuevo empleo una vez se consolide la recuperación de la actividad económica (máxime en un escenario estratégico de cambio de modelo productivo en el medio y largo plazo, asociado a una demanda creciente de cualificaciones altas e intermedias).

Este diagnóstico apunta como principal conclusión a la necesidad de priorizar en el corto plazo las actuaciones dirigidas a este colectivo específico. Para ello, se precisa en primer lugar reforzar y mejorar el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo (SPE), con el objetivo de proporcionar una atención rápida, individualizada e integral a las personas demandantes en situación de desempleo. Asimismo, resulta especialmente importante potenciar la labor de información entre todas aquellas personas que han abandonado sus estudios de forma temprana y permanecen inactivas, a fin de que puedan integrarse en el circuito de atención de los SPE. Del mismo modo también debe prestarse una especial atención, incluso a través de servicios especializados de atención, a las personas en riesgo de exclusión social (cuyo volumen se ha incrementado significativamente con motivo de la crisis).

Las iniciativas adoptadas por diferentes Estados miembros de la UE para afrontar los impactos más urgentes de la actual crisis, aportan experiencias que pueden ser de interés. Particularmente, la puesta en marcha de distintos mecanismos de intervención temprana por los SPE para las personas desempleadas, tales como<sup>82</sup>: (a) la creación de una red de centros de movilidad para apoyo a las transiciones de “empleo a empleo” (Holanda); (b) el establecimiento de una unidad de reacción rápida para proporcionar asistencia en la búsqueda de empleo, oportunidades de capacitación en el 5 ° día a los trabajadores afectados por despidos colectivos (Malta); (c) la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones para reforzar el ajuste de la demanda y oferta de empleo, a través de servicios en línea orientados específicamente a las personas jóvenes (Malta); (d) la dotación de nuevo personal complementario en los SPE dedicado exclusivamente a reforzar la orientación y asesoramiento para las personas jóvenes (Finlandia); (e) la extensión de la figura del “Agente de centro de trabajo” (*Jobcentre Agent*), encargado de supervisar el itinerario de inserción de las personas demandantes (Reino Unido); y (f) la iniciativa de “Garantía para los Jóvenes” (*Young Person's Guarantee*) que garantizará, a partir de enero de 2010, un empleo, educación y capacitación a todos las personas jóvenes entre 18 y 24 años de edad que carezcan de empleo, trabajo o formación después de diez meses (Reino Unido).

En segundo lugar, las actuaciones deben tener como objetivo fundamental la ampliación y mejora de las capacidades y cualificaciones de este colectivo. Para ello resulta básica



la formación ocupacional, procurando evitar la reproducción mimética de sus contenidos y que estos se ajusten en el mayor grado posible, en cambio, a las demandas del sistema productivo. Un ajuste que debe fundamentarse, lógicamente, en una labor previa de detección y análisis de las características y necesidades de cada territorio. Cabe resaltar que en diferentes Estados europeos se ha detectado la dificultad de atraer a las personas jóvenes sin cualificación a la formación sin recibir ninguna contraprestación monetaria. Ello plantea el debate sobre la posibilidad de proporcionar una renta mínima a este colectivo, vinculada en todo caso al compromiso de formación<sup>83</sup>.

En tercer lugar, desde algunos ámbitos se ha propuesto fomentar el retorno al sistema educativo de las personas de 16 a 18 años que lo hubiesen abandonado de forma temprana por razones relacionadas básicamente con el mercado de trabajo. En este supuesto, es esencial ofrecer alternativas interesantes y atractivas para que se produzca ese retorno, reconduciendo situaciones de desempleo a través de la oferta de una formación flexible, reforzada con ayudas, que permita la reincorporación a los estudios y ofreciendo un asesoramiento personalizado para mejorar las opciones concretas de empleo. Asimismo, un reciente informe plantea la posibilidad de adaptar el actual sistema de becas educativas a este colectivo –siempre de forma complementaria a otras medidas no financieras– siguiendo el ejemplo de algunas experiencias desarrolladas en Estados como el Reino Unido<sup>84</sup>.

Finalmente, en los últimos meses se viene planteando asimismo en España el debate –lanzado por el propio Ministro de Educación –sobre la extensión de la escolarización obligatoria hasta los 18 años. Una propuesta no exenta de controversias, que presenta diversos elementos críticos, desde la contradicción que se plantearía en relación a los criterios legales establecidos por ejemplo para poder trabajar; hasta, de forma más importante, la discutible eficacia de esta medida si no va acompañada de una mejora sustancial de los problemas que afectan actualmente al sistema educativo en España (con lo que cabe la sospecha que lo único que se lograría sería aplazar temporalmente los mismos).

Diversos organismos e instituciones internacionales –incluida la OIT– han remarcado la eficacia de los sistemas duales de enseñanza. En este sentido, si bien es positivo que una parte de las personas jóvenes retorne voluntariamente al sistema educativo, quizás sería aconsejable plantear –como alternativa a la ampliación de la edad obligatoria de escolarización– la puesta en marcha de programas que faciliten a las personas jóvenes la combinación de la educación escolar con la formación y el aprendizaje de trabajo.

Algunas experiencias desarrolladas en los Estados con mayor tradición de enseñanza dual pueden ser referencias de interés, tales como por ejemplo<sup>85</sup>: el programa de “Formación integradora” dirigido entre otros colectivos a jóvenes que han abandonado los estudios (Austria), el desarrollo de un programa específico dirigido a personas jóvenes con discapacidad –incluidas las que tienen dificultades de aprendizaje– que combina el asesoramiento y orientación con la realización de prácticas en empresas (Austria); la puesta en marcha de un programa dirigido a jóvenes menores de 25 años con baja cualificación, sobre la base de itinerarios integrados que combinan el asesoramiento y orientación, con la realización de prácticas de formación en las empresas que otorgan el derecho a recibir una prestación económica (Bélgica); y el programa “Cualificación de entrada”, cuyo objetivo es proporcionar a las personas

jóvenes una formación relativamente corta en empresas—entre 6 y 12 meses—relacionada con algunas profesiones clave (Alemania)

***Promover el asesoramiento a las personas con niveles intermedios y altos de formación y reorientar las medidas temporales de fomento del empleo***

65. Un segundo eje de actuación debería centrarse en la atención a las personas jóvenes de 20 a 24 años con niveles intermedios de formación, promoviendo los servicios de información y asesoramiento para favorecer sus itinerarios de inserción laboral. Ello debería extenderse asimismo a las y los jóvenes con titulación superior afectados por el desempleo.

De otro lado, convendría abrir una reflexión sobre la eficacia de los programas de fomento del empleo temporal desarrollados en el marco del “Plan E”, en la medida en que su desarrollo —sobre todo en una primera etapa—no ha respondido en general a un análisis riguroso de las necesidades y carencias de los distintos territorios, se ha centrado en actividades características del modelo productivo que es necesario cambiar y además ha tenido un claro sesgo de género (ya que se han priorizado las actividades dirigidas a la construcción, en la que existe un claro predominio de varones). Una evaluación que plantea la posibilidad de modificar los objetivos de este tipo de programas, reorientándolo tanto a la inversión en servicios públicos —que permiten atender necesidades sociales no cubiertas en ámbitos como la dependencia, y además son generadores de empleos de mayor cualificación— como al fomento de actividades con potencial de crecimiento a medio plazo, tanto en sectores emergentes como ya existentes.

***Impulsar medidas estructurales de reforzamiento y modernización de los Servicios Públicos de Empleo y una mayor especialización y adecuación de las políticas activas de empleo***

66. El *Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo*, suscrito por el Gobierno y los agentes sociales el 9 de mayo de 2006, incluía entre sus contenidos un doble compromiso: impulsar la modernización de los SPE, incluyendo la mejora de los recursos humanos y tecnológicos; y la evaluación y revisión de las políticas activas de empleo, con el fin de impulsar una reorientación que contribuyera a mejorar su funcionamiento y eficacia, tanto en el ámbito estatal como territorial.

El escenario económico ha cambiado radicalmente de signo desde entonces, determinando un cambio de prioridades que —en el corto plazo— pasa por afrontar la elevada tasa de desempleo y la situación de los colectivos más vulnerables. Esta circunstancia no debe implicar sin embargo el retraso de la puesta en marcha de las necesarias medidas estructurales, que permitan reforzar el papel de los Servicios públicos de Empleo y la adecuación de las políticas en un escenario de medio y largo plazo.

67. Las (escasas) evaluaciones realizadas sobre el desarrollo de las políticas activas de empleo en España han puesto de relieve diversas debilidades, cuyo análisis permite delimitar algunos criterios de actuación para su mejora. Así, existe consenso en señalar que el objetivo general a perseguir es que el conjunto de las políticas activas de empleo se conformen como un servicio que los SPE prestan a los usuarios —personas

desempleadas u ocupadas si fuera el caso– frente a la actual oferta de programas y acciones aislados entre sí.

De forma más específica, sería aconsejable incidir en:

(a) El reforzamiento de la dotación económica y de personal de los Servicios Públicos de Empleo, que en España registran unas ratios de recursos sobre el PIB y efectivos por persona desempleada muy inferiores a la de los países europeos más avanzados –a pesar de las medidas de urgencia adoptadas ante la crisis– y claramente insuficientes para afrontar las necesidades presentes y futuros de los usuarios. Máxime, considerando las orientaciones comunitarias sobre los plazos de atención a las personas que han pasado al desempleo (y que en el caso de España siguen sin cumplirse, especialmente en relación a las personas jóvenes)<sup>86</sup>.

(b) La mejora del funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo, planteándose objetivos como:

- Conseguir que los SPE hagan una buena clasificación de la persona demandantes de empleo y elaboren con ella –en base al conocimiento de su situación y del mercado de trabajo en su ámbito territorial de competencia– un itinerario personalizado de inserción laboral y lo sigan.
- Un mayor desarrollo de acciones integradas que comprendan servicios más completos, frente al actual método de programas limitados a acciones parciales.
- Centralizar en los SPE toda la información que sobre el historial de los usuarios tienen las distintas entidades colaboradoras (para tener un buen conocimiento del usuario, para poder hacer el seguimiento del itinerario, para poder atender las demandas de las empresas y gestionar las ofertas de empleo). Para ello éstas deben tener acceso al sistema, pero al mismo tiempo corresponsabilizarse de la confidencialidad de la información que manejan y a la que acceden. Asimismo, los SPE deberían poder disponer de la información relativa al conjunto de acciones realizadas por las entidades colaboradoras, a fin de poder tenerlas en cuenta para las ofertas que se realicen a las personas demandantes.
- Establecer sistemas de evaluación periódica, no sólo cuantitativa, sino sobre todo cualitativa, de utilidad para los usuarios.
- La modernización de los servicios a partir de un mejor aprovechamiento de las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones, particularmente a la hora de mejorar el ajuste entre las ofertas de vacantes y la demanda de empleo. Una cuestión que en España se ha planteado a partir de diversas iniciativas como la puesta en marcha de la *Red Trabaja* por parte del Servicio Público de Empleo Estatal. Existen al respecto experiencias de interés desarrolladas por los SPE de otros Estados miembros de la UE que pueden servir de referencia, como por ejemplo<sup>87</sup>:
  - Reino Unido tiene previsto ampliar el actual servicio de búsqueda de empleo a fin de incluir la suma total de las vacantes de los propios sitios web de los empresarios y de otras bolsas de trabajo.

