

# El mercado laboral en España: problemas, retos y tendencias de futuro

*Jordi Bacaria* ♦ CIDOB Barcelona Centre for International Affairs ♦ [jbacaria@cidob.org](mailto:jbacaria@cidob.org)

*Josep M. Coll* ♦ CIDOB Barcelona Centre for International Affairs ♦ [josepmcoll@gmail.com](mailto:josepmcoll@gmail.com)

*Elena Sánchez-Montijano* ♦ CIDOB Barcelona Centre for International Affairs ♦ [esanchez@cidob.org](mailto:esanchez@cidob.org)

La crisis financiera golpeó a España con especial crudeza. Después de que durante los últimos años se aplicasen estrictas medidas de austeridad para contener el fuerte aumento de la deuda pública, ahora aparecen los primeros indicios de recuperación económica. No obstante, tal como muestran los resultados del SIM Europe, son muy pocas las medidas promulgadas para suavizar las consecuencias sociales. España es la penúltima clasificada en la dimensión de «Acceso al mercado laboral» del Social Justice Index 2015, con el mayor nivel de deterioro de entre todos los países de la UE en comparación con 2008. Según el Reform Barometer de 2015, la calidad de las reformas del mercado laboral en España se sitúa en el último lugar de la UE. Dado que la recuperación económica está ganando impulso, debería ser una cuestión prioritaria mejorar el acceso al mercado laboral a través de la mejora de la educación superior, la formación profesional, la inversión en I+D y el fomento de sectores de gran valor añadido.

## Resumen ejecutivo

A pesar de la necesidad de emprender un conjunto de medidas que hagan frente a los efectos de la crisis sobre el mercado laboral, España es uno de los países que menos políticas ha puesto en marcha durante este periodo. A pesar de ello, las severas reformas

estructurales han generado que los problemas relacionados con el acceso al mercado laboral en este país se hayan extremado especialmente para los grupos más vulnerables, como los jóvenes.

La falta de medidas de acompañamiento que amortigüen los efectos del ajuste económico ha provocado un deterioro en la situación tanto de los trabajadores

como entre los desempleados. El efecto inmediato ha sido una acentuación de la brecha social. El impacto ha sido de tal magnitud que ha provocado que España sea el país del conjunto de la UE que más deterioro ha sufrido en el acceso al mercado laboral.

El modelo productivo en España no ha cambiado ni siquiera con una crisis tan severa. Actuaciones que permitan la mejora de la educación superior, la formación profesional, la movilidad o el I+D son algunas de las acciones que facilitarían un cambio del modelo productivo, basado en una industria de alto valor añadido, y por tanto una posible recuperación de la situación productiva y laboral.

## 1. Breve introducción al mercado laboral español

La recuperación económica de España a partir del 2014, auspiciada por las políticas de austeridad del Gobierno en línea con las directrices marcadas por Bruselas, se ha traducido en una leve mejora del acceso al mercado de trabajo. Sin embargo, a pesar de las buenas perspectivas macroeconómicas por encima de la media europea –crecimiento del PIB del 3.1% en el segundo
















trimestre del 2015 (figura 3)– el mercado laboral continúa siendo el principal problema estructural de España, todo un lastre que impide su desarrollo socioeconómico inclusivo y cohesionado.

La tasa de desempleo ha disminuido desde el récord del 27% conseguido a principios del 2013 al 24.6% de mediados del 2015. Una mejora moderada teniendo en cuenta la lejanía de la cifra con respecto a sus niveles anteriores a la crisis financiera (11.3% en el 2008).

El mercado laboral todavía carece de la capacidad de absorción necesaria para traducir la mejora del crecimiento del PIB en una mejora sustancial de los índices de actividad y calidad del mercado de trabajo. La reforma laboral del 2012 (Real Decreto 3/2012) significó la flexibilización de un mercado de trabajo tradicionalmente rígido.

Las políticas adoptadas se enfocaron en la congelación salarial como parte de una política económica orientada a la devaluación interna para ganar cuotas de productividad en el intento de aumentar la competitividad de la economía. También se reforzaron las empresas privadas de contratación temporal como agencias de empleo, se incentivaron las empresas con beneficios fiscales a la contratación (sobretudo hacia

FIGURA 1: Resumen de los resultados de SIM Europe

RESULTADOS DE SIM EUROPE		PAÍS: ESPAÑA	DIMENSIÓN: ACCESO AL MERCADO LABORAL	
SOCIAL JUSTICE INDEX 2015	Puntuación (Clasificación)	REFORM BAROMETER 2015*	Calidad de las reformas (Clasificación)	
Acceso al mercado laboral Puntuación total	 3,68 (27/28)	Necesidad de reformas	8/8 objetivos políticos	
		Actividad de reforma	2/8 objetivos políticos	
		Calidad media de las reformas	 -1,88 (9/9)**	
<b>INDICADORES</b>		<b>POLICY OBJECTIVES</b>		
Tasa de empleo	 3,74 (25/28)	Aumento de la tasa de empleo	 -2,00	
Empleo para personas mayores	 5,83 (19/28)	Estructura salarial transparente y justa	ninguna reforma	
Tasa de empleo de extranjeros frente a nacionales	 7,78 (14/28)	Procedimientos de contratación transparentes y justos	ninguna reforma	
Tasas de empleo por género mujeres/hombres	 6,48 (19/28)	Procedimientos de ascenso profesional transparentes y justos	ninguna reforma	
Tasa de desempleo	 1,00 (27/28)	Reducción de la separación de los segmentos primario y secundario del mercado laboral	 -1,75	
Desempleo de larga duración	 1,00 (27/28)	Representación y participación de los empleados en el trabajo	ninguna reforma	
Desempleo juvenil	 1,00 (27/28)	Prestaciones de desempleo equilibradas	ninguna reforma	
Desempleo de la mano de obra poco cualificada	 1,00 (27/28)	Políticas activas del mercado laboral (reciclaje)	ninguna reforma	
Razón principal para empleo temporal: imposibilidad de conseguir uno fijo	 1,77 (27/28)			
Pobreza activa	 3,78 (26/28)			
Incidencia de los salarios bajos	 7,16 (8/28)			

\* Los resultados del Reform Barometer se basan en una evaluación a escala de la UE realizada por 139 expertos en política social, incluidos 10 participantes en el caso de España.

