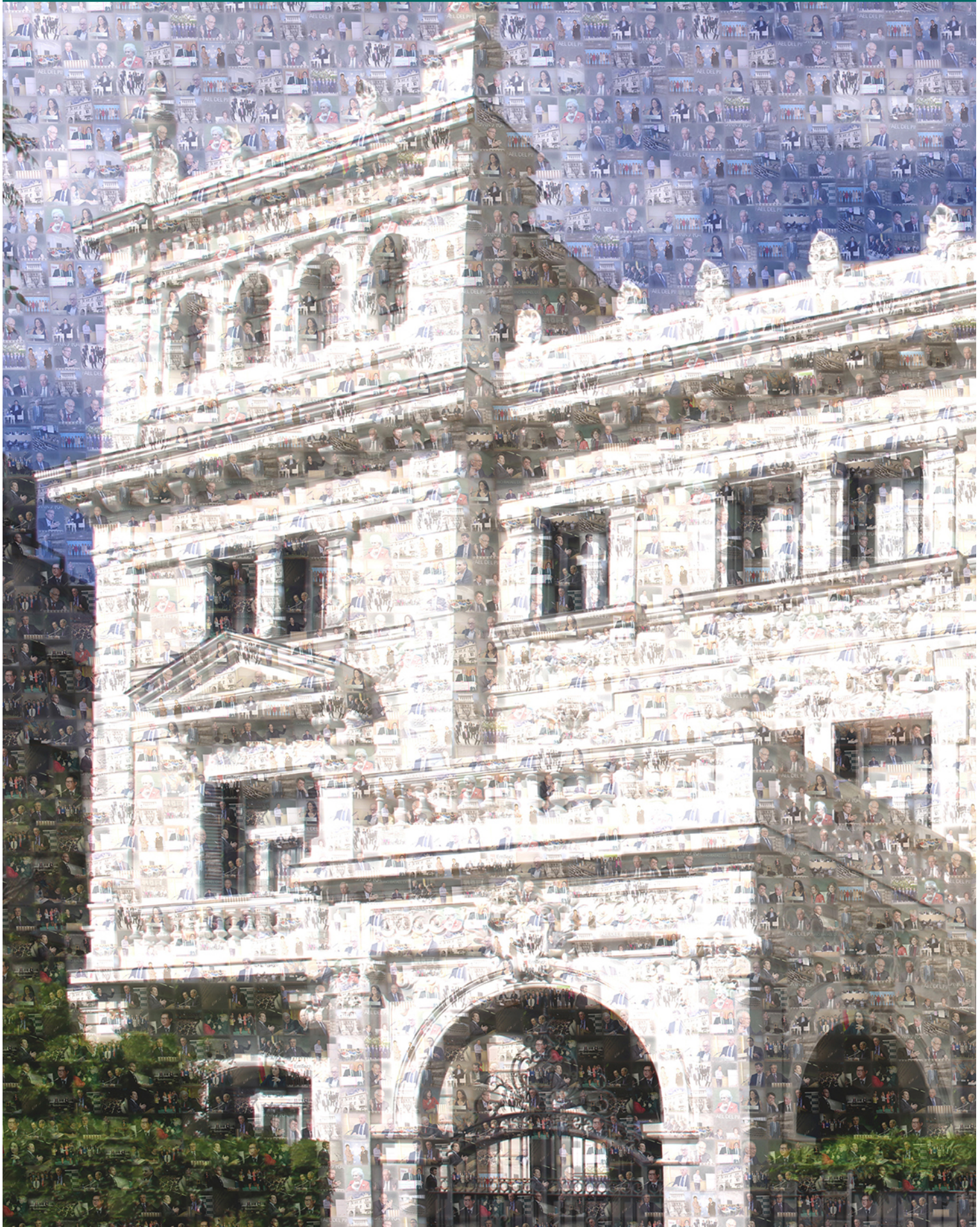


ESPACIO PÚBLICO  
El problema  
del empleo juvenil  
2 de marzo de 2015





**Director:**

Víctor Pérez-Díaz  
Analista Socio-Políticos, Gabinete de Estudios

**Redactores:**

Víctor Pérez-Díaz  
Juan Carlos Rodríguez  
Analistas Socio-Políticos, Gabinete de Estudios

**Participantes:**

José María Arranz  
Universidad de Alcalá

Benito Arruñada  
Universidad Pompeu Fabra

Juan Chozas  
Bankia

José Ignacio Conde Ruiz  
Universidad Complutense, FEDEA

Rafael Doménech  
BBVA Research

José García Montalvo  
Universidad Pompeu Fabra

Carlos García Serrano  
Universidad de Alcalá

Juan Francisco Jimeno  
Servicio de Estudios, Banco de España

Asunción Manzanares Moya  
Universidad Castilla-La Mancha

Vicente J. Montes Gan,  
Fundación Rafael del Pino

Almudena Moreno Mínguez  
Universidad Valladolid

Amadeo Petitbó  
Fundación Rafael del Pino

Marta Rahona López  
Universidad Autónoma de Madrid

Antonio Villar  
Universidad Pablo de Olavide

## 1. Introducción

España ha vivido décadas con tasas de paro elevadísimas en comparación con nuestros países de referencia, lo cual ha tenido que ver, probablemente, tanto con la sustancia de las políticas aplicadas (que suelen promover cambios institucionales incrementales, o distintas asignaciones de recursos) como con la forma de debatir la cuestión, propia de una cultura de discusión pública insuficientemente desarrollada, con un exceso de partidismo y mimetismo, y un defecto de articulación y atención mutua entre los que conversan.

Un debate así hace difícil formular y llevar a la práctica políticas públicas sensatas sobre un tema tan complejo y delicado como el del empleo en general, y el empleo juvenil en particular; políticas que tanto requieren del apoyo de (gran parte de) la ciudadanía. Se necesita que la ciudadanía participe en el debate y, en última instancia, que se llegue a un cierto consenso o un espíritu de compromiso para arbitrar soluciones, que, a su vez, sean comprendidas no como dogmas o meros actos de voluntad política, sino como experimentos rectificables a la luz de la experiencia.

Con ese espíritu la Fundación Rafael del Pino encargó a Analistas Socio-Políticos la convocatoria y la coordinación de una reunión de expertos en materia de empleo juvenil, que se celebró el 4 de diciembre de 2014. Las páginas siguientes pretenden recoger las líneas dominantes de dicha conversación, aunque no se limitan a lo allí comentado. Están basadas, asimismo, en las publicaciones de algunos de esos expertos y de otros que, por motivos diversos, no pudieron asistir a la reunión. Además, conviene leerlas como síntesis de un debate, pero también como síntesis en la que se enfatiza la relevancia de la dimensión cultural del proceso de creación, formulación e

implementación de las políticas públicas, y, en particular, la importancia que debería tener la conexión de los debates expertos (desde la perspectiva de la economía o de las ciencias humanas en general) con un debate más amplio en el que ha de tomar parte la ciudadanía, así como la clase política y los demás actores interesados.

Como verá el lector, en las páginas que siguen intentamos equilibrar un enfoque institucional (las políticas) y un enfoque cultural (los debates). El intento responde a la naturaleza misma de este trabajo, que es el de un debate en el que han participado un conjunto importante de economistas, orientados hacia la economía política, y de científicos sociales interesados tanto en las instituciones como marco de la acción humana como en el significado que la acción y el marco institucional tiene para los agentes en cuestión.

Esta aportación sigue un esquema relativamente sencillo de diagnóstico de la situación (hechos fundamentales y sus causas) y de planteamiento de soluciones, pero es consciente de que la realidad no es, ni de lejos, tan sencilla. Por eso, primero, a la hora de establecer los hechos fundamentales procura hacerlo, someramente (dadas las características de este texto), pero con las comparaciones adecuadas (entre los trabajadores jóvenes y el resto; entre los trabajadores españoles y los europeos) para entender lo específico de la situación española, en general, y de los jóvenes españoles, en particular.