- En Portugal las redes de empleo fueron mejoradas, a través de la creación de interfaces con otras instituciones y facilitar el acceso a los servicios de empleo y proporcionar una mejor gestión de ofertas de empleo.
  - En Grecia un mecanismo de ajuste externo se ha puesto en marcha para poner directamente en contacto a los solicitantes de empleo y a los empleadores.
  - En Alemania, para una mejor correspondencia entre los puestos de trabajo vacantes y demandantes de empleo, el análisis de las potencialidades de cada demandante de empleo comprende la identificación de todas las fortalezas y debilidades que son pertinentes para la colocación en el empleo.
- Finalmente, una cuestión especialmente relevante es el fomento de la coordinación y cooperación entre las distintas administraciones responsables de la gestión de las políticas de empleo –Servicio Público de Empleo estatal y Servicios Autonómicos– así como entre los diferentes agentes privados que intervienen. Los SPE deben liderar la ordenación de las entidades y buscar la complementariedad de las acciones que se ofertan. En algunos casos se ofertan programas pensados para determinadas entidades, más que para los posibles usuarios. Los SPE deberían guiar, orientar, coordinar, seguir y evaluar, cuantitativa y cualitativamente (hasta ahora los programas se miden más por el número de usuarios que por sus resultados de eficacia y eficiencia).

(c) El servicio de información, orientación y asesoramiento es clave porque es la primera atención que debería recibir la persona desempleada. La orientación debería considerarse, por tanto, como un servicio de carácter general, que en el caso de las personas jóvenes debería extenderse garantizando su presencia en los centros educativos. A tales efectos, los estudios realizados sobre esta cuestión en el ámbito europeo destacan que existen diversas maneras de modernizar estos servicios para obtener mejores resultados entre las personas jóvenes<sup>88</sup>:

- Abordar el proceso de información, orientación y asesoramiento de un modo integrado para responder a las expectativas actuales de los usuarios.
- Fomentar la aplicación de las nuevas tecnologías, en particular diseñar estrategias bien elaboradas en las que se incluyan las TIC entre las herramientas de los profesionales.
- Mejorar los planes de estudios de los profesionales de la orientación reforzando los fundamentos de la orientación y desarrollando cuestiones tan fundamentales como el análisis del mercado laboral, el manejo de las TIC y el conocimiento de cuestiones como la calidad, la eficiencia y la multiculturalidad.
- Es necesario proseguir las investigaciones para determinar las contribuciones de estos servicios al éxito educativo, la mejora de la planificación de la formación para adultos o la reinserción al mercado laboral de personas económicamente inactivas. Hacen falta más estudios acerca de la fragmentación, en particular el modo de conciliar la necesidad de especialización, la capacidad de respuesta, la flexibilidad y

la eficiencia con la equidad social y territorial y un diseño político coherente. Por último, son precisos estudios adicionales sobre las actividades, los costes, la oferta, los resultados y los usuarios, así como análisis sobre la eficacia de las herramientas, técnicas y prácticas. La investigación en estos ámbitos contribuiría a mejorar la relevancia, la calidad y la eficacia de la futura práctica, administración y políticas europeas de información, orientación y asesoramiento.

(d) Las evaluaciones realizadas sobre las políticas de incentivos a la contratación han puesto de relieve su escaso impacto macroeconómico –en términos de creación de empleo o reducción del paro– y su escasa eficacia cuando su población objetivo es excesivamente amplia. En este sentido, se ha planteado la conveniencia de abordar un rediseño de la política de las bonificaciones, sobre la base de criterios generales como: la evaluación de necesidades sobre los problemas del mercado de trabajo y las demandas estructurales que ha de afrontar la economía española en los próximos años; y la reducción la población objetivo, concentrando y especializando en su caso las bonificaciones en los grupos de población que tienen más dificultades de acceder al empleo y en los tamaños de empresa con más dificultades para la creación y mantenimiento del mismo<sup>89</sup>.

De forma más específica, en relación a las personas jóvenes se plantea centrar las bonificaciones y subvenciones en el impulso al empleo estable (contratación inicial indefinida o conversión). De otro lado, en el caso de los contratos formativos se propone limitar los incentivos exclusivamente a su conversión en indefinidos -no a la contratación inicial- para favorecer así tanto la estabilidad del empleo como la consolidación de la carrera profesional de las personas jóvenes.

(e) El apoyo a la contratación debería acompañarse en cualquier caso de medidas orientadas a reducir el elevado nivel de temporalidad injustificada del empleo persistente en España, a pesar de la reducción registrada en los dos últimos años con motivo de la crisis. Un problema estructural que afecta con especial intensidad a las personas jóvenes y que contribuye a profundizar la segmentación del mercado de trabajo español, con importantes implicaciones tanto en términos de cohesión social como para la propia competitividad de las empresas<sup>90</sup>.

La temporalidad del empleo es un fenómeno que se caracteriza por la diversidad de factores que determinan su desarrollo, sin que sea posible reducir la explicación del mismo a una causa singular (como el coste del despido). El tratamiento de este fenómeno precisa por tanto la adopción de un enfoque necesariamente multidimensional. Así, una primera dimensión se concreta en la articulación de medidas de carácter horizontal, orientadas a potenciar un modelo de gestión empresarial no basado exclusivamente en precios y la reducción costes, sino en el desarrollo de otros aspectos como la innovación, la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la diferenciación de productos y la calidad y la cualificación de los trabajadores.

Junto a este tipo de acciones vinculadas al tipo de actividad productiva y al modelo de competencia, se debe abordar el papel de los poderes públicos en la información y el control para impulsar un uso adecuado de la contratación temporal y el uso fraudulento de las prácticas de trabajo sin relación laboral –becas, trabajo autónomo, etc.– especialmente mediante la actuación coordinada de la Inspección de Trabajo y de los Servicios Públicos de Empleo. En España, el problema de la excesiva temporalidad, e incluso de las altas tasas de siniestralidad laboral, no es tanto la falta o inadecuación de las normas, como de su

incumplimiento. La negociación colectiva no puede sustituir este papel, necesariamente externo y público, de vigilancia y apoyo al cumplimiento de las normas laborales.

El fenómeno de la temporalidad debe abordarse también desde una dimensión sectorial, que permita afrontar las situaciones específicas que se plantean en los diferentes sectores productivos. Por ejemplo, la temporalidad del empleo en la construcción plantea una serie de cuestiones –como la regulación del contrato para obra o servicio o la subcontratación “en cadena”– de naturaleza muy diferente a las que se presentan en el ámbito de las Administraciones Públicas de ámbito local, donde el empleo temporal ha crecido progresivamente en los últimos años, o en el sector turístico (con un elevado componente de estacionalidad, y donde se plantean alternativas como la extensión de los contratos fijos-discontinuos).

Las diferentes actuaciones deben plantearse, por último, atendiendo a las características de los colectivos que registran una mayor tasa de temporalidad, como es el caso de los jóvenes, mujeres o las personas inmigrantes.

La concreción de las diferentes medidas deberá canalizarse, lógicamente, en el marco de la concertación social. En todo caso, parece razonable resaltar que las posibles propuestas deberían estructurarse en tres ejes básicos:

- Por un lado, el fomento de la estabilidad en el empleo, atendiendo así al doble objetivo de asegurar los requerimientos de seguridad de los trabajadores y dar respuesta, en paralelo, a las exigencias de un nuevo modelo productivo basado en la cualificación profesional y la innovación. Una mayor estabilidad que no debería ser únicamente formal –como parece desprenderse de las propuestas en torno al contrato único– sino real, es decir, que permitiera reducir significativamente los actuales niveles de rotación en el empleo. Para ello, debería procederse a una valoración y mejora en su caso de los instrumentos adoptados en anteriores reformas laborales.
- Por otro lado, se plantea continuar profundizando en las medidas orientadas a promover la reducción de la temporalidad y un mejor uso de la contratación temporal –sobre la base del reforzamiento del principio de causalidad– en la línea del *Acuerdo para la mejora del crecimiento económico y el empleo* de 2006.
- Finalmente, sería necesario fomentar el desarrollo de los instrumentos de flexibilidad interna –fundamentalmente, a través de la negociación colectiva – como alternativa a la opción más traumática de la flexibilidad externa.

(g) La formación para las personas desempleadas ocupa un lugar predominante en el desarrollo de las políticas activas de empleo en España, siendo además un programa que reviste una especial importancia como ya se ha señalado para las personas jóvenes.

Los recursos destinados a la formación ocupacional han crecido sensiblemente en los últimos años. No obstante, a pesar de estos avances su peso económico y presupuestario sigue siendo significativamente menor que en el promedio de la UE– y la tasa de cobertura de la misma insuficiente, por lo que habría que redoblar los esfuerzos en este terreno.

Un segundo elemento crítico tiene que ver con los contenidos de la oferta formativa, cuyos contenidos en un elevado número de casos no responde a un diagnóstico adecuado tanto de las necesidades del sistema productivo en los diferentes territorios, como de las propias personas que participan en los cursos. A ello se suma que el modelo de formación prioritaria de desempleados vigente –basado en la descentralización de la gestión y en la subcontratación de la prestación con una multitud de entidades formadoras– dificulta enormemente la configuración de una política coherente con objetivos compartidos.

Esta situación demanda, como ha señalado el Consejo Económico y Social, la articulación de sistemas e instancias de planificación y coordinación eficaces y mecanismos rigurosos, homogéneos y compartidos de evaluación, que identifiquen las mejores prácticas a nivel regional y sirvan asimismo para condicionar en alguna medida la financiación a la obtención de resultados en términos de inserción laboral, en línea con las recomendaciones de la OCDE<sup>91</sup>.

Asimismo, cabe rescatar las experiencias desarrolladas en diferentes países europeos que están utilizando los resultados de las prospectivas para adecuar los contenidos de la formación a la demanda futura de trabajo. A modo de ejemplo<sup>92</sup>, en Portugal esta labor se basa en los resultados del trabajo conjunto entre la Agencia Nacional de Calificación y los Consejos sectoriales de cualificaciones que ofrecen la actualización del Catálogo Nacional de Cualificaciones. En diferentes países los estudios de las necesidades de los empleadores, así como de competencias se realizan por sectores, proporcionando así la información necesaria para la adecuación de los cursos de formación (Bélgica, Chipre, Hungría, Lituania); y en Rumanía, se han elaborado metodologías para anticipar las destrezas de la demanda y controlar la adecuación de las competencias y habilidades adquiridas a través del sistema de educación o de formación continua a las necesidades de los empleadores.