\*\* Respuestas disponibles para 23 países; 13 países con datos suficientes para una evaluación cuantitativa; 9 países con reformas del mercado laboral.

Fuente: Social Inclusion Monitor (SIM) Europe

| BertelsmannStiftung

los colectivos más afectados por el desempleo como los jóvenes y las mujeres) y se introdujo un nuevo contrato permanente con beneficios fiscales para Pymes.

Todavía es prematuro afirmar que la reforma laboral ha tenido un rol decisivo en la mejora de los datos de desempleo, por la correlación lógica entre el efecto del crecimiento económico sobre la tasa de actividad (del 2014 al 2015, la tasa de empleo ha aumentado sólo del 54.8% al 56%, mientras que en plena recuperación económica el aumento del PIB ha sido del 1.4% al 3.1%).

La mejora de la tasa de empleo también se explica por el efecto drenaje de la migración (pérdida neta de población activa) y el retraso de los jóvenes en entrar al mercado de trabajo por la prolongación de su vida estudiantil.

El colectivo juvenil es precisamente el más afectado por las dificultades de acceder al mercado laboral, hasta el punto de convertirse en uno de los principales problemas coyunturales de la economía española. Con el 53.2% de tasa de paro es el peor registro de la UE, incluso superando a Grecia. Ante tal panorama, a los jóvenes no les queda más remedio que prolongar su periodo de formación, entrar en la rueda de la precariedad del mercado laboral, o emigrar al extranjero.

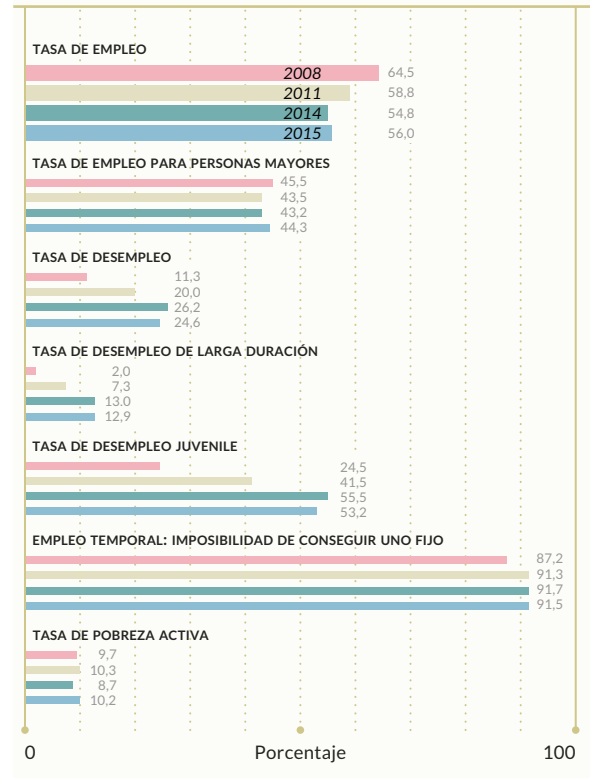
Se ha consolidado la brecha social del mercado dual, división escenificada por un mercado laboral estable caracterizado por contratos indefinidos y amplia cobertura social y otro mercado laboral precario, con altos índices de temporalidad y escasos beneficios sociales afectando a un 35%-40% de la población activa (Molina, Homs y Colino 2015). Esta situación enrocada es una fuente de desigualdad social. La pobreza laboral (tasa de pobreza en el trabajo) incluso ha empeorado en plena recuperación económica, pasando del 8.7% en el 2014 al 10.2 en el 2015, lo que evidencia el aumento de la precariedad de un mercado de trabajo desigual.

Y a todo ello se le añade el otro gran problema estructural, el desempleo de larga duración, con la dificultad cada vez más aparente para el reciclaje de desempleados hacia nuevos puestos de trabajo. La tasa del 2% en el 2008 aumentó al 13% en el 2014, índice que se mantiene prácticamente igual en el 2015 (12.9%), evidenciando la dificultad del mercado laboral para reinsertar el desempleo de larga duración.

La respuesta política en términos de reforma del mercado laboral ha sido insuficiente e ineficaz. Según datos del Barómetro de Reforma de Europa (RB en sus siglas en inglés) hay una necesidad absoluta de aplicar políticas de inclusión social centradas en la mejora del mercado laboral, políticas que a su vez muestran un déficit de aplicación (figura 1). Además de la escasa actividad en la aplicación de reformas, destaca el poco éxito de las políticas implementadas.

El Gobierno se ha centrado en estabilizar el cuadro macroeconómico, siguiendo las demandas de la Comisión Europea, anteponiéndolo a la creación de empleo, y a la mejora de su calidad. Mientras que ambos objetivos (estabilización de la economía y creación de puestos de trabajo) deberían ser complementarios reforzándose el uno al otro, la realidad es que no ha sido así.

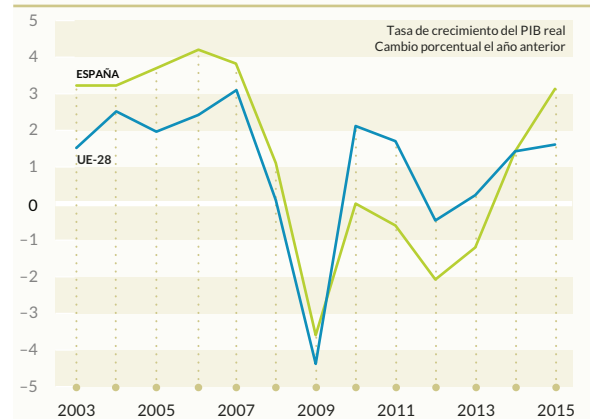
**FIGURA 2: El mercado laboral en España: indicadores clave**



Fuente: Social Justice Index (SJI), 2015

BertelsmannStiftung

**FIGURA 3: El crecimiento del PIB en España en comparación con la UE**



Fuente: Eurostat e Instituto Nacional de Estadística (INE)

BertelsmannStiftung

Las políticas de austeridad y la estrategia de devaluación interna de la economía han servido para incrementar la competitividad de la economía española, como se evidencia en el aumento de la productividad y de las exportaciones. Pero también ha contribuido al deterioro del mercado laboral, evidenciado en el aumento de la pobreza y del riesgo de exclusión social de los trabajadores y en la desigualdad creciente del mercado dual (figura 2).