Segundo, establecer esos hechos implica entender los efectos que tiene la particular inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes españoles, no solo en sus vidas individuales, sino en términos generales: en nuestro potencial de crecimiento económico (o de cambio de modelo económico), en la

estructura familiar o en el mantenimiento de pautas culturales más o menos propicias para una economía y una sociedad dinámicas.

Tercero, la discusión de las causas también es somera, por la necesidad de síntesis, pero no se oculta que la causalidad es compleja (factores de oferta, de demanda, de diseño institucional, culturales, etc.) ni que no todo el mundo está de acuerdo al respecto.

Por último, en la presentación de las soluciones posibles, aunque centramos la atención, en este caso, en las que atañen al diseño institucional del mercado de trabajo, que podrían tener resultados positivos por sí mismas y en un plazo relativamente corto, sin embargo, una vez más, habiendo reconocido la complejidad de las causas, enfatizamos la dimensión cultural tanto del problema como de su solución, es decir, que aquellos resultados serían aún más positivos si emprendiéramos transformaciones de calado en la mentalidad y el imaginario, así como en las disposiciones o actitudes de los agentes, que tienen que ver, por ejemplo, con el sistema educativo o con los rasgos básicos de nuestro modelo productivo.

## 2. Los hechos

Podemos tener dudas de que convenga comenzar a discutir sobre la problemática del empleo en España desde el punto de vista de cómo le afecta a los jóvenes. ¿Por qué no empezar por los mayores, o planteándola, directamente, en términos generales? Es cierto que esa problemática podría afrontarse por otra vía. Sin embargo, también lo es que si lo que pretendemos es invitar a la ciudadanía (y a los actores organizados de todo tipo) a una conversación fructífera sobre el tema, es razonable iniciar la discusión tratando de los jóvenes, por dos razones. Primero, es lógico empezar imaginando un horizonte de futuro

viable y prometedor para nuestra economía y nuestra sociedad, y los jóvenes pueden ser comprendidos como el símbolo y la puerta de ese futuro. Segundo, porque su situación es particularmente vulnerable (aunque no más que la de los mayores), dado que su situación laboral en las últimas décadas ha estado, y está, llena de limitaciones con consecuencias nada deseables ni para ellos ni para el conjunto del país. En definitiva, cabe combinar ambos argumentos aduciendo que, justamente, si conseguimos superar estas limitaciones en la edad crítica de la juventud, estaremos sentando bases más sólidas para ese horizonte viable y prometedor.

Lo cierto es que esa edad es crítica, pues probablemente se consolidan en ella el tipo de expectativas y disposiciones que los trabajadores albergarán respecto de su vida laboral, de lo que cabe esperar de los empresarios, o de cómo funcionan el mercado de trabajo y las empresas de verdad, y el tipo de actitudes y hábitos con que tenderán a desempeñar su(s) trabajo(s). Esas expectativas pueden acabar siendo las de una vida laboral con cierto sentido, con cierta continuidad, con un nivel aceptable o manejable de incertidumbre, con los altibajos propios de la fortuna o de las circunstancias económicas, o de los propios errores, o pueden ser las de una acumulación excesiva de sinsentidos, con poca continuidad, con mucha incertidumbre, con altibajos derivados de una regulación "perversa" e independientes de los propios aciertos o errores. Esas actitudes y esos hábitos pueden ser los de la confianza, los de la lealtad basada en la reciprocidad, los de la amplitud de miras y la asunción razonable de riesgos, o, más bien, los de la desconfianza, los de una lealtad que no acaba de manifestarse porque faltan muchas de las bases, los del refugio en los círculos sociales más próximos y el temor a asumir riesgos, porque fuera de esos círculos la

incertidumbre es poco tolerable. Podríamos decir que los distintos países se mueven entre esos dos polos de "socialización laboral". Uno es mejor que el otro. La cuestión es ¿hacia qué polo ha oscilado el modelo español en las últimas tres décadas? El lector probablemente sabe la respuesta, pero no está de más recordar los aspectos básicos del fenómeno, y sus consecuencias más relevantes.

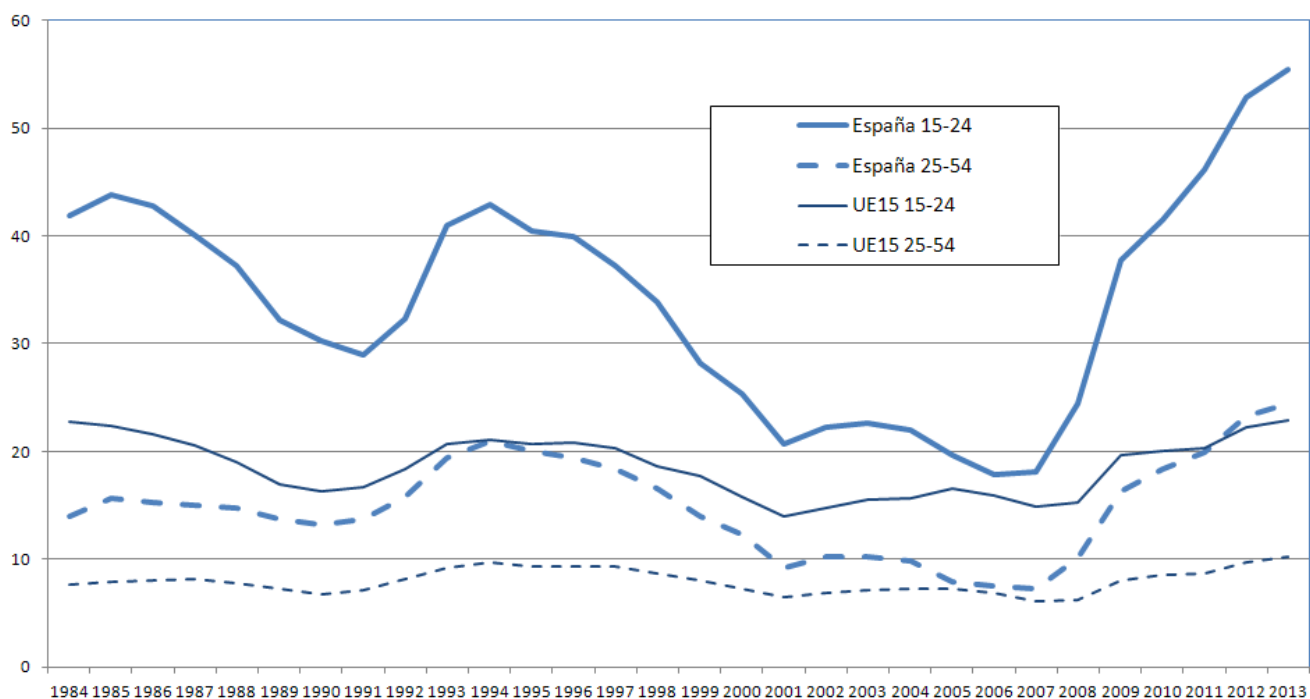
**Tasa de ocupación baja y tasa de paro alta: desmesuradas en el contexto europeo**

La economía española se ha caracterizado en las últimas décadas por presentar tasas de paro considerablemente más altas que la media europea, y tasas de ocupación claramente más bajas que dicha media. Lo mismo se predica del segmento de los jóvenes. Si tenemos en cuenta las tres últimas décadas (el periodo 1984-2013, que incluye dos fases alcistas del ciclo económico y dos crisis), observamos que la tasa media de ocupación

de la población con más probabilidad de estar trabajando (la de 25 a 54 años) fue del 65% en España, frente a un 75% en la UE15, lo que implica que la primera representa el 87% de la segunda. Si repetimos los mismos cálculos para la población joven (15 a 24 años), las tasas respectivas serían de 33 y 41%, y la tasa española alcanzaría el 81% de la europea. Por su parte, la tasa media de paro española en la población de 25 a 54 años fue del 15%, claramente superior a la europea, con un 8%; mientras que las tasas para el segmento de edad juvenil fueron de 34 y 19%, respectivamente (gráfico 1). Es decir, la tasa de paro de la población madura española multiplicó la europea por 1,87, mientras que la de la población juvenil la multiplicó por 1,82.