(h) Otros programas especialmente interesantes para las personas jóvenes, que además han tenido en general un notable éxito en términos de inserción, son los que combinan la formación con el empleo. Concretamente, las Escuelas Taller y Casas de Oficio –dirigidas a personas desempleadas menores de 25 años– y los Talleres de Empleo (que en el caso de las personas jóvenes afectaría a las de 25 a 29 años).

El desarrollo de estos programas presenta igualmente algunas debilidades, cuya evaluación permite apuntar algunos criterios de mejora tales como<sup>93</sup>:

- La normativa debería ser abierta respecto a las actividades, sin enumerarlas, definiendo dos criterios generales, el interés social y los requerimientos de empleo en la zona, para posteriormente concretar y especificar más en cada convocatoria. Se trataría de combinar el criterio de actividades de servicio público y otras actividades más vinculadas al tejido productivo concreto, sectores emergentes o sectores que generan empleo y necesitan mano de obra, teniendo en cuenta que los promotores pueden ser entidades públicas pero también otras entidades privadas no lucrativas.
- Los Servicios Públicos de Empleo deberían ser más proactivos en orientar las actividades con el objetivo de creación de empleo y de desarrollo local. Para que esto fuera así debería funcionar –y no es así– todo el entramado de las Unidades de Promoción y Desarrollo, los Agentes de Desarrollo Local, las Iniciativas Locales de Empleo. Y donde haya planes de empleo local, los Programas deberían integrarse en ellos para que tengan coherencia ambos.

- Como el fin último debe ser la inserción laboral posterior de los alumnos, la vinculación de las empresas con los Proyectos parece necesaria, planteándose diversas opciones: primar en la concesión a aquellos proyectos que aportan un compromiso de contratación por parte de empresas a la finalización de aquel; aportar una red de empresas interesadas en la especialización del proyecto; establecer un periodo de tutoría posterior a la finalización del Proyecto de 3 meses para apoyar la inserción; establecer un porcentaje de inserción obligado.
- Revisar la fase formativa inicial en las Escuelas Taller y Casas de Oficio. Se podría plantear que la formación teórica se haga en paralelo a la actividad productiva. La mayoría son alumnos que provienen del abandono escolar temprano y en algunos casos son personas en situación o riesgo de exclusión social. En ambos supuestos la formación teórica puede resultar un fracaso, y en algunos casos la formación que se requiere está más vinculada al aprendizaje de habilidades sociolaborales que a la teoría sobre la actividad a desarrollar.
- Los SPE deben tener un mayor papel en la promoción de los proyectos, en su seguimiento y en la evaluación de los mismos y del grado de inserción de los alumnos

(i) Otro programa que suele formar parte de las políticas activas dirigidas a las personas jóvenes es el fomento del autoempleo y la economía social. La evaluación de su desarrollo no arroja sin embargo datos especialmente positivos en términos generales. A ello se suma que la actual crisis ha tenido un notable impacto en la actividad emprendedora en España<sup>94</sup>, que para las personas jóvenes ha conllevado además un aumento del endeudamiento tanto individual como de sus familias

El fomento del autoempleo puede tener sentido en su caso para colectivos específicos, como las personas jóvenes con elevados niveles de formación, o las que habitan en zonas no urbanas con objeto de reducir el éxodo rural de la población juvenil. En este sentido, se plantea promover los servicios de información, orientación y asesoramiento sobre las oportunidades y los riesgos a los que se enfrentan los empresarios y las personas que participan en las cooperativas, los servicios de desarrollo empresarial dirigidos particularmente a los jóvenes, los servicios de tutoría y financieros –incluido el acceso al crédito y el capital de riesgo– y los mecanismos para facilitar los procedimientos de registro (incluida la creación de empresas). Ello debería acompañarse del desarrollo de medidas e instrumentos de apoyo financiero para el inicio de actividades por parte de las personas desempleadas<sup>95</sup>. Por último, conviene remarcar –siguiendo las recomendaciones de la OIT– que el fomento de la iniciativa empresarial y de las cooperativas debe plantearse en el marco del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo.

(j) Finalmente, sería necesario potenciar programas de actuación que favorezcan la compatibilidad de estudios y trabajo para las y los jóvenes que cursan carreras universitarias, cuyo desarrollo en la actualidad –en comparación a los niveles medios europeos– es bastante reducido.



#### **4. Reflexiones finales**

**68.** La magnitud de los retos que plantea la crisis actual exige la dotación de recursos económicos suficientes que sustenten el desarrollo de las políticas en los diferentes ámbitos de actuación. Unos recursos cuyo alcance se han visto condicionados notablemente sin embargo por el escenario de restricción presupuestaria delimitado por el gobierno en el marco del Plan de Austeridad. Ello determina la necesidad de un mayor esfuerzo en la delimitación de las prioridades, que en el caso de las políticas activas de empleo dirigidas a las personas jóvenes deberían centrarse en la atención a quienes tienen niveles más bajos de formación.

La adaptación a este escenario de restricción debería ir acompañada de una reflexión colectiva sobre la forma en que la mayoría de los gobiernos de los países más desarrollados, incluido el español, no han dudado en destinar ingentes sumas de dinero al rescate del sector financiero –sin el necesario establecimiento de compromisos firmes por parte de éste, por ejemplo en materia de inversión productiva o mayor regulación de su actividad– en contraste con los obstáculos que se argumentan permanentemente cuando se demanda el aumento de la inversión destinada a las políticas sociales<sup>96</sup>. Una reflexión a la que debería sumarse, en paralelo, un debate serio y riguroso sobre el amplio margen de mejora de los ingresos de que disponen las Administraciones Públicas a través de la fiscalidad.

**69.** Las distintas medidas en materia de fomento del empleo que puedan adoptarse tienen como necesario marco de referencia, en todo caso, el marco institucional vigente del Estado de las Autonomías. Un contexto particularmente complejo, en el que concurren Administraciones con competencias diversas en sus respectivos ámbitos territoriales, al que se suman las orientaciones y directrices emanadas de las instituciones comunitarias. En este sentido, un elemento básico para la mayor eficacia de la intervención es la mejora de la coordinación de las diferentes Administraciones –y dentro de las mismas, entre los distintos ámbitos de actuación– sobre la base del respeto a los criterios de equidad y cohesión territorial.

**70.** La implantación de mecanismos de evaluación y seguimiento sigue siendo una de las lagunas más recurrentes detectadas en el desarrollo de las políticas activas de empleo en España. En este sentido, todo proceso de negociación de las mismas –especialmente, en el ámbito de la concertación social territorial– debe incluir el compromiso de promover sistemas de evaluación que contemplen al menos tres modalidades:

- Evaluación ex-ante. Se trataría de realizar un diagnóstico en profundidad de las características y necesidades de cada territorio y de tener cuenta los grandes retos a los que se debe hacer frente en el conjunto del país, a fin de poder adecuar y adaptar los diferentes objetivos y medidas a ambas necesidades.
- Evaluación intermedia: Se centraría en analizar la puesta en marcha y desarrollo o, en su caso, la no aplicación de los diferentes programas y/o medidas consideradas (antes de su finalización). Esta evaluación, que se aplicará cuando haya transcurrido el tiempo suficiente para poder tener información sobre los efectos de los programas, proporcionaría las pistas necesarias para modificar parcial o totalmente algunos aspectos de las actuaciones emprendidas.

- Evaluación de resultados: Su objetivo consistiría en valorar el impacto de los programas y/o medidas, una vez haya cesado la intervención, en relación tanto a los compromisos incluidos en el Acuerdo, como a los objetivos planteados en otros ámbitos.

71. El análisis comparado de la negociación colectiva en el ámbito de la Unión Europea permite contrastar las respuestas adoptadas frente a la crisis en este ámbito y que pueden agruparse básicamente en una doble dimensión: (a) el impulso de acuerdos entre las organizaciones sindicales y empresariales para el desarrollo de medidas orientadas a mejorar la situación de las empresas y priorizar el mantenimiento del empleo (en materias como el tiempo de trabajo, formación, salarios y la reorganización de la producción); y (b) la extensión y adaptación de las iniciativas anticrisis adoptadas en el marco del diálogo social tripartito, un instrumento que ha conocido en esta etapa un cierto impulso en la mayoría de los Estados miembros de la UE<sup>97</sup>.

Es importante resaltar que el desarrollo de estos procesos no ha estado exento de dificultades, como pone de manifiesto el significativo aumento de los conflictos colectivos en distintos sectores productivos y empresas. Un hecho que en buena medida se explica por las mayores resistencias empresariales a ceder en sus posiciones, lo que en muchos casos ha supuesto la paralización en la renovación de los convenios o la negativa a aplicar las revisiones salariales previstas en los aún vigentes (como ha sucedido en España en 2009).

En este escenario, la idea básica que se plantea es la necesidad de impulsar y reforzar el papel de la negociación colectiva por su centralidad tanto para seguir desarrollando respuestas a corto plazo a la crisis en los sectores y empresas, como para promover la reorientación del modelo de crecimiento sobre bases más sólidas y sostenibles de inversión productiva, innovación y calidad del empleo.

De forma más específica, la negociación colectiva juega un papel especialmente relevante en la promoción del empleo y la mejora de las condiciones de trabajo de las personas jóvenes. Las medidas que puedan adoptarse en este campo deben concretarse y adaptarse lógicamente a través de los acuerdos que alcancen los agentes sociales en los diferentes ámbitos de negociación (sectoriales, territoriales y de empresa). No obstante, es posible delimitar algunos objetivos especialmente importantes tales como<sup>98</sup>:

- Promover la estabilidad del empleo y la eliminación de la temporalidad injustificada, un fenómeno que afecta con especial intensidad a las personas jóvenes determinando entre otros aspectos –como ya se ha resaltado reiteradamente– una mayor vulnerabilidad ante las situaciones de crisis. Para ello, se plantea la aplicación y profundización a través de los convenios colectivos de las orientaciones recogidas en el *Acuerdo para la mejora del Crecimiento y del Empleo* de 2006, en relación tanto al impulso del empleo estable –vía de nueva contratación indefinida o de conversión de contratos temporales– como a la mejora en la utilización de la contratación temporal (sobre todo, en términos de reforzamiento de la causalidad).
- Fomentar la implantación de planes dirigidos al mantenimiento del empleo y el rejuvenecimiento de las plantillas mediante un uso adecuado de la jubilación parcial combinada con contratos de relevo. Una cuestión especialmente importante considerando que la profundización en el proceso de envejecimiento de la población

condicionará –como ya se ha señalado– un importante volumen de vacantes disponibles en las empresas en las próximas décadas.