Los recortes han tenido incluso un impacto directo negativo en el mercado laboral. Se han producido disminuciones en las asignaciones presupuestarias de hasta el 50% en materia de políticas activas de empleo. Además hay que tener en cuenta que el 50% de las partidas presupuestarias se han destinado a incentivos para el empleador en lugar de reforzar la formación profesional y el aprendizaje de nuevas capacidades (OCDE 2014/2015).

España también atesora un elevado nivel de trabajo no declarado o economía sumergida, alrededor del 20%, lo que explica la convivencia del mercado dual sin una fractura social extrema. Sin embargo, las políticas laborales y fiscales tampoco han sido eficaces a la hora de reducir la economía informal e integrarla en el seno del mercado de trabajo, lo que distorsiona y dificulta su regulación.

## 2. Principales retos en el mercado laboral

Los tres principales retos del mercado laboral más urgentes para España son

- i. la reducción del desempleo juvenil;
- ii. re-equilibrar la dualidad del mercado de trabajo mejorando la precariedad; y
- iii. el desempleo a largo plazo.

### Desempleo juvenil, la generación perdida

El desempleo juvenil en España se ha convertido en un gran problema estructural de su mercado laboral, afectando a más de un millón de jóvenes de entre 16 y 24 años, a lo que se le denomina ya como la generación perdida. El ratio continua por encima del 50%, a pesar de la recuperación económica, aunque se ha reducido moderadamente en más de dos puntos en el último año (del 55.5% en 2014 al 53.2% en 2015).

La falta de capacidad de absorción de los jóvenes que buscan empleo con la demanda del mercado de trabajo viene determinada principalmente por cuatro factores:

**(1) El sistema educativo desfasado no ofrece respuestas efectivas ante la demanda existente en el mercado.** La elevada tasa de fracaso escolar en secundaria (el 60% de los jóvenes desempleados no

ha superado secundaria), fruto de un sistema escolar enfocado a los resultados en lugar de al proceso de aprendizaje motivacional y creativo, es de las más alarmantes de Europa.

**(2) El sistema educativo destaca por la polarización entre jóvenes muy formados y jóvenes con escasa experiencia laboral adquirida durante su formación.** En España sólo un 33.3% de titulados lo es en formación profesional, mucho menor que Holanda (77.5%) o Alemania (45%) (Arpe, Milio y Stuchlik 2015: 52). Además, mejorar la formación dual reforzando el vínculo del sistema educativo con la empresa (tanto a nivel de formación profesional como en la universitaria) es uno de los principales retos para reducir el desempleo juvenil (en España sólo el 2% de la oferta en formación profesional es dual).

**(3) La elasticidad de la propia estructura productiva de la economía española con la crisis financiera, centrada en sectores de poco valor añadido como la construcción, ha afectado de forma severa la destrucción de millones de empleos para jóvenes.**

**(4) La regulación laboral que ha propiciado la dualidad del mercado de trabajo ha afectado especialmente a los jóvenes,** quienes tienen dificultades para acceder a un contrato indefinido (más del 40% no lo encuentra tras dos años de búsqueda, comparado con el 10% de Alemania o el 25% de Francia) y acostumbrados a la temporalidad y frugalidad de sus contratos.

### Dualidad del mercado laboral, la consolidación del precariado

Uno de los problemas estructurales y coyunturales típicos del mercado laboral español es la fuerte segmentación del mercado laboral. Por un lado, los empleados indefinidos gozan de seguridad laboral y amplios beneficios sociales, coexistiendo, por otro lado, con empleados temporales con escasa cobertura social y elevada estacionalidad. El aumento de este segundo colectivo, que afecta sobre todo a los jóvenes, a los menos formados y a las mujeres, junto al empeoramiento de sus condiciones laborales, ha alimentado la precariedad laboral (el 35% del conjunto de empleados tienen contrato temporal sin protección social).

El empleo temporal creció un 24.6% en 2014, a pesar de la reforma laboral, que también influyó, junto con la recuperación económica, en la creación de empleos indefinidos (19% más en 2014). Sin embargo, la elevada contratación temporal está influenciada por la todavía incertidumbre económica y la propia estructura productiva del país, como se refleja en el hecho de que más de la mitad de las contrataciones temporales son inferiores a tres meses.

La flexibilización de la reforma laboral ha contribuido a dinamizar la contratación mediante la introducción de políticas de incentivos a los empleadores y la simplificación de los tipos de contrato. Sin embargo, la congelación salarial como estrategia para la devaluación interna y, por lo tanto, la mejora de la competitividad, junto con la alta estacionalidad de la estructura productiva son factores que han incluso empeorado la precariedad laboral y la cohesión social.

La dualidad del mercado laboral abre una brecha social que acentúa la desigualdad y pone en riesgo a la población en situación de pobreza, incluso trabajando, como se evidencia con la tasa de pobreza en el trabajo, que ha aumentado en pleno periodo de recuperación económica y creación de empleo (figura 2).

### **Desempleo a largo-plazo, rumbo a la pobreza**

El desempleo a largo plazo es el otro problema estructural por antonomasia del mercado laboral en España. Afectado dramáticamente por la severidad y duración de la crisis, el porcentaje de la población activa que está en el paro de larga duración ni siquiera ha disminuido prácticamente, manteniéndose alrededor del 13% (figura 2). La mitad de los desempleados han estado sin trabajo por un periodo de un año, y los desempleados de más duración (dos años o más) ya alcanzan la cifra de los 2.4 millones, representando al 35% del total de desempleados.