Las cifras anteriores apuntan a que una buena parte de los males del mercado de trabajo español tienen efectos equivalentes, pero de muy distinta intensidad, en los dos grupos de edad. Podemos completarlos con

**España y UE15 (1984-2013). Tasas de ocupación y de paro en dos tramos de edad (15-24 y 25-54 años)**



Fuente: elaboración propia con datos de OECD.Stat.

un indicador más, habitualmente utilizado para comparar la situación de los jóvenes frente al resto de los trabajadores. Se trata de la(s) ratio(s) entre la tasa de ocupación (paro) juvenil y la tasa de ocupación (paro) de la población madura. En general, en Europa, la tasa de ocupación juvenil suele ser bastante más baja que la de la población madura, por razones diversas, entre las que no hay que olvidar que es esperable que muchos jóvenes estén estudiando. Por su parte, la tasa de paro juvenil suele ser bastante más alta que la tasa de paro de la población madura, lo cual no es tan fácilmente explicable. En el gráfico 2 comparamos dichas ratios, calculadas para España y la UE15.

La ratio entre las tasas de paro evoluciona de manera muy similar en España y en la UE15, lo que implica que la tasa de paro juvenil española, muy alta en términos europeos, no lo es en comparación con la tasa de paro de la población madura española. Las ratios

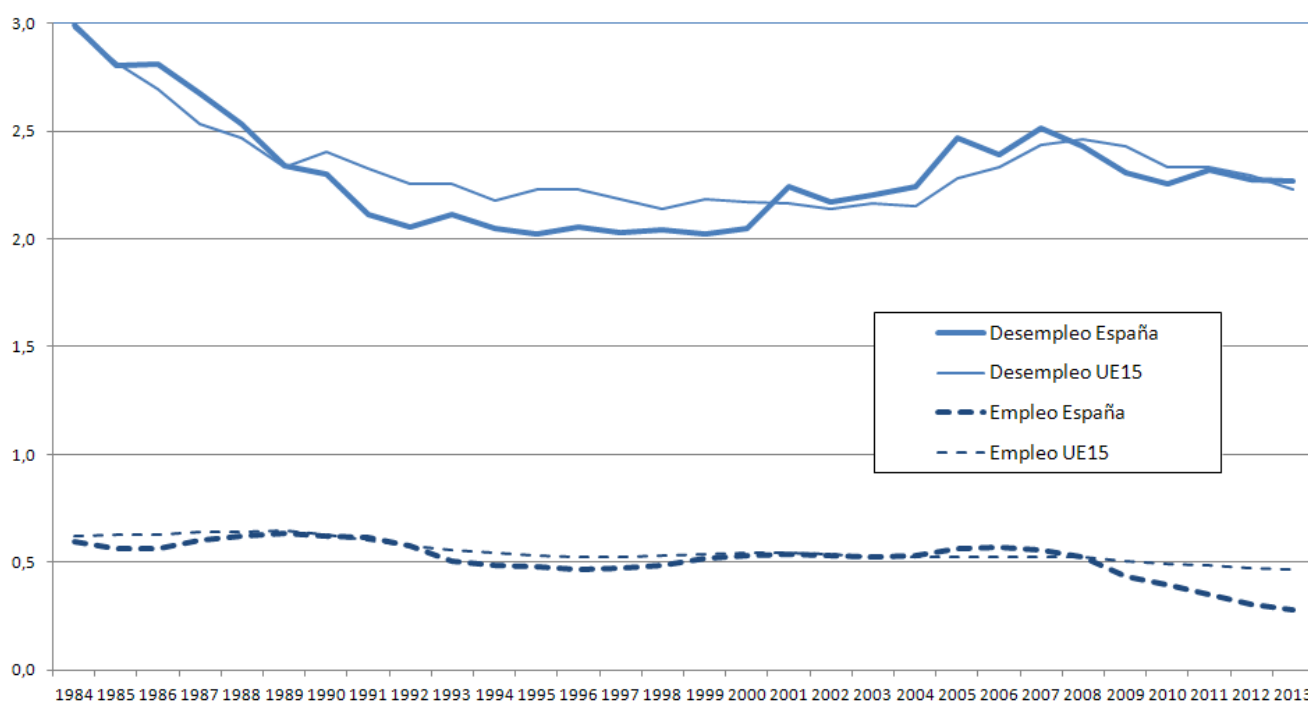
correspondientes a las tasas de ocupación son muy parecidas en España y en la UE15, pero divergen nítidamente en la crisis actual. La europea era de 0,47 en 2014, pero la española había caído hasta 0,28, lo que refleja que la ocupación juvenil se ha resentido muy especialmente en esta crisis, como no lo había hecho desde que contamos con datos suficientemente comparables.

El predicamento medio relativo de los jóvenes españoles (en comparación con sus mayores), visto con estos indicadores, por tanto, no ha sido tan distinto del de la media de los jóvenes europeos, con la excepción, muy sustancial, de la crisis actual.

### *El exceso de temporalidad: la experiencia de la precariedad*

Sin embargo, el cuadro no estaría completo sin tener en cuenta una característica más de la experiencia laboral de unos y otros, la de la

**España y UE15 (1984-2013). Ratios entre las tasas de empleo y de paro de dos segmentos de edad (15-24 años / 25-54 años)**



Fuente: elaboración propia con datos de OECD.Stat.

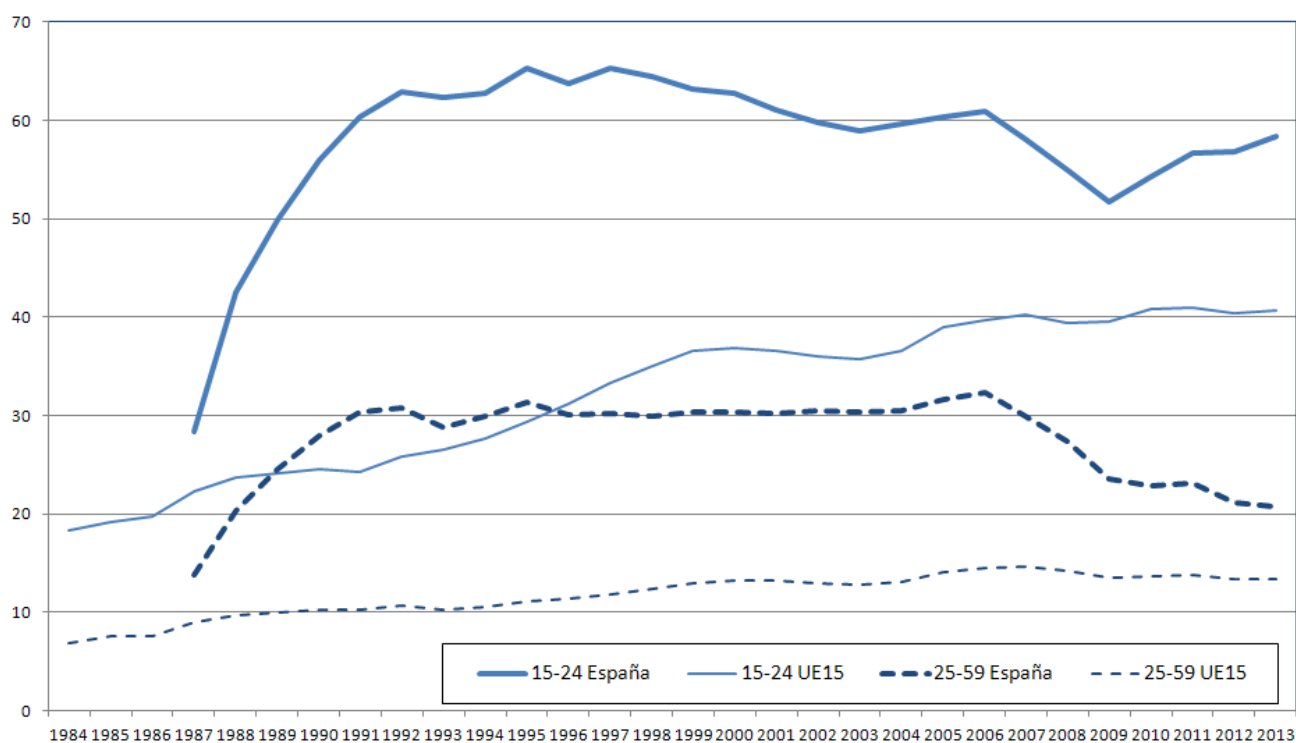
estabilidad en el empleo. Como se comprueba en el gráfico 3, la experiencia de los trabajadores españoles ha comportado en las últimas décadas un mayor recurso a la contratación temporal que entre sus homólogos europeos. Entre los ocupados más jóvenes, los contratados temporales supusieron cerca del 60% del total desde comienzos de los años noventa hasta 2006, y solo ha caído algo ese porcentaje recientemente debido a la crisis, que ha supuesto una mayor pérdida de empleo para los contratados temporales, y no solo porque hubiera sido la vía de contratación por excelencia en el sector de la construcción, el más afectado por la crisis. La experiencia de los ocupados europeos de menor edad ha sido bastante distinta, con tasas de temporalidad mucho menores, si bien se observa un crecimiento relativamente rápido de dicha tasa entre 1984 (18%) y el año 2000 (37%), y algo más lento después, hasta un nivel actual del 41%, bastante más semejante al español que a