- Impulsar el uso de contratos para la formación o en prácticas como alternativa al recurso creciente de las becas y prácticas como vía de incorporación de las personas recién tituladas a las empresas. Ello debería acompañarse de un fomento de las mejoras de condiciones de trabajo asociadas a estos contratos. Asimismo, debería reforzarse el control de la utilización fraudulenta tanto de los contratos formativos como de las figuras de trabajo sin relación laboral<sup>99</sup>.
- Potenciar la participación de las y los trabajadores jóvenes en la formación continua, incidiendo en aspectos como: la eliminación de las cláusulas de los convenios que impidan el acceso a la misma en razón del tipo de contrato o los requisitos de antigüedad; el fomento del acceso a los planes de formación y los permisos individuales retribuidos; el reforzamiento de la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a los turnos y horarios de trabajo generales, con posibilidad de adaptación para la realización de estudios; y garantizar las excedencias voluntarias con derecho a la reserva del puesto de trabajo, así como las reducciones de jornada para la realización de estudios.
- Promover la mejora de las condiciones de trabajo, especialmente en relación a la retribución y la clasificación profesional. Para ello, es necesario presta atención a cuestiones como: la aplicación de los criterios que rigen la igualdad retributiva; la supresión de los niveles salariales basados en la edad de las personas, quitando las inferiores; la eliminación de las dobles escalas y salarios de entrada que tengan carácter permanente y avanzar en la superación de las diferencias establecidas por razones coyunturales cuando desaparezcan las circunstancias que las motivaron; suprimir los obstáculos a la percepción de complementos, prestaciones y ayudas sociales que estén basadas o condicionadas por la modalidad de contrato o fecha de ingreso en la empresa; mejorar la relación entre cualificación, funciones desarrolladas y encuadramiento profesional; y tutelar el respeto al derecho legal a la igualdad salarial de las y los trabajadores cedidos por las ETT.

**72.** La propuesta de un nuevo “contrato basura” para jóvenes lanzada por un cualificado dirigente de la CEOE –y rápidamente relegada, ante la oleada de críticas suscitada, a la categoría de mero ejemplo– es sintomática de la cultura dominante de una parte relevante del empresariado de este país, tradicionalmente orientado a competir a través de la reducción de precios y costes laborales, y no sobre la base de la innovación y la calidad<sup>100</sup>.

Conviene reiterar al respecto que la elevada flexibilidad externa explica en buena medida el mayor impacto laboral de la crisis entre las personas jóvenes en España y que, de otro lado, no está garantizado que profundizar en esta vía contribuya a la creación de empleo en el contexto actual y a una mayor solidez del mercado del trabajo en el futuro<sup>101</sup>. Pero sobre todo es necesario remarcar que la precariedad laboral –que va más allá de la temporalidad contractual– es uno de los factores determinantes, junto a otros elementos sociales como las dificultades en el acceso a la vivienda, que explican el mayor retraso y dificultades de emancipación de las y los jóvenes en España.

La diferencia entre el desafío del empleo juvenil y el desafío del empleo en general radica, como ha señalado la Organización Internacional del Trabajo, en que ayudar a las y los jóvenes a tener un buen comienzo contribuye a favorecer que sus trayectorias laborales sigan la vía del trabajo decente. Cuanto más tiempo lleva emprender esa vía, o si no existe tal vía, más difícil resulta el desafío. Desde esta premisa, el debate que se plantea a la sociedad española es si la salida de la crisis para las personas jóvenes debe realizarse en términos de más precariedad, o si deben ponerse todos los medios necesarios para favorecer su emancipación y unas condiciones dignas de vida y trabajo.

## V. RESUMEN EJECUTIVO

### 1. DIAGNÓSTICO

***El mercado de trabajo no es la causa de la crisis, por lo que la salida de la misma no depende de las políticas laborales***

La actual crisis económica ha tenido un notable impacto social en el ámbito de la UE, cuya consecuencia más grave –sobre todo a partir del tercer trimestre de 2008– ha sido una importante destrucción del empleo y el acusado aumento del paro. Este impacto ha sido particularmente intenso en España, donde el mercado de trabajo ha registrado –al igual que en períodos anteriores– una mayor sensibilidad ante el cambio de ciclo que la registrada en otros países europeos.

La magnitud del impacto de la crisis en España no puede atribuirse exclusivamente a factores de índole internacional, sino que debe buscarse también en los propios desequilibrios del modelo productivo sobre el que se ha basado el notable crecimiento registrado en la última etapa de expansión. Unos desequilibrios que han aumentado la vulnerabilidad de la actividad económica ante el cambio de ciclo, contribuyendo a potenciar sus efectos más negativos (especialmente, en términos de destrucción de empleo).

La salida de la crisis no depende de las políticas laborales, sino que son otras las políticas que deben cobrar protagonismo a la hora de afrontar los retos estructurales que plantea el actual escenario a la economía española. Unas políticas que –aún no siendo laborales– inciden de forma central en la creación de empleo, ya que sin ellas las medidas estrictamente laborales ven reducida sensiblemente su eficacia y, a la inversa, si se desarrollan adecuadamente permitirán que las medidas laborales desplieguen todo su potencial.

***La precariedad laboral es el factor determinante de la mayor vulnerabilidad de las personas jóvenes ante la crisis***

Las personas jóvenes constituyen el grupo de población que ha sido afectado con mayor fuerza por la actual crisis económica, concentrando casi el 79 por ciento de los 1,4 millones de puestos de trabajo destruidos en España entre los años 2007 y 2009.

Existen diversos elementos que contribuyen a explicar el mayor impacto laboral de la crisis entre las personas jóvenes, como son la concentración relativa del empleo en sectores especialmente golpeados –sobre todo, en el caso de los varones– o el elevado porcentaje de jóvenes en el grupo de población con niveles formativos más bajos, que es el que ha registrado un mayor volumen de caída del empleo.

El factor más determinante radica, sin embargo, en la persistencia de un elevado nivel de temporalidad del empleo de las personas jóvenes. Ello facilita su incorporación al empleo en las etapas de expansión económica –si bien en condiciones de precariedad laboral– pero también determina su vulnerabilidad en las situaciones de crisis. Un hecho que ha cobrado especial importancia en el contexto actual, dado que el ajuste laboral –a diferencia de lo sucedido en la crisis que tuvo lugar a principios de los años 90– ha recaído de forma más acusada sobre el empleo temporal.

## 2. ESCENARIO ESTRATÉGICO

### *El envejecimiento de la población y las transiciones a economías de bajo carbono: dos macrotendencias clave para el futuro del empleo en las sociedades europeas*

Los distintos diagnósticos sobre la evolución demográfica coinciden en apuntar que las sociedades europeas registrarán en las próximas décadas una profundización en el proceso de envejecimiento de la población, que se traducirá en un aumento notable del volumen de personas en las cohortes de mayor edad y una reducción en paralelo de las más jóvenes.

Los principales efectos previstos sobre los mercados de trabajo de estas tendencias demográficas son los siguientes: (a) la reducción de la población activa y del número de personas empleadas, así como a un aumento de la tasa de dependencia de las personas mayores; (b) la disminución significativa del alumnado y las personas graduadas en la Formación Profesional, tanto la inicial como la continua y, como consecuencia de ello, la insuficiencia de personas con cualificaciones intermedias, asociadas a esas enseñanzas, en el mercado de trabajo en 2020 y 2030; (c) el incremento de las vacantes disponibles debido a la jubilación o el abandono del mercado de trabajo; y (d) el aumento de la tasa de personas en situación de dependencia incidirá por último en el crecimiento de la demanda tanto de nuevas actividades –sobre todo, en el ámbito de los servicios sanitarios y sociales– como de nuevas cualificaciones. Ello puede configurarse como un elemento de dinamización del mercado de trabajo, especialmente si se impulsan y fortalecen las políticas públicas orientadas a la creación de empleo en estos sectores.

Las iniciativas y esfuerzos que se desplieguen en la UE, tanto en el ámbito comunitario como en los Estados miembros, en las políticas orientadas a promover la transición a economías de bajo carbono, se perfilan como otro “elemento motor” para la dinámica de los mercados de trabajo, en una doble dimensión: de un lado, impulsando cambios en la composición sectorial del empleo que se concretarán en la creación de nuevos puestos de trabajo “verdes” –asociados a actividades emergentes– la modificación de los existentes y la pérdida de otros. De otro, propiciando la demanda de nuevas cualificaciones –tanto genéricas como específicas– que afectarán principalmente a los niveles profesionales más altos, pero también a los de menor cualificación.

### *La formación: una herramienta clave para promover una salida de la crisis orientada al cambio de modelo productivo*

Las prospectivas realizadas sobre la evolución del empleo y las cualificaciones en la UE permiten delimitar tres conclusiones principales: en primer lugar, existe un gran potencial de puestos de trabajo nuevos y sustitutivos en Europa; en segundo lugar, las necesidades de capacidades, competencias y cualificaciones aumentarán perceptiblemente en todos los tipos y niveles de cualificación, aunque con mayor intensidad en los altos e intermedios; finalmente, es necesario garantizar una mejor adecuación entre la oferta y demanda de cualificaciones del mercado de trabajo.

En este escenario, el impulso y reforzamiento de la formación –especialmente en el ámbito de las empresas– se perfilan como una apuesta estratégica central para promover una salida de la crisis que favorezca la transición hacia un nuevo modelo económico

asentado sobre bases más sólidas de inversión productiva, innovación, calidad del empleo y sostenibilidad medioambiental.

De otro lado, las previsiones sobre el mayor crecimiento de empleos de cualificación alta e intermedia no pueden soslayar que seguirá existiendo una demanda importante de puestos de trabajo de baja cualificación, en actividades como la seguridad, servicio doméstico, limpieza o comercio. Ello no significa sin embargo que dichos empleos deban caracterizarse en general por un elevado nivel de precariedad laboral, como sucede en la actualidad, planteándose a tales efectos la adopción de medidas que promuevan condiciones de trabajo decentes para las personas que los ocupan.

***Dos retos prioritarios para mejorar las transiciones laborales de las personas jóvenes en España: la reducción del abandono escolar temprano; y el aumento de la participación en la formación profesional***

La magnitud del abandono escolar temprano en España, que registra una de las tasas más elevadas de la UE, constituye un hecho especialmente preocupante en una doble dimensión: de un lado, porque determina un mayor grado de precariedad en las trayectorias laborales de las personas afectadas; de otro, porque implica un elevado coste social y económico en términos de aumento de la pobreza y exclusión (causadas por la elevada vulnerabilidad de este colectivo ante las situaciones de crisis como la actual).

La literatura especializada ha resaltado que este fenómeno no responde a una causa singular, sino a la combinación de múltiples factores que conviene considerar en su conjunto a fin de adoptar políticas que puedan ser eficaces para su solución. Las recomendaciones realizadas por el Consejo Económico y Social, apoyadas por las organizaciones sindicales, constituyen una buena base de partida para el diseño de una estrategia de intervención que incida tanto en la prevención del abandono escolar como en la atención a las personas jóvenes que ya se encuentran fuera del sistema educativo.

Las economías desarrolladas requieren contar con potentes sistemas de formación profesional (FP) que den respuesta a las necesidades sociales y productivas en contextos de rápidas transformaciones y de creciente competencia y apertura económicas. Este contexto y estas necesidades son particularmente visibles en el caso de España.