Las pocas oportunidades de los desempleados de encontrar un nuevo trabajo se incrementan por la obsolescencia de su formación y habilidades y por la escasa capacidad del mercado de reciclar y reinsertar a los parados de larga duración otra vez en el mercado. Esta situación es particularmente alarmante entre los mayores de 50 años, cuya cuota de desempleo es 15 puntos porcentuales por encima de la media, en línea ascendente.

La persistencia del desempleo a largo plazo tiene un impacto directo en la pobreza y la exclusión social. La vía directa a la pobreza empieza cuando se termina la prestación contributiva, que tiene una duración máxima de dos años. El nivel de riesgo y exclusión de las familias viene marcado por el binomio cuantía y duración de la prestación, que depende de trabajos desarrollados durante varios años que hayan tenido cotizaciones elevadas (el 15.7% de las familias estaban sin trabajo en el año 2013). A pesar de que el gobierno introdujo la medida de ampliar a seis meses el subsidio a los desempleados de larga duración cuya cobertura se había agotado, éstos representan un colectivo abocado al riesgo de pobreza y a la privación material, con los consiguientes efectos en el deterioro de su salud física y mental.

El aumento de los subsidios al desempleo de largo plazo tiene por objetivo mitigar el riesgo de pobreza, pero también conlleva un coste de oportunidad. El presupuesto del Estado destinado a políticas activas de creación de empleo se ve restringido por el alto coste financiero que conlleva el subsidio al desempleo, por lo que se genera una tensión entre las políticas de prevención del riesgo de pobreza y las de búsqueda activa de empleo y reactivación económica. Según datos de la OCDE del 2010 (OCDE 2012), el gasto en políticas de empleo ascendía al 4% del PIB, del cual sólo un 0.9% correspondía al gasto en políticas activas (el octavo en la UE) y el 3.1% correspondía al gasto en políticas pasivas (el primero de la UE).

### **3. La escasa (re)acción del gobierno a los problemas de fondo**

Con el objetivo de desarrollar una economía más competitiva y que la educación alcanzara niveles de excelencia el gobierno del Partido Popular (PP), ha legislado en estos dos campos (acceso al mercado laboral y educación) con dos leyes que reforman de forma estructural el sistema en España: el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; y la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). Si bien estas dos leyes fueron aprobadas durante los años más duros de la crisis (2011-2013) no encontraron el respaldo de la mayoría de partidos de la oposición (solo CiU, UPyD y FAC votaron a favor de la reforma laboral y tan solo UPyD, FAC y UPN no hablaron de derogación de la LOMCE después de su tramitación parlamentaria).

#### **El paso al mercado de trabajo: una educación con problemas de encaje**

La LOMCE, aparece relativamente bien valorada en el RB porque la “movilidad en la formación, la educación preescolar y la adquisición de las habilidades básicas se percibe como un éxito”. Sin embargo, la ley de reforma educativa ha ido dirigida a aumentar la calidad de la educación (con discutibles resultados) a expensas de la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. La austeridad aplicada en el presupuesto de educación ha ido reduciendo el gasto desde 2011 y actualmente solo llega al 5,6% del PIB, mientras que la media de la OCDE se encuentra en el 6,3%.

La valoración de la educación en el Índice Europeo de Justicia Social (SJI, en sus siglas en inglés), España presenta una tendencia positiva, en una puntuación del 1 al 8, obtiene una puntuación del 5,27, en la posición

20 de los 28 Estados Miembros de la UE, por debajo de la media (5,97) y solo por encima de países como Italia, Irlanda, Rumania, Bulgaria, Portugal, Malta, Eslovaquia y Grecia. Trabajar para la cohesión social a través de la educación consistiría en mejorar los resultados en todos los parámetros medidos en el SJI: número de graduados superiores, tasa de empleabilidad de los graduados, movilidad durante la formación, acceso a la educación preescolar, reducir el abandono escolar, insistir en el aprendizaje permanente y mejorar en competencias básicas.

Como indica el Sustainable Governance Indicators – Spain Report de 2015 (Molina, Homs y Colino 2015) en materia de educación, España tiene problemas tanto de igualdad como de calidad, sobretodo en acceso a educación preescolar, acceso a la educación por diferencias socioeconómicas en las distintas clases sociales y abandono escolar. España sale mal valorada en el informe PISA aunque según el SJI, los factores socioeconómicos tienen poco impacto en cuanto a evaluación de las competencias básicas (Schraad-Tischler 2015). España se encuentra en el octavo lugar y a 1,7 puntos por encima de la media Europea. Esta puntuación indica que al menos desde que se puso en marcha el sistema educativo español, la igualdad de acceso a los estudios ha estado garantizada a pesar de los problemas de calidad.

Además, otro grave problema al que se enfrenta España es el del abandono prematuro de los estudiantes con el agravante de que se acumulan los jóvenes que no están empleados, ni están en la educación ni en la formación (NEETs por sus siglas en inglés; ni estudian ni trabajan en español, NINIs). España tiene un 23,6% de estudiantes que abandonan los estudios antes de lo que deberían y es muy difícil enrolarlos en otro tipo de programas de formación. Es el país con el porcentaje más alto de la UE, la media europea se sitúa en el 10,4%. Teniendo en cuenta que los jóvenes con menos cualificaciones se ven más afectados por el desempleo, es más probable que dependan de ayudas sociales, es menos probable que participen en los procesos democráticos, y en definitiva, están en mayor riesgo de exclusión social; es importante hacer frente al problemas de los NEETs porque cada vez se ensancha más la desigualdad entre ellos y las personas con estudios superiores.

Según datos de la Comisión Europea, España tiene un 11% de adultos beneficiándose del aprendizaje permanente, medio punto por encima de la media europea pero la participación en este tipo de programas se concentra sobretodo en trabajadores cualificados. Por eso, el Ministerio de Educación desarrolló un plan de acción para el aprendizaje permanente centrándose más en los trabajadores no cualificados. El problema, y

tal como indica el RB, es que la financiación depende de los recursos disponibles y las partidas presupuestarias en educación se han ido reduciendo paulatinamente desde 2011, justo cuando se desarrolla el plan de acción (Arpe, Milio and Stuchlik 2015). Además, también es competencia de las comunidades autónomas poner en marcha los programas de aprendizaje permanente, lo que a veces es difícil de coordinar con el gobierno central.