comienzos del periodo estudiado.

De nuevo, los jóvenes españoles reiteran, intensificado, un patrón que también se aplica a los trabajadores españoles de más edad (25 a 59 años). Estos también han presentado tasas de temporalidad elevadas (alrededor del 30%) entre comienzos de los noventa y 2006, desplomándose después como consecuencia de la crisis. La tasa media de temporalidad europea para este tramo de edad siempre ha sido más baja que la española, si bien también ha ascendido, desde el 7% de 1984 hasta un 15% a mediados de la primera década del siglo XXI, cifra en la que, más o menos, se ha mantenido desde entonces.

Es obvio que en España y a escala de la UE15 la tasa de temporalidad juvenil es muy superior a la de la población madura. En realidad, como se ve en el gráfico 3, el exceso de temporalidad entre los jóvenes españoles es, si acaso, inferior al europeo medio. Es

**España y UE15 (1984-2013). Tasas de empleo temporal (\*)**



(\*) Porcentaje que representan los asalariados con contrato temporal sobre el total de ocupados; hasta 1994, los datos de la UE15 corresponden solo a los de los países con datos; desde 1995, a toda la UE15. Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

decir, tampoco en términos de la inestabilidad en el empleo los jóvenes españoles parecen especialmente perjudicados, en términos relativos, en comparación con sus homólogos europeos.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que “contrato temporal” no significa exactamente lo mismo en todos los países. Los contratos temporales en España son muy cortos, en comparación con la media europea. En la actualidad, más de un 75% de ellos dura en España, como mucho, 6 meses, algo que solo caracteriza a cerca de un 40% de los contratados temporales en el conjunto de la UE15 en las edades que consideramos.

Los anteriores ejercicios sirven para comprobar que los males del mercado de trabajo español en términos de algunos de sus rasgos fundamentales no son específicos de los jóvenes, que se distinguen de sus mayores como se distinguen los jóvenes europeos medios de los suyos. Que no sean específicos no quiere decir que el predicamento de los jóvenes españoles no sea especialmente grave, precisamente por ser jóvenes, es decir, por estar en el comienzo de su trayectoria laboral, y de su vida adulta.

El inicio de la vida laboral de los jóvenes españoles comporta afrontar más periodos de falta de empleo y, de tenerlo, con contratos, digamos, precarios, que sus homólogos europeos. Además, aunque ambos rasgos pierden intensidad a medida que aumenta su edad, su vida laboral ulterior sigue caracterizada por tasas de paro excesivas y por excesivas tasas de temporalidad.

### ***Limitaciones en el capital humano juvenil: bajo nivel educativo***

A su vez, los jóvenes españoles afrontan esas etapas iniciales de su vida laboral peor pertrechados en términos de capital humano

que los jóvenes europeos medios. Ello tiene consecuencias individuales para quienes, por su reducido capital humano, tienen que conformarse con trabajos peor remunerados y con carreras laborales más complicadas, mucho más sometidas a los vaivenes de los ciclos económicos y más inseguras, en la medida en que la economía tiende, en general, a remunerar mejor y a ofrecer más seguridad a quienes cuentan con niveles altos de educación formal. Pero también los tiene colectivos, en la medida en que determinadas inversiones no se harán en ausencia de la adecuada dotación, por cantidad y calidad, de capital humano.

Los datos son relativamente claros. A la altura de los 18 a 24 años, tienen una elevada tasa de abandono educativo temprano, es decir, es elevado el porcentaje de quienes no cuentan con un nivel educativo equivalente a la secundaria superior (Ciclos Formativos de Grado Medio o Bachillerato, en España) y no están estudiando. Para España esa tasa es hoy (2013) de 23,6%, bastante por encima de la media de la UE15 (12,8%). Las distancias llegaron a ser máximas hacia 2008 (con porcentajes respectivos de 31,7 y 16,5%), pero se han recortado algo después, en parte como resultado de medidas educativas, que han debido de reducir algo la tasa española, pero, sobre todo, debido a la crisis, que ha empujado a muchos jóvenes a permanecer en el sistema educativo.

Que sus pertrechos de capital humano son inferiores lo muestran también los resultados del estudio PIAAC de la OCDE para el tramo de edad de 16 a 24 años. La media de los jóvenes españoles en la prueba de lectura es de 264, claramente por debajo de la media de los 10 países de la UE15 con datos (Alemania, Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Suecia) situada en 278, y todavía más lejos de los países más



destacados (Finlandia y Países Bajos, con 297 y 295 puntos respectivamente). Lo preocupante es que esas diferencias no se deben solo a una distinta composición por niveles de estudio, sino que a igualdad de niveles de estudio, los españoles suelen obtener puntuaciones inferiores. Por ejemplo, en esa misma edad, los que ni siquiera tienen un nivel de educación secundaria inferior alcanzan 230 puntos, frente a una media de 266 para los países de la UE15; los que sí lo tienen llegan a los 255 puntos, frente a los 266 de la media europea; y los que cuentan con una secundaria superior profesional o académica de ciclo largo también puntúan (algo) menos que la media europea: 282 frente a 287. En el tramo de edad inmediatamente superior, de 25 a 34 años, los que cuentan con una titulación universitaria equivalente a un grado obtienen una puntuación de 285, frente a los 306 de la media europea.

En España el problema es que los jóvenes afrontan una experiencia laboral inicial, relativamente prolongada, que dificulta consolidar esa (inferior) dotación de capital humano, no digamos ya acrecentarla o renovarla. Cuanto más tiempo se pasa sin empleo, más difícil resulta todo ello. Lo mismo ocurre con el tránsito continuo por contratos temporales. Es sabido que los contratados temporales reciben menos formación por parte de sus empresas, pues estas creen que no les conviene mucho, ya que piensan que es bastante probable no recuperar los hipotéticos rendimientos de esa inversión, dada la alta rotación laboral de los asalariados temporales. Ellos mismos tienen una menor disposición a aprender informalmente, pues los saberes que adquieren son, en alguna o bastante medida, específicos a su empresa actual y no necesariamente útiles en un trabajo futuro. De hecho, se ha comprobado, también con datos de PIAAC, que el desempleo y la contratación

temporal tienen efectos propios, negativos, en las puntuaciones que se obtienen en las distintas pruebas.