En este escenario cobra especial importancia la adopción de medidas orientadas a potenciar la participación de las personas jóvenes en la formación profesional y que pueden estructurarse en tres grandes ejes de actuación: (a) hacer más atractiva la FP a través de una acción institucional que diversifique la oferta, abra itinerarios para los alumnos menos capaces y opciones de retorno a la enseñanza general, ya sea en el nivel secundario o en el terciario, impulse la modularización y aplique un sistema de garantía de la calidad, además de fomentar consorcios entre las organizaciones interesadas vinculadas al sistema productivo local; (b) fomentar la competencia y calidad de los profesores y formadores; y (c) mejorar los servicios de información, asesoramiento y orientación con el fin de que las decisiones que se tomen en relación con la educación y la carrera profesional a lo largo de toda la vida.

### **3. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO PARA PERSONAS JÓVENES**

No existe una solución única y generalizable que permita afrontar con garantías de éxito los retos que plantea el empleo de las personas jóvenes, máxime en un escenario de crisis como el actual. Abordar esta cuestión exige en todo caso, como ha señalado la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptar un enfoque integrado y coherente que combine intervenciones macro y microeconómicas en diferentes ámbitos de actuación –educativo, laboral, social, etc.– y que esté orientado tanto a la oferta y la demanda de mano de obra, como al volumen y la calidad del empleo.

#### ***Los Servicios Públicos de Empleo deben priorizar en el corto plazo la atención a las personas jóvenes con niveles más bajos de formación***

El colectivo de jóvenes que presenta mayor vulnerabilidad en el contexto de la actual crisis es el integrado por las personas con niveles más bajos de formación. La razón de ello es doble: de un lado, porque este grupo es el que ha experimentado una pérdida más rápida e intensa del empleo y además cuenta con un menor nivel de cobertura de protección social (asociado a su mayor grado de precariedad laboral); de otro, porque parte con una clara situación de desventaja para acceder a un nuevo empleo una vez se consolide la recuperación de la actividad económica (máxime en un escenario estratégico de cambio de modelo productivo en el medio y largo plazo, asociado a una demanda creciente de cualificaciones altas e intermedias).

Este diagnóstico apunta como principal conclusión a la necesidad de priorizar en el corto plazo las actuaciones dirigidas a este colectivo específico. Para ello, se precisa en primer lugar reforzar y mejorar el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo (SPE), con el objetivo de proporcionar una atención rápida, individualizada e integral a las personas demandantes en situación de desempleo. Asimismo, resulta especialmente importante potenciar la labor de información entre todas aquellas personas que han abandonado sus estudios de forma temprana y permanecen inactivas, a fin de que puedan integrarse en el circuito de atención de los SPE.

En segundo lugar, las actuaciones deben tener como objetivo fundamental la ampliación y mejora de las capacidades y cualificaciones de este colectivo. Para ello resulta básica la formación ocupacional, procurando evitar la reproducción mimética de sus contenidos y que estos se ajusten en el mayor grado posible, en cambio, a las demandas del sistema productivo. Un ajuste que debe fundamentarse, lógicamente, en una labor previa de detección y análisis de las características y necesidades de cada territorio.

En tercer lugar, desde algunos ámbitos se ha propuesto fomentar el retorno al sistema educativo de las personas de 16 a 18 años que lo hubiesen abandonado de forma temprana por razones relacionadas básicamente con el mercado de trabajo. En este supuesto, es esencial ofrecer alternativas interesantes y atractivas para que se produzca ese retorno, reconduciendo situaciones de desempleo a través de la oferta de una formación flexible, reforzada con ayudas, que permita la reincorporación a los estudios y ofreciendo un asesoramiento personalizado para mejorar las opciones concretas de empleo.

Finalmente, en los últimos meses se viene planteando asimismo en España el debate –lanzado por el propio Ministro de Educación –sobre la extensión de la escolarización



obligatoria hasta los 18 años. Una propuesta no exenta de controversias, que presenta diversos elementos críticos, desde la contradicción que se plantearía en relación a los criterios legales establecidos por ejemplo para poder trabajar; hasta, de forma más importante, la discutible eficacia de esta medida si no va acompañada de una mejora sustancial de los problemas que afectan actualmente al sistema educativo en España (con lo que cabe la sospecha que lo único que se lograría sería aplazar temporalmente los mismos).

Diversos organismos e instituciones internacionales –incluida la OIT– han remarcado la eficacia de los sistemas duales de enseñanza. En este sentido, si bien es positivo que una parte de las personas jóvenes retorne voluntariamente al sistema educativo, quizás sería aconsejable plantear –como alternativa a la ampliación de la edad obligatoria de escolarización– la puesta en marcha de programas que faciliten a las personas jóvenes la combinación de la educación escolar con la formación y el aprendizaje de trabajo.

***Promover el asesoramiento a las personas con niveles formativos altos e intermedios y reorientar las medidas temporales de fomento del empleo***

Un segundo eje de actuación debería centrarse en la atención a las personas jóvenes de 20 a 24 años con niveles intermedios de formación, promoviendo los servicios de información y asesoramiento para favorecer sus itinerarios de inserción laboral. . Ello debería extenderse asimismo a las y los jóvenes con titulación superior afectados por el desempleo.

De otro lado, se plantea la posibilidad de modificar los objetivos de los programas de fomento del empleo temporal adoptados con motivo de la crisis, reorientándolos tanto a la inversión en servicios públicos –que permiten atender necesidades sociales no cubiertas en ámbitos como la dependencia, y además son generadores de empleos de mayor cualificación– como al fomento de actividades con potencial de crecimiento a medio plazo, tanto en sectores emergentes como ya existentes.

***Impulsar medidas estructurales de reforzamiento y modernización de los Servicios Públicos de Empleo y una mayor especialización y adecuación de las políticas activas de empleo***

Las respuestas a corto plazo a la crisis no pueden soslayar el impulso de medidas estructurales que permitan reforzar el papel de los Servicios públicos de Empleo y la adecuación de las políticas activas en un escenario de medio y largo plazo (en la línea apuntada por el *Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo* de mayo de 2006). De forma más específica, sería aconsejable incidir en aspectos como:

- El reforzamiento de la dotación económica y de personal de los Servicios Públicos de Empleo, que en España registran unas ratios de recursos sobre el PIB y efectivos por persona desempleada muy inferiores a la de los países europeos más avanzados –a pesar de las medidas de urgencia adoptadas ante la crisis– y claramente insuficientes para afrontar las necesidades presentes y futuros de los usuarios.
- La mejora del funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo, en relación a cuestiones como: (a) el desarrollo de itinerarios personalizados de inserción

laboral; (b) la integración de las acciones; (c) la centralización de la información relativa tanto a usuarios como a las actividades de las entidades colaboradoras; (d) la modernización de los servicios a partir de un mejor aprovechamiento de las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones; y (e) el fomento de la coordinación y cooperación entre las distintas administraciones responsables de la gestión de las políticas de empleo – Servicio Público de Empleo estatal y Servicios Autonómicos– así como entre los diferentes agentes privados que intervienen.

- El impulso de la información, orientación y asesoramiento, que en el caso de las personas jóvenes debería extenderse garantizando su presencia en los centros educativos.
- La orientación de las bonificaciones y subvenciones a la contratación al fomento del empleo estable (contratación inicial indefinida o conversión). De otro lado, en el caso de los contratos formativos se propone limitar los incentivos exclusivamente a su conversión en indefinidos –no a la contratación inicial– para favorecer así tanto la estabilidad del empleo como la consolidación de la carrera profesional de las personas jóvenes.
- El apoyo a la contratación debería acompañarse en cualquier caso de otras medidas orientadas a reducir el elevado nivel de temporalidad injustificada del empleo persistente en España, a pesar de la reducción registrada en los dos últimos años con motivo de la crisis, y que afecta de forma especialmente intensa a las personas jóvenes.
- El reforzamiento de los recursos destinados a la formación para personas desempleadas, cuyo peso económico y presupuestario sigue siendo –a pesar de los avances registrados en los últimos años – significativamente menor que en el promedio de la UE– y la tasa de cobertura de la misma insuficiente. Ello debería acompañarse de la articulación de sistemas e instancias de planificación y coordinación eficaces de la oferta formativa, así como de mecanismos rigurosos, homogéneos y compartidos de evaluación que identifiquen las mejores prácticas a nivel regional y sirvan asimismo para condicionar en alguna medida la financiación a la obtención de resultados en términos de inserción laboral.
- La mejora de la oferta de los programas de formación-empleo, combinando el criterio de actividades de servicio público y otras actividades más vinculadas al tejido productivo concreto, sectores emergentes o sectores que generan empleo y necesitan mano de obra, teniendo en cuenta que los promotores pueden ser entidades públicas pero también otras entidades privadas no lucrativas
- El fomento del autoempleo orientado a colectivos específicos como las personas jóvenes con elevados niveles de formación o las que habitan en zonas no urbanas con objeto de reducir el éxodo rural de la población juvenil. Se plantea promover los servicios de información, orientación y asesoramiento sobre las oportunidades y los riesgos a los que se enfrentan los empresarios y las personas que participan en las cooperativas, los servicios de desarrollo empresarial dirigidos particularmente a los jóvenes, los servicios de tutoría y financieros –incluido el acceso al crédito y el capital de riesgo– y los mecanismos para

facilitar los procedimientos de registro (incluida la creación de empresas). Ello debería acompañarse del desarrollo de medidas e instrumentos de apoyo financiero para el inicio de actividades por parte de las personas desempleadas. Por último, conviene remarcar –siguiendo las recomendaciones de la OIT– que el fomento de la iniciativa empresarial y de las cooperativas debe plantearse en el marco del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo.

- El impulso de programas de actuación que favorezcan la compatibilidad de estudios y trabajo para las y los jóvenes que cursan carreras universitarias, cuyo desarrollo en la actualidad –en comparación a los niveles medios europeos– es bastante reducido.

#### **4. REFLEXIONES FINALES**

La magnitud de los retos que plantea la crisis actual exige la dotación de recursos económicos suficientes que sustenten el desarrollo de las políticas en los diferentes ámbitos de actuación. Unos recursos cuyo alcance se han visto condicionados notablemente sin embargo por el escenario de restricción presupuestaria delimitado por el gobierno en el marco del Plan de Austeridad. Ello determina la necesidad de un mayor esfuerzo en la delimitación de las prioridades, que en el caso de las políticas activas de empleo dirigidas a las personas jóvenes deberían centrarse en la atención a quienes tienen niveles más bajos de formación.

Las distintas medidas en materia de fomento del empleo que puedan adoptarse tienen como necesario marco de referencia, en todo caso, el marco institucional vigente del Estado de las Autonomías. Un contexto particularmente complejo, en el que concurren Administraciones con competencias diversas en sus respectivos ámbitos territoriales, al que se suman las orientaciones y directrices emanadas de las instituciones comunitarias. En este sentido, un elemento básico para la mayor eficacia de la intervención es la mejora de la coordinación de las diferentes Administraciones –y dentro de las mismas, entre los distintos ámbitos de actuación– sobre la base del respeto a los criterios de equidad y cohesión territorial.