### Una reforma del mercado laboral a medias

La reforma del mercado laboral tenía un doble objetivo, por un lado hacer más competitiva la economía española aumentando la flexibilidad del mercado laboral; y por otro, crear puestos de trabajo. El aumento de la flexibilidad ha ido acompañado de la reducción de la seguridad en el puesto de trabajo y la disminución en los salarios. La reforma de la ley laboral reduce los costes del despido, prioriza los convenios de empresa antes que los convenios colectivos, ofrece incentivos fiscales a las PyMEs que extiendan un nuevo tipo de contrato permanente, refuerza el uso del contrato temporal, fomenta los contratos en prácticas, ofrece bonificaciones para las empresas que contraten colectivos afectados por la crisis como jóvenes, restringe la sucesión de contratos temporales y permite la modificación diaria de la jornada laboral y el salario del trabajador.

Sin embargo intentar solucionar el problema del desempleo en España poniendo el foco en la oferta y reduciendo los beneficios por desempleo no ha sido efectivo. Según el SJI los españoles viven en el segundo país donde es más difícil acceder al mercado laboral, con una puntuación del 3,7 en una escala de 1 al 8, con una tendencia negativa, solo por encima de Grecia (3,23), lejos de la media de la UE (5,70), y muy lejos de Austria, que lidera la clasificación con un 7,33 (Figura 4). Además, España se enfrenta al serio problema del desempleo juvenil que llega al 55,5%, casi 30 puntos por debajo de la media europea (26,2%) mientras que la tasa de empleo de personas de 30 a 65 años es del 43,2%, cinco puntos por debajo de la media europea. El problema no ha sido solamente que se hayan destruido puestos de trabajo, sino que no se han creado nuevos, y los que se crean son temporales copados por jóvenes o colectivos vulnerables no cualificados. Este fenómeno conlleva a la creación de un mercado de trabajo dual donde las desigualdades sociales se van agravando cada vez más entre los que no perdieron el trabajo durante la crisis y conservan los beneficios y la seguridad de sus empleos y los que sobreviven de trabajos temporales, con salarios bajos y a veces sobre-cualificados para el trabajo que desempeñan. Esto lo muestran los datos proporcionados en el SJI que revela que el 91,7% de los españoles que tienen un trabajo con contrato temporal

es porque no puede encontrar un trabajo permanente, cuando la media en la UE es del 63,9%.

España es el segundo país de la UE con el porcentaje más alto de desempleo de larga duración (13%) con la media de la unión en el 5,4%. Con este segmento de la población, los gobiernos han desarrollado políticas activas del mercado laboral destinadas a reciclar y reintroducir trabajadores de industrias en declive. Sin embargo, el RB advierte que, en España, tales políticas han fracasado por la falta de fondos debido a la falta de recaudación del estado por culpa de la crisis. Además, hay un problema de competencias ya que mientras las políticas pasivas del mercado laboral (beneficio de desempleo) dependen de la administración central, el desarrollo de las políticas activas del mercado laboral se concentra en las comunidades autónomas, lo que dificulta la coordinación y efectividad de dichas políticas.

El primer paso para la implantación de la formación profesional dual en España, lo da el gobierno del Partido Popular con el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual: se establecen un mínimo de 33% de las horas a desarrollar en la empresa, un máximo de tres años de duración, las tutorías, el sistema de evaluación, la duración de la jornada y la retribución mínima obligatoria. En cuanto al desarrollo, esto queda en manos de las comunidades autónomas que tienen las competencias en educación a nivel de desarrollar el currículum formativo.

Las comunidades autónomas han desarrollado sus respectivos modelos de formación profesional dual pero son los centros de enseñanza los que deciden si adoptar este sistema ya que para ello tienen que tener convenios con empresas. Desde la promulgación del Real Decreto en 2012, los contratos en el marco de la formación profesional dual no han parado de aumentar. En agosto de 2014, los contratos finalizados en ese marco habían aumentado un 38,9% (Comisión Europea 2014) respecto al año anterior, y el número de empresas participando en este proyecto se ha triplicado de un año al otro. En Catalunya, si bien se aprobó un decreto que regulaba la formación profesional en 2011, en junio de 2015 el Parlamento aprobó la “Ley de Formación y Cualificación Profesional de Cataluña” para adaptar el marco legal vigente a la formación profesional dual.

#### **4. España: poco que enseñar, mucho que aprender en acceso al mercado de trabajo**

La política de austeridad sumada a las grandes reformas estructurales, especialmente la del mercado de trabajo,