Por tanto, independientemente de la calidad del sistema educativo y de las habilidades con que ingresan en el mercado de trabajo los egresados de aquel, su inserción laboral tendería a erosionar esas habilidades y/o a no desarrollar suficientemente su potencial, dejando de producir todos los beneficios posibles las grandes inversiones efectuadas en la educación formal de esos jóvenes. Es decir, cabe considerar la hipótesis de que el tipo de experiencia laboral de muchos jóvenes españoles, caracterizada por una combinación excesiva (en términos de la comparación internacional) de paro e inestabilidad en el empleo puede estar afectando negativamente a la “acumulación” de capital humano en España, y, por tanto, a su capacidad de innovación y de crecimiento económico. En este sentido, los jóvenes españoles tendrían difícil desempeñar un papel central en una hipotética, y para muchos deseable, dinamización de la economía hacia una de mayor valor añadido, lo cual requeriría la aplicación de un bagaje de conocimientos, que, en parte, se traen al puesto de trabajo, pero, en gran medida, se cultivan en él. Además, en cierto modo, les costará mucho desarrollar una “moral” de trabajo: la moral del trabajo bien hecho, en el que se incorporan innovaciones y perfeccionamientos, en un clima de cooperación y de competencia leal.

Un capital humano que crece, por esa u otras razones, menos de lo posible y deseable sería compatible, de todos modos, con que los nuevos entrantes en el mercado laboral mantuvieran expectativas demasiado elevadas para sus salarios de entrada: son las propias de un país rico, y “encajan” con la idea tradicional de que los títulos universitarios (de muchos jóvenes) dan derecho a salarios altos, o los

suponen.

Asimismo, tampoco extrañan los hallazgos de las investigaciones empíricas acerca de las negativas consecuencias a largo plazo, en términos, por ejemplo, de salarios más bajos, que deja el haber estado desempleado con frecuencia durante la juventud, algo que es todavía más claro si el inicio de la vida laboral tiene lugar en fases recesivas del ciclo.

***Empleo juvenil y capital social de vuelo corto: emancipación tardía, círculos pequeños, horizontes limitados***

Las características de la inserción laboral de los jóvenes en España probablemente estén contribuyendo a reforzar un rasgo de la cultura española con consecuencias negativas para el dinamismo de la economía y la sociedad. Nos referimos a la tardía emancipación de los jóvenes, un rasgo que compartimos con otros países de Europa del Sur, y que se remonta muy atrás en el tiempo. En esos países los jóvenes dependen mucho más tiempo de sus padres de manera directa, retrasando su incorporación a la vida adulta y cultivando menos su disposición a asumir riesgos, y acostumbrándose a acudir a su familia (padres o hermanos) para encontrar ayuda en la solución de sus problemas. Es decir, acaban socializándose en un entendimiento del mundo en el que la seguridad se busca en círculos pequeños, de horizonte limitado, y en el que se desconfía de quienes no pertenecen a esos círculos. Todo ello puede tener consecuencias de relieve en términos de la necesidad de confianza en los demás, de cooperación y competición leal que requiere un tejido productivo dinámico e innovador. Es decir, el tipo de familia dominante en España contribuiría a una dotación de capital social poco propicia para ese tipo de economía.

El problema es que el tipo de inserción

laboral de los jóvenes españoles encaja demasiado bien con esa estructura de capital social familiar. Los jóvenes parten de disposiciones poco favorables a la asunción de riesgos, que se ven reforzadas, y confirmadas, por una expectativa de alta inseguridad laboral derivada de las altas tasas de temporalidad y de paro. Durante las crisis, al menos en las dos últimas, son los principales afectados (pues los primeros en perder su empleo son los contratados temporales), por lo que el recurso a sus familias se acentúa aún más, reforzándose así el papel central de las familias en la provisión de seguridad, con lo que el círculo (a efectos del dinamismo económico) vicioso se completa una vez más.

*Empleo juvenil y sistema de bienestar: fecundidad a la baja y sostenibilidad del sistema de bienestar en riesgo*

Por último, el tipo de inserción laboral de los jóvenes en España contribuye a acentuar los notables problemas demográficos que afectan al sostenimiento de nuestro sistema de bienestar. Postergar la emancipación se asocia con una reducción de la fecundidad, a lo que también ayuda una inestabilidad laboral (es decir, estar contratado/a temporalmente) que no finaliza con la emancipación, obviamente. Si a eso le añadimos la recurrencia de las crisis, con efectos especialmente graves entre los más jóvenes, no es difícil comprender una de las razones por las que ha caído tanto la fecundidad en España, y por las que nunca ha acabado de remontar sustancialmente en los momentos de bonanza económica.

Una fecundidad baja tiene dos efectos a largo plazo. Por una parte, implica que la población crece menos, y, por tanto, que la economía, *ceteris paribus*, también crece menos, con todas las consecuencias derivadas de un menor crecimiento económico. Por otra, dado un sistema de pensiones públicas de

reparto, hace más difícil su sostenimiento, en la medida en que aumenta la ratio de dependencia entre jubilados y cotizantes, requiriendo de los segundos una mucho mayor productividad o asumir una mayor carga impositiva para financiar las pensiones de los primeros, y/o teniendo los jubilados que aceptar pensiones más bajas que las que habrían cobrado si se mantuvieran los parámetros demográficos del sistema.

### 3. Las causas inmediatas

3.1. De que la tasa de paro (de empleo) en España sea tan alta (baja) en general

#### *Equilibrio de bajo nivel de empleo: factores de demanda y de oferta*

A decir de bastantes economistas, la economía española de las últimas décadas se caracteriza por un equilibrio de bajo nivel de empleo, que se debería a la interacción de un conjunto de factores de oferta y de demanda. En términos de demanda, por ejemplo, hay evidencia de que no se han desarrollado suficientemente determinados sectores de la economía, como los servicios intensivos en conocimiento, la industria manufacturera de tecnología alta y media-alta, entre otros, o la industria manufacturera en general. En parte, eso se debería a la tradicional falta de competencia en ciertos mercados de bienes y de servicios. Se trataría de una estructura sectorial descompensada, que acentuaría sus desequilibrios en cada fase alcista del ciclo, mediante un desarrollo difícilmente sostenible del sector de la construcción, con efectos poco deseables en la orientación de las carreras laborales de jóvenes y adultos, y en los niveles de empleo a medio plazo, dada la propensión del sector a expulsar grandes cantidades de trabajadores en tiempos de crisis

Otros hablan de una estructura de la empresa española por tamaño muy poco

apropiada, por el insuficiente peso de las empresas grandes y entre medianas y grandes, para mantener las necesarias tasas de inversión y de innovación. A ello puede añadirse la idea del nivel insuficiente del empresariado español en términos de su capital humano, lo que les hace menos proclives a asumir riesgos y/o a asumirlos con menos capacidad para afrontarlos, en lo que hay que incluir un cierto sesgo a percibir los costes de formación de los trabajadores más como un gasto que como una inversión.

En términos de oferta, suele aludirse a problemas como los siguientes. La cualificación de la mano de obra es insuficiente. Ya hemos apuntado algo al respecto más arriba. En particular, hay un defecto de titulados en formación profesional, que pudieran alimentar esa industria manufacturera de mayor valor añadido, o los servicios vinculados a ella. Todo ello apuntaría a defectos de funcionamiento del sistema educativo formal. También se habla mucho de la falta de adecuación entre la educación formal recibida y las necesidades de las empresas, y de niveles insuficientes de reciclaje profesional, tanto de los ocupados como de quienes pierden su empleo. A los jóvenes, en las encuestas a empresarios se les achaca que no cuentan en grado suficiente con las actitudes requeridas para desempeñar un trabajo (puntualidad, dedicación, etc.).