La implantación de mecanismos de evaluación y seguimiento sigue siendo una de las lagunas más recurrentes detectadas en el desarrollo de las políticas activas de empleo en España. En este sentido, todo proceso de negociación de las mismas –especialmente, en el ámbito de la concertación social territorial– debe incluir el compromiso de promover sistemas de evaluación que contemplen al menos tres modalidades: ex ante; intermedia; y de resultados.

La negociación colectiva juega un papel especialmente relevante en la promoción del empleo y la mejora de las condiciones de trabajo de las personas jóvenes. Las medidas que puedan adoptarse en este campo deben concretarse y adaptarse lógicamente a través de los acuerdos que alcancen los agentes sociales en los diferentes ámbitos de negociación (sectoriales, territoriales y de empresa). No obstante, es posible delimitar algunos objetivos especialmente importantes tales como:

- El fomento de la estabilidad del empleo y la eliminación de la temporalidad injustificada

- La promoción de la implantación de planes dirigidos al mantenimiento del empleo y el rejuvenecimiento de las plantillas mediante un uso adecuado de la jubilación parcial combinada con contratos de relevo
- El impulso del uso de contratos para la formación o en prácticas como alternativa al recurso creciente de las becas y prácticas como vía de incorporación de las personas recién tituladas a las empresas. Ello debería acompañarse de un fomento de las mejoras de condiciones de trabajo asociadas a estos contratos. Asimismo, debería reforzarse el control de la utilización fraudulenta tanto de los contratos formativos como de las figuras de trabajo sin relación laboral.
- El reforzamiento de la participación de las y los trabajadores jóvenes en la formación continua.
- La mejora de las condiciones de trabajo, especialmente en relación a la retribución y la clasificación profesional.

La propuesta de un nuevo “contrato basura” para jóvenes lanzada por un cualificado dirigente de la CEOE –y rápidamente relegada, ante la oleada de críticas suscitada, a la categoría de mero ejemplo– es sintomática de la cultura dominante de una parte relevante del empresariado de este país, tradicionalmente orientado a competir a través de la reducción de precios y costes laborales, y no sobre la base de la innovación y la calidad.

Conviene remarcar al respecto que la elevada flexibilidad externa explica en buena medida el mayor impacto laboral de la crisis entre las personas jóvenes en España y que, de otro lado, no está garantizado que profundizar en esta vía contribuya a la creación de empleo en el contexto actual y a una mayor solidez del mercado del trabajo en el futuro. Pero sobre todo es necesario remarcar que la precariedad laboral –que va más allá de la temporalidad contractual– es uno de los factores determinantes, junto a otros elementos sociales como las dificultades en el acceso a la vivienda, que condicionan el mayor retraso y dificultades que sufren las y los jóvenes en España a la hora de emanciparse, en comparación a la situación de otros países europeos.

La diferencia entre el desafío del empleo juvenil y el desafío del empleo en general radica, como ha señalado la Organización Internacional del Trabajo, en que ayudar a las y los jóvenes a tener un buen comienzo contribuye a favorecer que sus trayectorias laborales sigan la vía del trabajo decente. Cuanto más tiempo lleva emprender esa vía, o si no existe tal vía, más difícil resulta el desafío. Desde esta premisa, el debate que se plantea a la sociedad española es si la salida de la crisis para las personas jóvenes debe realizarse en términos de más precariedad, o si deben ponerse todos los medios necesarios para favorecer su emancipación y unas condiciones dignas de vida y trabajo.

## NOTAS

<sup>1</sup> Datos de la Contabilidad Trimestral de España y Encuesta de Población Activa (4º trimestre de 2009).

<sup>2</sup> *Escenario macroeconómico 2008-2010*. Ministerio de Economía y Hacienda, 3 de febrero de 2010.

<sup>3</sup> *Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2010, 2011 y 2012* (9 de febrero de 2010).

<sup>4</sup> Fuente: Eurostat (cuarto trimestre de 2009).

<sup>5</sup> Otro eje de reflexión relevante, que ha recibido en general menor atención, concierne a las desigualdades sociales generadas en España por este modelo de crecimiento, que se ponen de manifiesto en la evolución seguida por diversos indicadores tales como: la pérdida de peso experimentada por la remuneración real media por asalariado en relación al producto interior bruto, influida por el efecto de composición sectorial del empleo; el aumento experimentado por el porcentaje de población situado bajo el umbral de pobreza relativo; el retroceso registrado por el gasto público en protección social, en relación al producto interior bruto; y el aumento de los impactos medioambientales. Para un análisis en mayor profundidad, ver VVAA, Estrada, Br. (Coordinador) (2009): *Reflexiones y propuestas para el cambio de modelo productivo en España*. Informes de la Fundación 1º de Mayo, nº 13 (disponible en: [www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es)).

<sup>6</sup> Datos de la EPA, segundos trimestres.

<sup>7</sup> Los diferentes informes internacionales sobre los efectos laborales de la presente crisis coinciden en resaltar su mayor impacto entre las personas jóvenes. Para un análisis comparado de los efectos laborales de la crisis en el contexto europeo, ver: Leschke, J. (2010): “Labour market developments in the crisis”, en VV.AA. (2010): *Benchmarking Working Europe 2010*. European Trade Union Institute y European Trade Union Conference. Y en el ámbito de la OCDE, ver: OCDE (2010): *Perspectivas del empleo 2009. Hacer frente a la crisis del empleo*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

<sup>8</sup> A modo ilustrativo, el 34 por ciento de los nuevos empleos asalariados creados entre 1996 y 2007 ocupados por jóvenes (16 a 29 años) eran con contrato temporal. Un porcentaje que se eleva al 71 por ciento en el caso de las personas de 16 a 19 años (Datos de la EPA, segundos trimestres).

<sup>9</sup> Para un análisis completo y comparado de las diferentes dimensiones que afectan a las condiciones de vida de las personas jóvenes en el ámbito de la Unión Europea, ver VVAA (2009): *Youth in Europe: a statistical portrait*. Eurostat.

<sup>10</sup> Para un estudio comparado sobre la medición de la economía sumergida, que pone de manifiesto la heterogeneidad existente entre los Estados miembros de la UE –tanto en términos de metodología, como de fuentes de información y resultados– ver: Ciccacorne, G.; Marchetti, E.; y Pavlovaite, I. (2009): *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*. Comisión Europea.

<sup>11</sup> A efectos metodológicos, se ha optado por basar el análisis de este apartado en los datos de los segundos trimestres de la EPA, dado que son los que tienen menor estacionalidad.

<sup>12</sup> Población de referencia: personas de 16 y más años.

<sup>13</sup> El otro grupo que explicaría esta dinámica es el de las personas inmigrantes, que también han registrado un aumento muy significativo de su actividad en este período.

<sup>14</sup> A modo ilustrativo, el empleo de los varones jóvenes en la construcción creció en 405 mil personas entre 1996 y 2007, que suponen cerca del 30% del total creado en este sector. El fenómeno del abandono escolar temprano se aborda con mayor detalle en el capítulo segundo del presente informe.

<sup>15</sup> El saldo neto del empleo femenino en este período es de 115 mil personas. De forma desglosada, se registró una pérdida de 385 mil puestos de trabajo ocupados por mujeres –concentrados en el tramo de 16 a 34 años– y un aumento de 268 mil (entre las mujeres de 35 y más años).

<sup>16</sup> La comparación entre ambos años presenta un problema metodológico por la ruptura de la serie estadística, en la medida en que los datos sectoriales de la EPA de 2007 tienen como referencia la clasificación nacional de actividades económica (CNAE) de 1993, y los de 2009 la nueva CNAE 2009. Se ha optado por agrupar los datos de ambos años tomando como referencia la CNAE 93, ya que la nueva tiene un mayor grado de desagregación. Ello permite una comparación consistente, aunque no se ajusten completamente los datos de las dos series.

<sup>17</sup> La concentración de las mujeres y los varones en diferentes ocupaciones constituye uno de los rasgos más persistentes de la evolución del empleo en la mayoría de los países del mundo. Un fenómeno conocido como segregación ocupacional cuya vigencia es una de las principales fuentes de discriminación de género en los mercados de trabajo, en la medida en que el empleo de las mujeres se concentra en mayor proporción en ocupaciones de más baja cualificación (que suelen llevar asociadas peores condiciones laborales, en términos de ingresos, temporalidad, y promoción profesional entre otras).

<sup>18</sup> Toharia, L; y Cebrián, I. (2007): *La temporalidad en el empleo: atrapamiento y trayectorias*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

---

<sup>19</sup> Para un análisis en mayor detalle sobre el impacto de la crisis desde una perspectiva de género, ver: Laura Arroyo, Amparo Merino, María José Romero y Elvira S.Llopis (2010): *Los efectos de la crisis sobre las mujeres: empleo, segregación ocupacional y modelo productivo*. Informes de la Fundación 1º de Mayo, nº 17 (disponible en [www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es)).

<sup>20</sup> No deja de resultar sorprendente el contraste entre las reiteradas declaraciones de Miguel Ángel Fernández Ordóñez sobre los problemas del mercado de trabajo y su silencio sobre la responsabilidad del “desgobierno” que condujo a la inflación de la burbuja inmobiliaria y financiera en España. Probablemente, porque una cuota significativa de dicha responsabilidad corresponde a la institución que él preside.

<sup>21</sup> La norma social de empleo puede definirse como el conjunto de principios y criterios sociales que definen en un momento histórico dado el ser y deber ser del trabajo asalariado, tanto en relación al trabajo como actividad como en el de los sujetos que han de realizarlo. En este sentido, suele distinguirse convencionalmente entre la *norma salarial de empleo* propia del fordismo –caracterizada por rasgos como la orientación al pleno empleo, el predominio de la estabilidad contractual y la tendencia a la homogenización de las condiciones de trabajo– de la *norma flexible de empleo* que se consolida con el post-fordismo. Ver: Prieto, C. (Coordinador) 2009): *La calidad del empleo en España. Una aproximación teórica y empírica*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

<sup>22</sup> Para un análisis en mayor detalle, ver: VVAA, Llopis, E (Coord.); (2009): *La situación de las y los jóvenes en España: más vulnerables ante la crisis*. Fundación 1º de Mayo, Estudios nº 11 (disponible en: [www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es)).

<sup>23</sup> Moreno, A (2008): “Rasgos característicos de la transición a la vida adulta de los jóvenes españoles en el marco comparado europeo”, en *Pensamiento Iberoamericano*, nº 3.

<sup>24</sup> VVAA (2009): *Benchmarking Working Europe 2009*. European Trade Union Institute (disponible en: [www.etui.org](http://www.etui.org)).

<sup>25</sup> Leschke, J. y Watt, A. (2008): *Job quality in Europe*. European Trade Union Institute (disponible en: [www.etui.org](http://www.etui.org)). Otro estudio más reciente, realizado con una metodología diferente, estima que el segmento del empleo precario en España afecta al 27 por ciento de la población asalariada, constatándose dentro del mismo un grupo de personas –en torno al 4,5 por ciento de la población asalariada– que se caracteriza no sólo por sus malas condiciones de empleo, sino por verse “atrapadas” en ellas. Ver: Prieto, C. (op.cit.).