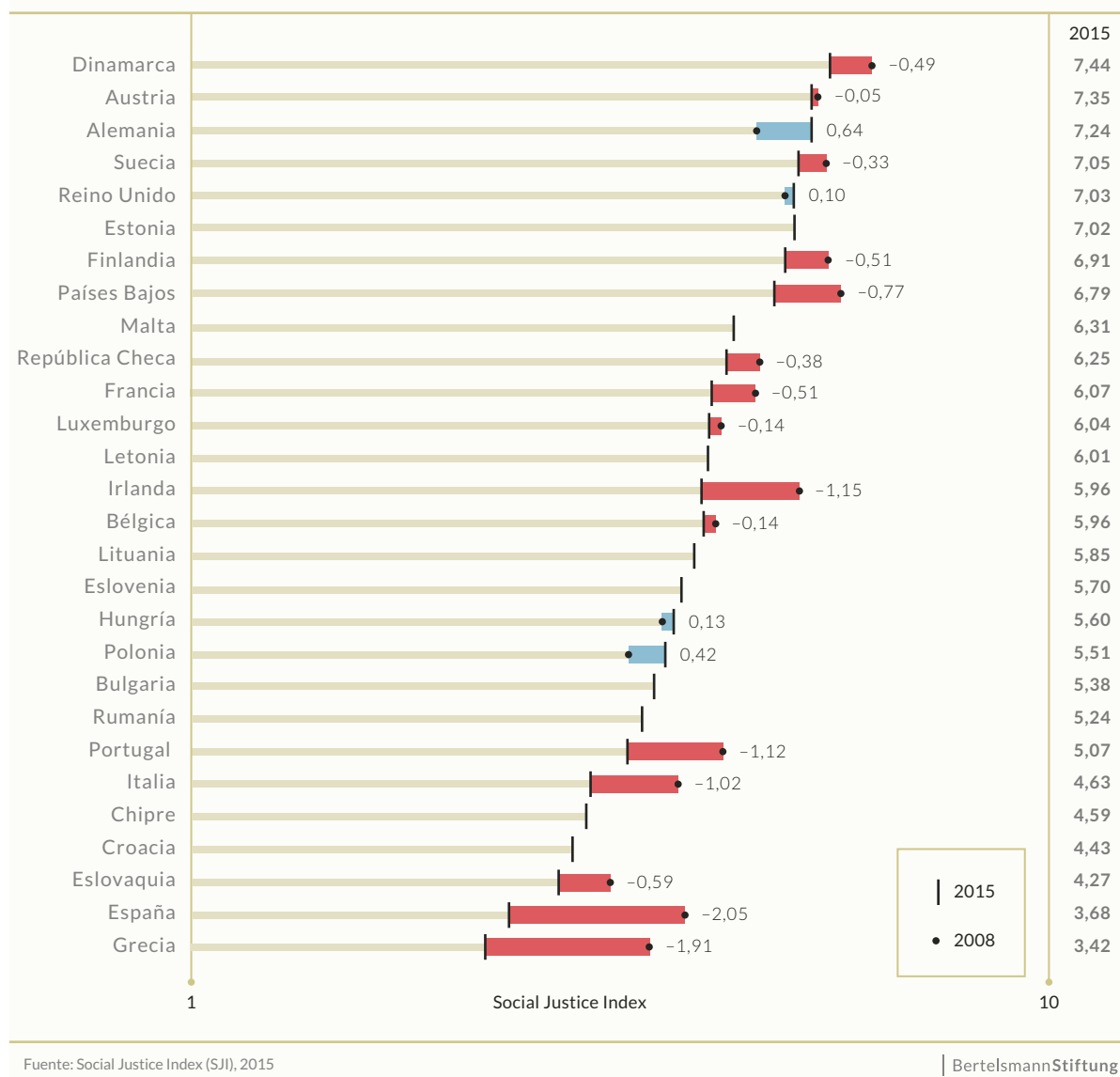
ha traído consigo efectos negativos sobre la justicia social principalmente en los países del sur y del este de Europa. Especialmente significativo son los casos de Grecia y España, que cuentan con el peor acceso al mercado de trabajo de acuerdo al SJI. Con pérdidas en ambos casos dos puntos en el índice con respecto a los resultados previos a la crisis (Schraad-Tischler 2015). Por su parte, países como Austria, Dinamarca o Alemania, seguidos de los países nórdicos, no solo muestran una estabilización en el índice a pesar de la crisis, sino que incluso en algunos casos sufren mejoras desde el 2008, como por ejemplo Alemania (Figura 4).

Sin lugar a dudas son varios los factores estructurales y coyunturales, como el efecto de la crisis, que han llevado a que se produzcan estas diferencias entre los estados miembros en el Índice así como a los fuertes descensos entre algunos países y el mantenimiento de otros. Sin embargo, tal y como se muestra en el BR, un paquete de reformas políticas económicas y sociales dirigidas a aquellas dimensiones más débiles podrían mitigar el impacto negativo sobre la inclusión social de una crisis sin paliativos. Como el propio Barómetro muestra, aquellos países donde más fuerte ha golpeado la crisis son los mismos países donde menos esfuerzos se han realizado para mitigar las desigualdades en términos de acceso al mercado de trabajo. En el otro lado, los países escandinavos, donde menos efecto ha tenido la crisis, son aquellos países donde más reformas se han llevado a cabo.

Muchas y variadas son las iniciativas puestas en marcha por algunos estados miembros para paliar los efectos de las desigualdades al acceso al mercado de trabajo. Sin embargo ni el tipo de actuaciones han sido las mismas, ni los efectos sobre la inclusión social han tenido las mismas consecuencias en todos los estados de la Unión. Algunas de las políticas llevadas a cabo por parte de los países más afectados por la crisis, especialmente del Mediterráneo, se han centrado más en estabilizar la economía que en crear puestos de trabajo de calidad produciendo una devaluación tanto de los puestos de trabajo como de las condiciones sociales. Recoger aquellas políticas con efectos deseados pueden servir de inspiración para un país como España que cuenta, junto con Grecia, con una situación precaria laboral donde millones de personas aun queriendo encontrar un trabajo, ya sea a media jornada o completa, no tienen la posibilidad de hacerlo, donde el 13% de la población es desempleada de larga duración o donde cerca del 9% de la población con empleo están en riesgo de pobreza y/o de exclusión social.

Hacer frente a las consecuencias del desempleo podría ser la primera de las acciones que los gobiernos

FIGURA 4: Acceso al mercado de trabajo (SJI 2008/2015)



Europeos habrían puesto en marcha. Sin embargo buena parte de estas actuaciones parecen haber tenido escasos efectos positivos, especialmente en los países del Mediterráneo o del Este de Europa. Ejemplo de ello han sido las políticas de percepción de beneficios supeditada a la búsqueda activa de empleo, que ha obligado a muchos trabajadores a aceptar el primer puesto de trabajo que se les ha ofrecido o hacer cursos de formación no directamente vinculados a sus intereses profesionales. En definitiva, exceptuando el caso de Finlandia, en casi todos los países de la Unión la política de beneficios por desempleo ha respondido más a reducir el gasto social que a estabilizar o salvaguardar los estándares de vida familiares.