#### *Problemas de diseño institucional: un diseño trazado, e implementado, por una variedad de actores políticos y sociales*

Todo ello sirve, en buena medida, para explicar en parte un equilibrio de bajo nivel de empleo, pero, al decir de bastantes economistas, no basta, pues ninguno de esos problemas de demanda y de oferta es privativo de España. Por el contrario, habría bastantes o muchos países con indicadores peores que los



nuestros, dentro y fuera de la OCDE, que, sin embargo, presentan tasas de empleo superiores a la española y tasas de paro claramente inferiores. Constataciones como estas llevan a pensar en causas derivadas del diseño institucional de los mercados españoles, en particular, del mercado de trabajo. Al respecto, las causas habitualmente aducidas son las siguientes.

En primer lugar, habría que citar los efectos perversos del dualismo laboral, es decir, de las grandes diferencias entre la protección otorgada a los asalariados con contrato indefinido y la otorgada a los asalariados con contrato temporal. Se trata de una característica básica de nuestro mercado de trabajo desde la reforma de 1984, que mantuvo una elevada seguridad en el empleo (en la forma de costes de despido muy elevados) para los contratados indefinidos y flexibilizó el mercado abaratando enormemente la contratación temporal, sobre todo en términos de costes de despido mucho más bajos. Esta dualidad se consolidó con los años, convirtiéndose en un rasgo distintivo del mercado laboral español, como hemos visto.

La dualidad provoca gran cantidad de efectos no deseados, tanto individuales como colectivos. Los individuales ya los hemos mencionado, y tienen que ver con trayectorias laborales entrecortadas, caracterizadas por una acumulación errática de capital humano, así como productividad y salarios más bajos, por no entrar en las consecuencias no económicas. Las colectivas tampoco son menores. Por una parte, la gran facilidad para contratar (y despedir) trabajadores temporales distorsiona la estructura productiva, pues se invierte más en sectores en que es menos ineficiente la abundancia de la contratación temporal, como la construcción o servicios de escaso valor añadido. Por otra, en unión con la rigidez salarial (que mencionamos a continuación), el

dualismo laboral facilita enormemente los ajustes a las crisis económicas basados en el volumen de empleo (reducción de plantillas) y no en los salarios. Lo cual tiene efectos de segunda ronda en términos de las trayectorias laborales y los problemas de capital humano y productividad de quienes pierden su empleo, y de las dificultades añadidas para el conjunto del sistema económico derivado de ese tipo de trayectorias laborales.

En segundo lugar, habría que citar un tipo de negociación colectiva que dificulta que los salarios sean suficientemente flexibles como para adaptarse a la productividad de trabajadores y sectores. La experiencia foránea muestra que no hay un modelo único de negociación colectiva que sea apropiado para conseguir esa flexibilidad. Nada hay más alejado del modelo sueco tradicional, basado en acuerdos salariales nacionales y sectoriales, que el modelo anglosajón, caracterizado por una descentralización máxima de la negociación, pero ambos han facilitado dosis altas de flexibilidad. En cualquier caso, en España contamos con un modelo poco eficiente, en el que predomina el nivel intermedio, tanto sectorial como geográficamente (los convenios provinciales de sector). Ello dificulta la adaptación a las condiciones macroeconómicas, para lo que son mejores los acuerdos nacionales, y a las condiciones microeconómicas, para lo que son mejores los acuerdos a escala de las empresas. Podría pensarse que, al homogeneizar las condiciones laborales, los convenios provinciales tendrían la ventaja de forzar a las empresas a competir en aspectos distintos de los salarios, o, como ocurría tradicionalmente en Suecia, la de expulsar del mercado a las que no eran tan productivas como para pagar salarios altos. Sin embargo, también tienen el inconveniente de favorecer a las empresas establecidas (barreras de entrada).

Los efectos de esa estructura de la negociación colectiva serían especialmente perniciosos en España, pues los convenios tienen efectos *erga omnes*, es decir, se aplican a todas las empresas del sector y la provincia correspondientes, independientemente de que hayan manifestado su voluntad de guiarse por las cláusulas del convenio. Para bastantes empresas ello ha podido ser problemático en tiempos de crisis, pues, hasta muy recientemente, les ha sido muy difícil “descolgarse” de los convenios.

Quienes defienden la relevancia del tipo de negociación colectiva para explicar los problemas de empleo en España afirman que su estructura implica una desconexión entre la evolución de los salarios y la de la productividad, a escala sectorial, empresarial e individual. De este modo, los salarios han acabado por ser muy sensibles a la evolución del IPC, pero muy poco a la productividad del trabajo o a los niveles de empleo. Esto contribuye a que los ajustes a las fases bajas del ciclo tengan lugar mediante cantidades y no mediante la reducción de salarios, algo que ha sido especialmente grave en la crisis actual, que ha revelado un funcionamiento del mercado de trabajo español fuera de lo común en Europa: se ha destruido muchísimo más empleo del que han destruido otros países en los que el PIB ha caído lo mismo o más.

En tercer lugar, es muy probable que la fiscalidad del trabajo sea excesiva. Es decir, que el nivel de las cotizaciones sociales haga demasiado costosa la contratación, especialmente de los trabajadores con menor productividad. De hecho, el peso de las cotizaciones sociales en España es de los más altos en Europa.

En cuarto lugar, hay un consenso amplio entre los participantes en la discusión sobre los problemas de empleo en España acerca de las

graves carencias en políticas de mercado de trabajo, tanto las pasivas como, especialmente, las activas. En términos de políticas pasivas, esto es, de subsidios de desempleo, es probable que el gasto sea excesivo, no tanto por el nivel de los subsidios, como por su duración, y debido a niveles no desdeñables de fraude en las prestaciones.

Las segundas, es decir, las políticas activas, no contribuyen suficientemente a la coordinación entre potenciales empleados y empresas, ni al retorno de los desempleados a la ocupación, bien porque les permitan adquirir la preparación adecuada, bien porque los servicios públicos de empleo orienten adecuadamente su búsqueda de empleo. No lo hacen, primero, por una insuficiente dotación de los servicios de empleo, lo que resulta en que se dedican pocos recursos por desempleado. Segundo, porque los recursos han estado mal orientados, o, al menos han estado orientados de manera bastante distinta a la que siguen países con políticas más eficaces: en España se han dedicado demasiados recursos a incentivar la contratación y al mantenimiento del empleo, pero se han dedicado pocos a la formación y a la integración y orientación laboral. En España, la formación ha tendido a recoger la cuarta parte de los recursos, pero en la UE15 ha tendido a recoger dos quintos; en España, apenas se ha destinado un 4% a la integración y la orientación laboral, muy lejos de la media europea (14%) y de los recursos dedicados por países como Dinamarca (52%) o los Países Bajos (63%). Tercero, porque la formación ha recaído más en los ocupados que en los parados, porque se ha centrado en tareas poco especializadas y se ha ofrecido en cursos de corta duración. A este respecto, no hay que desdeñar que una parte, quizá considerable, de esa formación ni siquiera haya tenido lugar, o haya alcanzado a muchos menos

trabajadores de los recogidos en las cifras oficiales. Cuarto, probablemente falta coordinación entre los servicios de empleo autonómicos. Quinto, hasta hace poco tiempo, se ha impedido que las agencias privadas de colocación desempeñaran un papel importante. Por último, apenas se han llevado a cabo evaluaciones de las políticas de empleo dignas de tal nombre.

### 3.2. De los rasgos específicos de la problemática del empleo juvenil

Al comienzo de este texto hemos mostrado cómo el comportamiento relativo de las tasas de paro y de empleo de los jóvenes en España (es decir, en relación con las de los mayores) apenas se distingue del de los jóvenes europeos medios. La tasa de paro de los jóvenes españoles es mucho más alta que la de los europeos, pero también lo es la de los trabajadores de más edad. Lo mismo se aplica a la tasa de ocupación. Ello apunta a que, en gran medida, para explicar las características del empleo o del desempleo juvenil sea necesario acudir a las mismas causas que explican los problemas del mercado de trabajo español en general.