<sup>26</sup> La definición de “trabajos atípicos” es compleja y hasta cierto punto polémica. En el trabajo mencionado, se ha optado por tomar como referencia para la construcción de este índice el volumen de empleos temporales y empleos a tiempo parcial, en ambos casos ocupados de forma no voluntaria.

<sup>27</sup> La literatura sobre el fenómeno de la precariedad laboral juvenil en España es bastante amplia; aparte de las referencias ya mencionadas, a modo de ejemplo ver: Alonso, L. y Fernández, C. (2008): “Jóvenes: precariedad laboral, precariedad de vida”, en *Gaceta Sindical, Reflexión y Debate*, nº 10; Gentile, A. (2006): *Una precaria transición a la edad adulta: inestabilidad laboral y límites del régimen familista de Estado del Bienestar. El caso de España*. Unidad de Políticas Comparadas, CSIC. Documento de trabajo 06-02. y Sánchez, E (2004): *Jóvenes: la nueva precariedad laboral*. Cuadernos de información sindical, nº 54 .CCOO.

<sup>28</sup> La importancia que ha cobrado la extensión de las figuras de trabajo sin relación laboral en España se pone de manifiesto en el *Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude Fiscal, Laboral y a la Seguridad Social* –aprobado por el Consejo de Ministros del 3 de marzo de 2010– que incluye la utilización de falsos autónomos y falsos becarios como parte de las actividades empresariales que deben ser objeto de prevención, control y –en su caso– sanción.

<sup>29</sup> Alonso, L. (2009): *Prácticas económicas y economía de las prácticas. Crítica del postmodernismo liberal*. Los libros de la Catarata. En relación a esta temática, del mismo autor ver también: *La crisis de la ciudadanía laboral*. Anthropos, 2008.

<sup>30</sup> La expresión entrecomillada es del sociólogo Ulrich Beck. En esta misma línea, otros autores han señalado que uno de los objetivos de las estrategias gerenciales de personal en la etapa actual es fomentar entre los trabajadores la “autodisciplina sin dependencia directa”. Sobre esta cuestión, ver: Senett, R. (2000): *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Anagrama; y del mismo autor (2006): *La cultura del nuevo capitalismo*. Anagrama.

<sup>31</sup> Para un análisis en mayor detalle, ver VVAA, Llopis, E (Coord.), 2009 (op.cit.).

<sup>32</sup> Consejo Económico y Social (2009): *Informe sobre sistema educativo y capital humano*. CES.

<sup>33</sup> Albert, C.; Davia, M.; y Toharia, L. (2009): “La transición de la educación secundaria (obligatoria y no obligatoria) al mercado laboral”, en *Papeles de Economía Española*, nº 119. Holms, O.; y Whittingham, M. (2009): “Formas de transición”, en *Informe Nacional de Investigación en Educación y formación profesional*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

---

<sup>34</sup> A ambos fenómenos se sumaría otro característico de nuestro sistema formativo-productivo, como es la adquisición de la cualificación a través de la experiencia laboral.

<sup>35</sup> Para un diagnóstico en mayor detalle del sistema educativo español, ver Consejo Económico y Social (2009, op.cit.)

<sup>36</sup> Para un estudio realizado en el ámbito europeo, ver: GHK (2005): *Study on Access to Education and Training, Basic Skills and Early School Leavers*. Comisión Europea.

<sup>37</sup> Esta circunstancia ha motivado un cierto debate en torno al propio concepto de abandono escolar temprano. El argumento que se plantea es que hasta que punto puede hablarse de “abandono” del sistema educativo cuando la edad legal para trabajar se sitúa en los 16 años.

<sup>38</sup> Muñoz, R.; Antón, J.; Braña, F.; y Fernández, E. (2009): *Abandono escolar y mercado de trabajo en España*. Ministerios de Trabajo e Inmigración y Educación y Ciencia.

<sup>39</sup> Es importante no confundir este concepto con el de subempleo, que se refiere a la situación que se produce cuando las horas de trabajo de una persona ocupada son insuficientes en relación con una situación de empleo alternativo que esta persona desea desempeñar y está disponible para hacerlo.

<sup>40</sup> Dato citado en García, J.; y Peiró, J. (2009): *Análisis de la sobrecualificación y la flexibilidad laboral. Observatorio de inserción laboral de los jóvenes 2008*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Otros informes y estudios realizados con metodologías diferentes coinciden en resaltar la notable dimensión que ha alcanzado este fenómeno en España.

<sup>41</sup> Ver: García, J.; y Peiró, J. (op.cit.); Consejo Económico y Social (op.cit.); Secretaría Confederal de Empleo y Gabinete técnico Confederal de CCOO (2007): *El despilfarro de recursos laborales de alta cualificación en España*. CCOO; y Holms, O. (2008): *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*. Fundación La Caixa.

<sup>42</sup> Secretaría Confederal de Empleo y Gabinete técnico de CCOO (op.cit.).

<sup>43</sup> De igual modo, aunque probablemente en menor medida, es posible apuntar la existencia de personas que por su experiencia profesional han adquirido una formación que les faculta para desempeñar puestos de trabajo de superior cualificación a su nivel de estudios, pero a las que no se les reconoce la misma.

<sup>44</sup> Para una revisión reciente de la literatura sobre el tema en el contexto de la Unión Europea, ver: Card, D.; Kluge, J.; y Weber, A. (2009): *Active Labour Market Policy Evaluation: a Meta-Analysis*. Institute for the Study of Labor.

<sup>45</sup> Consejo Económico y Social (2005): *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*. CES.

<sup>46</sup> Consejo Económico y Social, 2005 (op.cit.); Muñoz, R.; Antón, J.; Braña, F.; y Fernández, E (op.cit.); Card, Kluge y Weber (op.cit.).

<sup>47</sup> Organización Internacional del Trabajo (2005): *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente*. OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 93.a reunión (disponible en: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

<sup>48</sup> Aragón, J.; Rocha, F.; Torrents, J.; y Santana, A. (2005): *El compromiso de activación y las políticas de empleo en España*. Documentos de trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 2/2005 (disponible en [www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es)).

<sup>49</sup> Para un análisis en mayor detalle ver: Aragón, J.; Rocha, F. y Torrents, J. (2000): *Pactos y medidas de fomento del empleo en las Comunidades Autónomas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Rocha, F. (2007): “La experiencia de las políticas autonómicas de empleo: una evaluación”, en VVAA: *Acordos Autonómicos de Competitividad e Empleo*. Cuadernos socioeconómicos de DEZEME, 2005/1.; y VVAA (2008): *La concertación social territorial en España. Una aproximación a los Acuerdos Autonómicos*. Documentos de trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 2/2008 (disponible en [www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es)).

<sup>50</sup> Cabe señalar que en la actualidad se está discutiendo, entre la Administración Central y las Autonómicas, el borrador de un Real Decreto cuyo objetivo es la ordenación de criterios sobre los programas de políticas activas de empleo financiados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Una norma en cuya elaboración, hasta el momento, no se ha contado con la participación de los agentes sociales (contraviniendo así el compromiso recogido en la Declaración para el Diálogo Social de 2008).

<sup>51</sup> VVAA (2004): *Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas (disponible en: [www.aeval.es](http://www.aeval.es)).

<sup>52</sup> Aragón, J.; y Rocha, F. (2001): *Mecanismos de evaluación de los pactos de empleo en las Comunidades Autónomas. Situación y experiencias*. Documento de trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 1/2001 (disponible en [www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es)). Ver también: Muñoz et alia (op.cit.).

<sup>53</sup> Salvo indicación expresa de otras referencias específicas para los distintos programas, se han utilizado básicamente los resultados recogidos en dos informes: Secretaría Confederal de Empleo de CCOO (2008): *Conclusiones del grupo de trabajo confederal sobre políticas activas de empleo*. CS de CCOO. Y Oriol Holms (director) (2007): *Análisis y evaluación de las medidas y programas de políticas activas de empleo existentes y propuestas de reforma de las mismas para su adecuación a los nuevos*

---

*requerimientos del mercado de trabajo*. Fundación CIREM. Asimismo, para una revisión de trabajos parciales, ver Muñoz et alia (op.cit.).

<sup>54</sup> Sobre la escasa incidencia de los SPE como intermediario en el mercado de trabajo, ver: Alujas, J. (2007): “El Servicio Público de Empleo y su labora como intermediario en el mercado de trabajo en España”, en *Cuadernos de CC.EE. y EE.*, nº 53.

<sup>55</sup> Rycly, L. (2009): “Administraciones del trabajo y políticas laborales nacionales. Desafíos, prácticas y políticas actuales”, en OIT (2009): *Negociar la salida de la crisis*. OIT. Centro de Internacional de Formación, diciembre de 2009 (disponible en <http://forum2009.itcilo.org>).

<sup>56</sup> VVAA (2009): *La política de bonificación y reducción de cuotas de la seguridad social*. Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la calidad de los servicios. (disponible en: [www.aeval.es](http://www.aeval.es)); Toharia, L. (Director) (2008): *El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la seguridad social para el empleo en la afiliación a la seguridad social: un intento de evaluación macroeconómica, macroeconómica e institucional*. Ministerio de Trabajo e Inmigración (disponible en: [www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)).

<sup>57</sup> Para un ejemplo de evaluación acotada a una Comunidad Autónoma, ver Mato, F.; y Cueto, B. (2008): “Efectos de las políticas de formación a los desempleados”, en *Revista de Economía Aplicada*, nº 46 (Vol. XVI).

<sup>58</sup> Consejo Económico y Social (2009): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España*. España 2008. CES.

<sup>59</sup> Las tasas de inserción miden el hecho de haber tenido un contrato antes de una fecha determinada.

<sup>60</sup> Ver: Aragón, J.; Rocha, F.; y Fernández, A. (2002): *Políticas de fomento del empleo en el ámbito local*. Documentos de trabajo de la Fundación 1º de Mayo, 2/2002 (disponible en [www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es)).

<sup>61</sup> Mato, F.; Cueto, B.; y Dávila, M. (2004): “Evaluación de políticas de mercado de trabajo: un análisis aplicado a las subvenciones al autoempleo”, en *Información Comercial Española, Revista de Economía*, nº 813.

<sup>62</sup> La ausencia de estudios rigurosos sobre esta cuestión da pie, lógicamente, a interpretaciones de signo diverso e incluso opuesto: desde la que plantea, por ejemplo en el caso de los empresarios, razones ligadas a las restricciones temporales en la duración de estos contratos; a las que vinculan la infrautilización de estas modalidades contractuales al recurso alternativo –y generalizado– por las empresas de las diversas figuras de trabajo sin relación laboral (tales como las becas y falsos autónomos entre otras).

<sup>63</sup> Consejo Económico y Social (2005): *Informe sobre el papel de la juventud en el sistema productivo español*. CES.