Frente a esto cabe la necesidad de poner en marcha políticas activas de empleo que permitan la entrada de los millones de desempleados europeos al mercado de

trabajo. Y si bien la mayoría de los países de la Unión Europea así lo han hecho, los efectos han sido dispares. A la luz de los resultados extraídos por el RB se puede afirmar que en buena parte de los países del sur y este de Europa las políticas han sido de corto alcance, han contado con un presupuesto insuficiente para cubrir las necesidades reales de los altos índices de desempleados y han estado demasiado orientadas a dar beneficios a los empleadores. Frente a esto, países como Alemania que cuenta con los niveles más bajos de desempleo, los más altos de empleo entre jóvenes y mayores, o los niveles más bajos de desempleo de larga duración, han sabido adaptar su mercado de trabajo a la situación. Hacer frente de forma central a los problemas de desempleo estructural y de larga duración, especialmente entre trabajadores poco cualificados, desde la reforma de 2003 (la llamada reforma Hartz)



han sido clave para que este país pudiera mantener su liderazgo en el ranking del SJI.

Evitar el desempleo entre personas mayores (entre 55-64 años) y entre los jóvenes también parecen claves para evitar un descenso en la inclusión social de los ciudadanos. Los países del Mediterráneo que cuentan con los peores niveles de empleo entre los jóvenes, sufren además los niveles de pobreza más altos entre este colectivo del conjunto de la Unión Europea debido, en buena parte, al efecto de la falta de acceso a la educación y al mercado de trabajo. A pesar de las políticas puestas en marcha por los diferentes gobiernos no son muchas las que hayan tenido consecuencias positivas sobre estos grupos de especial vulnerabilidad.

Países como Alemania han conseguido reducir el desempleo entre los colectivos más vulnerables con una política dirigida a la entrada y estabilización de este colectivo en el mercado de trabajo, donde han sido clave acciones como: el apoyo responsable de los principales actores laborales del país (sindicatos y empresarios), un sistema dual de formación profesional, beneficios para los empleos de corta duración, e instrumentos de evaluación y rediseño de las políticas que han buscado adaptarse a las necesidades reales y dirigirse a aquellos colectivos más necesitados. Un ejemplo en este sentido ha sido el acuerdo de un salario mínimo legal adaptado al coste de vida en todo el país que permite corregir los efectos negativos de algunas de estas políticas, como el incremento del mercado dual (bajos salarios, temporalidad, escasos beneficios sociales). El caso de Austria merece también cierta atención en cuanto a modelo de éxito. Este país ha podido mantenerse en el ranking gracias a una colaboración social entre el Federación Sindical de Austria (*Österreichischer Gewerkschaftsbund*) y las Cámaras de Comercio del país; un papel activo del Servicio Público de Empleo; y un sistema de educación vocacional en el que los jóvenes reciben una formación profesional mientras asisten a la escuela.

Otro de las grandes consecuencias que ha tenido la crisis ha sido el descenso salarial tanto para los nuevos empleados como para los que ya se encontraban insertos en el mercado de trabajo. No son pocos los países de la Unión Europea que han sufrido importantes recortes salariales, teniendo como efecto un descenso en las condiciones sociales de millones de trabajadores. Ante esta realidad aquellos países con larga experiencia ante este fenómeno, como Alemania o Reino Unido, han venido poniendo en marcha iniciativas para reducir esta problemática a través de beneficios impositivos, subsidios salariales directos o la imposición de un salario legal mínimo, en lugar de uno negociado de forma colectiva, acorde a los estándares de vida actuales. Reino Unido, por ejemplo, ha creado un

órgano público independiente, *Low Pay Commission*, que asesora al Gobierno sobre el salario mínimo nacional.

Otra variable que explica las desigualdades en el acceso al mercado de trabajo son las ventajas y desventajas de ciertos grupos (ya sea por edad, género, sexual o racial) para acceder a la contratación. En este sentido las prácticas discriminatorias varían profundamente de un estado miembro a otro. Mientras que en buena parte de los 28 países analizados el gobierno ha puesto en marcha políticas que tratan de disminuir el efecto de la arbitrariedad en la contratación lo cierto es que poco se ha podido hacer frente a una práctica habitual expandida entre los empleadores. Ante a esto, Irlanda, con una política global de igualdad e importantes reformas estructurales ha conseguido grandes avances. En este marco el gobierno irlandés creó en 2014 un organismo público independiente, *Equality Authority and the Human Rights Commission*, con objeto de proteger y promover la igualdad en la ley, en la política así como en la práctica.

## 5. Unos apuntes finales. Modernizando los retos del futuro

A pesar de la necesidad de emprender un conjunto de medidas que hagan frente a los efectos de la crisis sobre el mercado laboral, España es uno de los países que menos políticas ha puesto en marcha durante este periodo. A pesar de ello, las severas reformas estructurales han generado que los problemas relacionados con el acceso al mercado laboral en este país se hayan extremado especialmente para los grupos más vulnerables, como los jóvenes.

La falta de medidas de acompañamiento que amortigüen los efectos del ajuste económico ha provocado un deterioro en la situación tanto de los trabajadores como entre los desempleados. El efecto inmediato ha sido una acentuación de la brecha social. El impacto ha sido de tal magnitud que ha provocado que España sea el país del conjunto de la UE que más deterioro ha sufrido en el acceso al mercado laboral.

Para afrontar estos retos, de cara al futuro, España debería afrontar reformas estructurales enfocadas a dinamizar el mercado laboral desde la modernización de su estructura económica-productiva. Con el objetivo de crear las condiciones para mejorar el acceso al mercado de trabajo, los principales retos de futuro se centran en las siguientes mejoras:

- » Reducir la estacionalidad de sectores tradicionales como la construcción o el turismo, quienes aglutinan gran parte del trabajo temporal y precario.