Lo que ocurre es que, por tratarse de jóvenes y, por tanto, de nuevos entrantes en el mercado de trabajo, esos problemas se ven intensificados, y las causas que los provocan pueden interactuar de modo distinto, con consecuencias algo distintas de las que tienen para los trabajadores de mayor edad. He aquí tres ejemplos.

Por ejemplo, la burbuja inmobiliaria llevó, en general, a muchos varones a ocuparse en la construcción: crecía mucho el empleo y los salarios eran relativamente altos, incluso para trabajadores con productividad baja. A los trabajadores mayores ya en el sector o propensos a ingresar en él debido a sus bajas

cualificaciones les supuso unas buenas condiciones salariales a lo largo del *boom*. A bastantes jóvenes, además, les disuadió de seguir formándose y les embarcó en una trayectoria de empleos de baja productividad y reducida acumulación de capital humano. Tras la crisis, a muchos de los primeros les costará mucho reciclarse; a los segundos les será más fácil retornar a los estudios.

Otro ejemplo, el exceso de temporalidad en los jóvenes redundará en su emancipación tardía, en una dependencia prolongada de la familia de origen, y en una limitación de horizontes vitales. El exceso (menor) de temporalidad en los trabajadores maduros se da en circunstancias en las que la seguridad ya no la proporciona la familia de origen, sino que es resultado, en la mayoría de los casos, de la combinación de estrategias de empleo de los dos miembros de una pareja en situación de dependencia recíproca y a cargo de menores.

Un último ejemplo se refiere a lo distintos que son, por edades, los “efectos protectores” de contar con una titulación universitaria, en términos de seguridad en el empleo y de salarios más altos. En trabajadores mayores, contar con una titulación universitaria ya habrá producido, en buena medida, esos efectos. Por ejemplo, contarán con una ocupación de las menos dependientes del ciclo económico (quizá en el sector público, como profesor/a o médico), contarán ya con un contrato indefinido, habrán podido actualizar la formación inicial (pues los titulados universitarios son quienes más formación continua reciben), o es más probable que se hayan emparejado con alguien en circunstancias similares (homogamia). En trabajadores jóvenes, a punto de ingresar o recién ingresados en el mercado de trabajo, su título universitario todavía no les habrá dado acceso a ocupaciones menos procíclicas, ni a un contrato indefinido, ni habrán podido



actualizar su formación (en buena medida porque no habrán trabajado el tiempo suficiente en un trabajo acorde con ella), ni habrán podido formar una pareja homogama. Además, como hay tantos jóvenes universitarios, las empresas no pujarán al alza para contratarlos, resintiéndose la rentabilidad salarial de sus títulos; de hecho, el valor relativo de los títulos universitarios, en términos de la diferencia de ingresos de quienes lo tienen respecto a quienes no lo hacen así, ha ido reduciéndose en los últimos años.

De todos modos, cabría mencionar algunos factores específicos que podrían tener efectos distintivos en esta situación de los jóvenes.

En términos de la oferta de trabajo, hay que recordar que las cohortes (de 16 a 24 años) que se están incorporando al mercado de trabajo prolongarán la línea descendente que iniciaron a mediados de los años noventa hasta casi 2020, y que las cohortes cercanas a la jubilación (58-66 años) seguirán la línea ascendente que iniciaron en 2003. Ambos fenómenos, teóricamente, debería mejorar, *ceteris paribus*, las oportunidades de empleo de los jóvenes, pero el récord de la última década no apunta en este sentido, pues la tasa de ocupación relativa de los jóvenes no ha variado significativamente.

También en términos de la oferta de trabajo, hay que recordar aquí los problemas de cualificación a los que hemos hecho mención más arriba, tanto en lo que respecta a los niveles educativos medios como a la composición del capital humano, quizá con un exceso de titulados universitarios (o un defecto de empleos adecuados para ese nivel) y seguramente con un defecto de titulados en formación profesional.

En términos de la demanda de trabajo, no hay apuntes claros entre los economistas

consultados, más allá de déficits de empleo algo superiores a los que afectan a los trabajadores más mayores en ciertos sectores de la economía, y de la notable influencia que ha tenido el *boom* inmobiliario en los avatares laborales de los varones muy jóvenes y poco cualificados en la última década larga.

En términos de diseño institucional, lo fundamental son las enormes tasas de empleo temporal entre los jóvenes, un fenómeno que persiste con bastante intensidad aunque esos jóvenes vayan cumpliendo años. A medio o largo plazo, esas elevadas tasas influyen no tanto en la tasa de ocupación o de paro, cuanto en el tipo de trayectoria laboral ya analizada, con resultados poco deseables en su inicio y en su desarrollo. A corto, en tiempo de crisis, esas tasas dan lugar a un comportamiento del empleo mucho más negativo para los jóvenes. También podría citarse, aunque no es muy habitual hacerlo en la discusión pública, la existencia de un único salario mínimo, que no distingue la edad de los trabajadores. Este salario mínimo (y las cotizaciones sociales anejas) resultaría demasiado elevado en términos de la (muy baja) productividad de un segmento amplio de trabajadores jóvenes, lo que redundaría en que tendrían muchas más dificultades para encontrar trabajo y/o en una mayor probabilidad de que sus trabajos se dieran en la economía sumergida.

#### 4. El repertorio de soluciones

Es obvio que en un documento como este no podemos dar cuenta de todas las hipotéticas soluciones que se proponen en la esfera pública a los problemas de empleo en España, los juveniles en particular. Buena parte de ellas tienen que ver con responder a los factores de oferta y demanda de trabajo que explican una parte del equilibrio de bajo nivel de empleo, y que, en última instancia, remiten

a cómo conseguir que nuestra economía sea más innovadora y pueda impulsar su crecimiento a largo plazo. No es tarea menor, en absoluto, pues implica, probablemente: mejorar sustancialmente la dotación de capital humano de la población activa (no solo la joven, pero, por lo pronto, la joven); elevar sustancialmente los niveles de la inversión en I+D efectuada y financiada por el sector privado; transformar un capital social muy ligado a la experiencia de grupos semicerrados en un capital social basado en la confianza generalizada; todo ello, entre otras cosas, además de liberalizar adecuadamente los sectores que todavía lo requieren, sobre todo, eliminando las elevadas barreras de entrada restantes, y de conseguir, definitivamente, una regulación y unos trámites administrativos más favorables a la creación de empresas, a su “destrucción” ordenada, y a su crecimiento.

Cada uno de esos cambios requeriría, como poco, de un documento como este, por lo que no abundaremos en ellos. Sin embargo, conviene, al menos, recoger algunas de las pistas más interesantes que suelen aparecer en la discusión acerca de la aportación del sistema educativo general a la mejora del capital humano de los jóvenes: detección y atención temprana a déficits de aprendizaje (lo que requiere de profesores especializados en esas tareas); reducción de las barreras de entrada en la educación secundaria superior, muy elevadas en España en comparación con bastantes países de la Unión Europea, algo que estaría, especialmente, vinculado a reducir el déficit en titulados en formación profesional; diseño e implementación efectiva de una formación profesional de primer y segundo grado de carácter dual; en general, diseño de un sistema educativo que requiere de todos sus partícipes (centros, profesores, estudiantes y familias) un comportamiento más responsable, o, dicho en otros términos, que

educe el sentido de responsabilidad.

Serían las siguientes.