<sup>64</sup> Luis Toharia y Miguel Ángel Malo (2009): “¿Qué se puede esperar de las reformas del mercado de trabajo?”, en Valeriano Gómez (Ed.) (2009): *La reforma laboral en España*. Editorial Biblioteca Nueva y Fundación Ortega y Gasset.

<sup>65</sup> Para un análisis en mayor detalle de las diferentes propuestas de actuación que pueden plantearse, ver: VVAA, Estrada, Br. (Coordinador) (2009): *Reflexiones y propuestas para el cambio de modelo productivo en España*. Informes de la Fundación 1º de Mayo, nº 13 (disponible en: [www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es)).

<sup>66</sup> A modo ilustrativo, algunos estudios calculan para Cataluña, en 2006 una subocupación del 22,7 por ciento, que en el caso de las mujeres representa un diferencial de más de 11 puntos con respecto a los hombres, lo que equivale a una pérdida del 28,3 por ciento. Este cálculo de “pérdida de talento” se obtiene con la suma de las personas con estudios superiores que están inactivas, desempleadas y subempleadas. Fundació CIREM (2007): *Estudi sobre el desaprofitament de les competències de les dones en el mercat de treball*. CIREM.

<sup>67</sup> Un criterio que no parece revestir especial importancia para la gran mayoría de los economistas neoliberales, dicho sea de paso, como se ha vuelto a poner de manifiesto por ejemplo en el debate actual sobre la viabilidad del sistema de pensiones en España.

<sup>68</sup> El debate sobre estas cuestiones se enmarca en la iniciativa lanzada por la Comisión Europea sobre “Nuevas cualificaciones para nuevos empleos”. Ver Comisión Europea (2008): *New Skills for New Jobs. Anticipating and matching labour market and skills needs*. CE; y VVAA (2010): *New Skills for New Jobs: Action Now. A report by the Expert Group on New Skills for New Jobs prepared for the European Commission*. Comisión Europea.

<sup>69</sup> Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) (2008): *Skill needs in Europe. Focus on 2020*. CEDEFOP. Estas proyecciones no incluyen a Bulgaria ni a Rumanía.

<sup>70</sup> Las estimaciones fueron realizadas previamente al impacto causado por la actual crisis, por lo que desde el propio organismo se aconseja tomarlas con precaución.

<sup>71</sup> Existe ya una abundante bibliografía sobre las relaciones entre cambio climático y empleo. A modo ilustrativo, en el ámbito institucional ver el capítulo sobre esta temática incluido en el último *Informe*



---

sobre el empleo en Europa de la Comisión Europea (2009); y también: CEDEFOP (2009): *Future skill needs for the green economy*. CEDEFOP.

<sup>72</sup> Para un ejercicio de prospectiva realizado para el contexto español, ver: VVAA, Estrada, Br. (Coordinador) (op.cit.):

<sup>73</sup> CEDEFOP (2008, op.cit.), y (2009): *Future skill supply in Europe. Medium-term forecast up to 2020 synthesis report*. Office for Official Publications of the European Communities.

<sup>74</sup> VVAA (2010, op.cit).

<sup>75</sup> Datos de Eurostat, recogido en: CEDEFOP (2010): *Modernización de la formación profesional. Cuarto informe de investigación sobre formación profesional en Europa: resumen*. Oficina Oficial de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

<sup>76</sup> La mejora del sistema educativo en España plantea lógicamente otros retos igualmente relevantes en los diferentes subsistemas, cuya consideración en detalle excedería sin embargo los objetivos del presente estudio. Máxime, considerando el (enésimo) debate que se desarrolla actualmente sobre el futuro de la educación.

<sup>77</sup> Consejo Económico y Social (2009, op.cit).

<sup>78</sup> Para un análisis más detallado del sistema de formación profesional en España, ver: Consejo Económico y Social (2009, op.cit.), y Holms, O. (2008): *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*. Fundación La Caixa.

<sup>79</sup> CEDEFOP (2010, op.cit.).

<sup>80</sup> OIT (2005): *Resolución relativa al empleo de los jóvenes* (adoptada en Ginebra, el 15 de junio de 2005).

<sup>81</sup> Como ya se ha señalado en la introducción, no se abordan otros ámbitos de actuación igualmente relevantes para la emancipación de las personas jóvenes pero cuyo análisis se escapa del objeto de este informe.

<sup>82</sup> Ver: Employment Committee (EMCO) (2010): *(Draft) Contribution of the Employment Committee to the Spanish Presidency Conference on New Skills for New Jobs*. EMCO/16/170210/EN; y GHK (2009): *Conference: Labour market institutions in times of crisis: challenges & experiences. Final report on the main discussion points*. European Commission. Mandl, I.; y Salvatore, L. (2009): *Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Heyes, J. (2009): “Mejorar la empleabilidad: medidas políticas en tiempos de crisis”, en OIT (2009): *Negociar la salida de la crisis*. OIT. Centro de Internacional de Formación, diciembre de 2009 (disponible en <http://forum2009.itcilo.org>).

<sup>83</sup> Una iniciativa en esta línea es el “Programa DUO” puesto en marcha en febrero de 2010 por el Servicio Andaluz de Empleo. Su objetivo es ofrecer a la población joven andaluza de entre 18 y 22 años, sin cualificar, una formación certificada que, en el marco de un Itinerario Personalizado de Inserción, mejore su empleabilidad, les capacite para conseguir un posicionamiento más competitivo en el mercado de trabajo y favorezca su inserción laboral en sectores emergentes. A través de este programa los jóvenes participantes realizarán un Itinerario Personalizado de Inserción, en base al cuál se determinará el desarrollo de una acción formativa de Formación Profesional para el Empleo, con la obtención de un Certificado de Profesionalidad. A los jóvenes que tengan cargas familiares y no perciban otro tipo de ayuda, durante el desarrollo de la acción formativa de Formación Profesional para el Empleo se les abonará una beca de 420 € mensuales.

<sup>84</sup> VVAA (2009): *Evaluación del sistema general de becas educativas. Primera evaluación: diagnóstico de la situación actual y principales alternativas para mejorar su eficacia*. Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la calidad de los servicios (disponible en [www.aeval.es](http://www.aeval.es)).

<sup>85</sup> Paparella, D.; y Savino, L. (Coord.) (2008): *Young in Occupations and Unemployment. Annex 2: Country case study reports - Pathways to work: Current practices and future needs for the labour market integration of young people* European Commission.

<sup>86</sup> Asimismo, de forma más específica cabe plantear la incorporación de personal especializado en la atención a personas en riesgo de exclusión social, cuyo volumen ha aumentado en el contexto de la presente crisis tanto a nivel general como entre la población joven.

<sup>87</sup> EMCO (2010, op.cit.).

<sup>88</sup> CEDEFOP (2010, op.cit.).

<sup>89</sup> VVAA (2009): *La política de bonificación y reducción de cuotas de la seguridad social*. Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la calidad de los servicios. (disponible en: [www.aeval.es](http://www.aeval.es)).

<sup>90</sup> Para un análisis más detallado, ver: Rocha, F. (2009): *Crisis económica y temporalidad del empleo en España*. Informes de la Fundación 1º de Mayo, nº 10.

---

<sup>91</sup> Consejo Económico y Social (2009, op.cit.).

<sup>92</sup> EMCO (2010, op.cit.).

<sup>93</sup> Secretaría Confederal de Empleo de CCOO (2008): *Conclusiones del grupo de trabajo confederal sobre políticas activas de empleo*. CS de CCOO.

<sup>94</sup> Sobre la incidencia de la crisis en la actividad emprendedora, tanto en el ámbito internacional como en el español, ver: Bosma, N.; y Levie, J. (2010): *Global Entrepreneurship Monitor. 2009 Executive Report*. GEM.

<sup>95</sup> En esta línea, la UE aprobó en marzo de 2010 la creación de un mecanismo que facilitará la concesión de 45 mil microcréditos de hasta 25 mil euros para apoyar las iniciativas empresariales llevadas a cabo por personas que, como las jóvenes, tienen mayores dificultades para acceder a los servicios bancarios tradicionales.

<sup>96</sup> Este contraste ha sido denunciado por la Confederación Europea de Sindicatos (CES) en diversas declaraciones desde el inicio de la crisis. A modo de ejemplo, en la reciente resolución adoptada con motivo de la Cumbre Europea de Primavera se resalta que “el paro de los jóvenes en particular alcanza ya niveles catastróficos en numerosos países y, hasta ahora, recibe relativamente poca atención coordinada en comparación con la ayuda exigida por el sector financiero” (*The EU Spring Summit –Message to the EU and Heads of Government from ETUC*, marzo de 2010). Desde una posición ideológica diferente, en un informe reciente de la OCDE se resalta asimismo que “todos los países de la OCDE han adoptado medidas discrecionales para ampliar su oferta de medidas activas del mercado de trabajo, pero en muchos casos el incremento correspondiente del gasto parece pequeño en comparación con el aumento del paro” (OCDE: *Perspectivas del empleo 2009. Hacer frente a la crisis del empleo*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010).

<sup>97</sup> Para un análisis en mayor detalle, ver: Glassner, V.; y Keune, M. (2009): “¿Negociar una salida a la crisis? La negociación colectiva en Europa durante la desaceleración económica”, en OIT (2009): *Negociar la salida de la crisis*. OIT. Centro de Internacional de Formación, diciembre de 2009 (disponible en <http://forum2009.itcilo.org>); Glassner, V.; y Keune, M. (2010): “Collective bargaining responses to the economic crisis in Europe”, en *ETUI Policy Brief*, Issue 1/2010; y Glassner, V.; y Galgóczi, B. (2009): *Plant-level responses to the economic crisis in Europe*. WP 2009.01 European Trade Union Institute.

<sup>98</sup> Secretaría de Juventud y Secretaría de Acción Sindical y Políticas Sectoriales de CCOO (2006): *Igualdad de trato. Jóvenes en la negociación colectiva*. C.S. de CCOO.

<sup>99</sup> Sobre este tema, ver Secretaría Confederal de Juventud de Comisiones Obreras (2007): *Jóvenes y prácticas en los centros de trabajo ¿estancias formativas o relaciones laborales encubiertas?* Cuadernos de información sindical nº 77, Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

<sup>100</sup> Otro ejemplo similar de esta cultura empresarial es la propuesta realizada por el presidente de la Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos, que consistiría en un nuevo contrato de aprendizaje para la temporada turística mediante el cual no pagarían cotizaciones y la mitad del salario se costearía a través de bonificaciones de la Seguridad Social.

<sup>101</sup> Como le gustaba recordar al fallecido economista David Anisi, emulando la máxima ya apuntada de Joan Robinson, “en un planeta donde el pasado está dado y no se puede cambiar y el futuro no se puede predecir, incluso con el más perfecto posible de los mercados –el que llamamos atomístico en tales circunstancias– podría existir desempleo por más flexibles que fueran precios y salarios” (Anisi, D., 1995: *Creadores de escasez: del bienestar al miedo*. Alianza Editorial).