- » Paralelamente, impulsar sectores de alto valor añadido que tengan la capacidad de generar empleo cualificado (tecnología, servicios, energías renovables, medio ambiente, biotecnología, economía social, etc.).
- » Vincular y vehicular las políticas de atracción de inversión extranjera directa y de promoción del comercio exterior (factores tractores en la recuperación económica) hacia los sectores de alto valor añadido que sean permeables en la relocalización de empleos que se destruyen hacia los sectores industriales y servicios que son exportables.
- » Fomentar la inversión en políticas activas de innovación: I+D, educación y formación dual e infraestructuras tecnológicas, enfocadas a la construcción de un sistema nacional de innovación con una estrategia consensuada al largo plazo.
- » Reorientar la inversión hacia políticas activas de formación profesional dual que refuercen el vínculo entre la educación y la empresa, con el objetivo de combatir el desajuste existente entre lo que el mercado ofrece y demanda.
- » Facilitar el emprendimiento (autoempleo) como una alternativa e incentivo a la creación de nuevos puestos de trabajo de valor añadido (profesionales autónomos), con especial énfasis a los jóvenes, las mujeres y los desempleados de larga durada.
- » Facilitar el acceso al crédito a las empresas, sobre todo a las PYMES y los profesionales autónomos.
- » Introducir medidas que atenúen los efectos de la reforma laboral, como mantener el subsidio por desempleo, beneficios salariales directos o garantizar un salario mínimo acorde a los estándares de vida, que permitan estabilizar y/o salvaguardar la inclusión social.
- » La resolución del Parlamento Europeo (10 septiembre 2015) y la recomendación del Consejo (Comisión Europea, 17 septiembre 2015) sobre la integración del desempleo de larga duración en el mercado laboral, deben ser consideradas por sus recomendaciones en el ámbito laboral y de formación profesional, así como de integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral.

**REFERENCIAS**

**Arpe, Jan, Simona Milio y Andrej Stuchlik (eds.)** (2015). Social Policy Reforms in the EU: A Cross-national Comparison. Social Inclusion Monitor Europe (SIM) – Reform Barometer. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

**Comisión Europea** (2014). Monitor de la Educación y la Formación 2014 España. Disponible en [http://ec.europa.eu/education/tools/docs/2014/monitor2014-es\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/education/tools/docs/2014/monitor2014-es_es.pdf).

**Comisión Europea** (2015). Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION. On the integration of the long-term unemployed into the labour market. [SWD(2015) 176 final]. COM(2015) 462 final. 2015/0219(NLE). Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0462>.

**Parlamento Europeo** (2015). P8\_TA-PROV(2015)0321. Creación de un mercado de trabajo competitivo en la UE del siglo XXI. Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de septiembre de 2015, sobre la creación de un mercado de trabajo competitivo en la UE del siglo XXI: adecuación de las competencias y las cualificaciones a la demanda y las perspectivas de empleo como medio para recuperarse de la crisis (2014/2235(INI)). Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0321+0+DOC+PDF+V0//ES>.

**Molina, Ignacio, Oriol Homs y César Colino** (2015). Sustainable Governance Indicators – 2015 Spain Report. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

**OCDE** (2012). OECD Employment Outlook 2012, OECD Publishing, Paris. Disponible en [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-en).

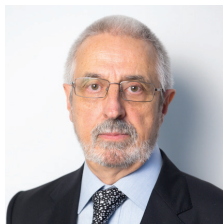
**OCDE** (2014). Skills Beyond School: Synthesis Report, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214682-en>.

**OCDE** (2015). Competencias más allá de la escuela: Síntesis, OECD Publishing, Paris. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230804-es>.

**Schraad-Tischler, Daniel** (2015). Social Justice in the EU – Index Report 2015. Social Inclusion Monitor Europe. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

## **SOBRE LOS AUTORES**

### **Dr. Jordi Bacaria**



Dr. Jordi Bacaria es Director de CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs) y catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Barcelona. También es director de la revista "Foreign Affairs Latinoamérica" editada en México. Desde el año

2000 a 2013, ha sido codirector del Instituto de Estudios de la Integración Europea en México, institución financiada por la Comisión Europea y el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Es autor de más de cien publicaciones sobre integración económica, América Latina, economía del Mediterráneo, instituciones monetarias y elección pública.

### **Dr. Josep M. Coll**



Dr. Josep M. Coll es investigador senior asociado de CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs), investigador senior en la Maastricht School of Management, investigador del Grupo de Investigación en Economía Política de la Integración de la Universidad Autónoma de

Barcelona y profesor asociado de la Universidad Blanquerna-Ramon Llull. También es experto independiente en evaluación y monitoreo de la Comisión Europea y profesor visitante de la Universidad de Yonsei.

### **Dra. Elena Sánchez-Montijano**



Dra. Elena Sánchez-Montijano es investigadora senior y coordinadora del programa de migraciones en CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). Investigadora asociada al Grupo de Investigación Interdisciplinar sobre Inmigración (GRITIM) de la Universitat Pompeu

Fabra; universidad en la que obtuvo su doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. Es co-directora del proyecto "Integration Policies: Who benefits? - MIPEX 2015" y líder del WP de Migración en el proyecto "Empowering the Young Generation - SAHWA" del 7º PM. Investigadora visitante en COMPAS, Oxford University, (2010) y en CEDEM, Université de Liège (2012).

## **SOBRE SIM EUROPE**

El Social Inclusion Monitor (SIM) Europe es una nueva herramienta en materia de política social de la UE formada por dos instrumentos. El Social Justice Index mide el nivel de justicia social en los 28 Estados miembros de la UE en función de datos estadísticos y de evaluaciones realizadas por expertos seleccionados. El Reform Barometer evalúa las necesidades, actividades y la calidad en materia de reformas sociales dentro de los 28 Estados miembros de la UE, en función de una encuesta llevada a cabo entre varios cientos de expertos de toda Europa. Ambos instrumentos se actualizan anualmente.

[www.social-inclusion-monitor.eu](http://www.social-inclusion-monitor.eu)

## **V.I.S.D.P.**

### **Bertelsmann Stiftung**

Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Alemania  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

### **Dr. Jan Arpe**

[jan.arpe@bertelsmann-stiftung.de](mailto:jan.arpe@bertelsmann-stiftung.de)  
Teléfono +49 5241 81 81157 (Gütersloh)  
Teléfono +32 2 233 3897 (Bruselas)

### **Dr. Daniel Schraad-Tischler**

[daniel.schraad-tischler@bertelsmann-stiftung.de](mailto:daniel.schraad-tischler@bertelsmann-stiftung.de)  
Teléfono +49 5241 81 81240

ISSN: 2366-0015