### ***Acabar con la dualidad***

Gran parte del consenso al que aludíamos se refiere a la necesidad de acabar con la segmentación en el mercado laboral entre contratados temporales y contratados indefinidos, pues apenas ha tenido efectos positivos y son muchas sus consecuencias negativas, tanto para los trabajadores individuales como para el empleo (y la economía) en general. Hasta ahora, las múltiples reformas laborales no han conseguido acabar con esa dualidad, aunque han profesado hacerlo. Los costes de despido siguen siendo mucho más altos para los contratados indefinidos, por lo que es lógico que los empresarios prefieran contratar temporales y sean estos los primeros en ser expulsados en momentos de crisis.

La propuesta estrella del consenso de los economistas fue la del contrato único con indemnización creciente con la antigüedad del trabajador, defendida en la “Propuesta para la reactivación laboral de España”, impulsada desde Fedea en 2010. Salvo los contratos de interinidad, ligados a la sustitución de trabajadores en baja temporal, todas las nuevas contrataciones deberían usar ese nuevo contrato indefinido. Se unificarían las causas de despido y se mantendría la tutela judicial para los despidos por razones discriminatorias. Las indemnizaciones se fijarían de modo que aumentasen los costes laborales medios en comparación con la situación actual, quizá comenzando con una indemnización algo superior a la de los contratos temporales y llegando a un máximo claramente inferior al nivel entonces más común para los despidos improcedentes.

El escaso éxito de dicha propuesta entre los

principales partidos y entre los principales actores sociales, especialmente los sindicatos, ha dado lugar a nuevas ideas para acabar con la dualidad, no tan sencillas como la del contrato único. Una de ellas sería la de un contrato indefinido, para nuevas contrataciones, tan atractivo que acabe convirtiéndose en la opción por defecto, desplazando a los temporales. Tendría una indemnización por despido con dos componentes: uno creciente hasta un máximo de 12 días de salario por año trabajado (la de los contratos temporales) y un máximo razonable de mensualidades; otro que se pagaría como salario diferido, ingresado en una cuenta individual que llegaría a un máximo de 8 días de salario por año trabajado (BBVA Research). El segundo componente se financiaría reduciendo las cotizaciones sociales y/o aceptando el trabajador un salario inferior. En el caso de los asalariados en el entorno del salario mínimo, los costes los asumiría el estado (mediante bonificaciones a las cuotas de seguridad social), y no el trabajador reduciendo su salario; en el resto, se dejaría a la negociación entre las partes. Los principales beneficiarios deberían de ser los trabajadores jóvenes, pues caerían sus tasas de separación del empleo (ya que no son contratados temporales), se incorporarían más al empleo indefinido, ellos y sus empresarios invertirían más en su formación, mejorando su productividad y su empleabilidad, y aumentaría su movilidad y su tasa de emancipación.

### ***Una negociación colectiva más eficiente, para conseguir la adecuada flexibilidad salarial***

También desde el principio de la crisis el consenso de los economistas ha tendido a proponer cambios sustantivos en la negociación colectiva. La meta de esos cambios debería ser el aumento de la flexibilidad del mercado laboral, en su conjunto

y en cada empresa. Así se conseguiría, por una parte, que las empresas se ajusten con más facilidad a las crisis sin necesidad de recurrir tanto a los despidos y sí a la reducción de salarios y del tiempo de trabajo. Y, por otra, que los salarios se correspondan más directamente con la productividad, de modo que sea más atractivo trabajar en las empresas más productivas, que a los trabajadores menos productivos les sea más fácil encontrar trabajo, pues le supondrían un coste menor a los empresarios, más ajustado a una productividad baja, y que se reasignasen más eficientemente los trabajadores de unos sectores a otros según los cambios coyunturales y estructurales de la economía.

Para ello, los economistas han tendido a promover que prevalezcan los convenios de empresa (o de escala inferior) sobre los convenios de escala superior a la empresa. Solo así se ajustarían los salarios a la productividad. Esta opción podría ir acompañada de acuerdos de rentas a escala nacional, que permitieran al conjunto de la economía ajustarse a las condiciones macroeconómicas. Para las empresas pequeñas y medianas, en las que es mucho más difícil desarrollar una negociación colectiva propia, la opción que apareció primero en el debate fue la de facilitar lo más posible la aplicación de cláusulas de descuelgue de convenios de ámbito superior; la cual, de hecho, se incorporó en la reforma laboral de 2012. Más recientemente, se plantea la conveniencia de que los convenios no tengan eficacia *erga omnes*, sino que se apliquen a las partes que expresen su voluntad clara de someterse a ellos (cláusulas de *opt in*, en lugar de las de descuelgue, que serían de *opt out*), y no necesariamente a la totalidad del convenio, sino a las cláusulas que más razonablemente pueden aplicarse a empresas de pequeño o mediano tamaño.



### **Abaratar el factor trabajo, especialmente el de los menos cualificados**

Otra de las propuestas más escuchadas en los últimos tiempos, reiterando, por otra parte, propuestas que vienen, como poco, de los años ochenta o noventa, es la de abaratar el factor trabajo reduciendo las cotizaciones sociales. Hoy, esas propuestas suelen venir acompañadas de la recomendación de implementar esas reducciones incrementando, a la vez y en la medida correspondiente, impuestos como el IVA. La reducción de las cotizaciones no solo abarataría la contratación, sino que haría nuestros productos más competitivos en el exterior, pues se reduciría el coste laboral unitario, mientras que la subida del IVA compensaría los ingresos públicos derivados de la caída de cotizaciones y, en parte, la asumirían los productores extranjeros que venden en España. Esa compensación sería fundamental para mantener el equilibrio financiero en el sistema de pensiones públicas.

La reducción en las cotizaciones medias podría combinarse con que las cotizaciones fueran progresivas, es decir, con que aumentase el porcentaje de cálculo a medida que aumenta el salario base. De este modo se conseguiría abaratar la contratación de parados con poco capital humano o productividad.

En realidad, este, el problema de los trabajadores menos productivos, es uno de los que se está acabando por reconocer como centrales. Si son jóvenes, quizá cabe confiar en la posibilidad de que adquieran las habilidades que mejoren su productividad. Si tienen una cierta edad, esto es más complicado y, quizás, la única alternativa para aumentar claramente sus oportunidades de empleo es que el coste que representan para los empleadores refleje muy de cerca la productividad, es decir, sea un coste bajo.

Lo anterior se puede conseguir de diversas formas, con consecuencias distintas. Hasta ahora, en España hemos tendido a subvencionar la contratación de los trabajadores con dificultades para encontrar empleo, pero los efectos de estas subvenciones han sido dudosos, pues nada podía asegurar que una vez acabada la subvención los nuevos contratados mantuvieran su empleo.

Otra posibilidad es que el mercado laboral funcione tan libremente que esos trabajadores, efectivamente, reciban el salario (muy bajo) adecuado a su productividad. Se trata de una opción también dudosa, dado el sistema de valores predominante en una sociedad como la nuestra, que suele llevarnos a completar los ingresos de quienes tienen dificultades (por enfermedad, por mala suerte, por jubilación, por cualquier razón) para alcanzar unos mínimos que consideramos de justicia.

Una tercera posibilidad es completar entre todos, mediante los impuestos, el salario de esos trabajadores menos productivos. Al respecto se ha recuperado recientemente una propuesta preexistente en la discusión académica (y en la pública en otros países), la de establecer impuestos negativos, de modo que a los trabajadores que no alcancen unos mínimos se les compense al presentar su declaración de la renta con ingresos extra.

Por último, en la línea de abaratar los costes laborales de los trabajadores menos productivos, algunos plantean recuperar la figura de un salario mínimo interprofesional distinto según la edad, más bajo para los jóvenes, en el supuesto de que no pocos de ellos, a punto de ingresar en el mercado laboral, no son lo suficientemente productivos.

### ***Políticas activas (y pasivas) más eficaces, y eficientes***

También cabe observar un cierto consenso entre quienes participan en el debate público acerca de las políticas pasivas y activas de mano de obra. En cuanto a las políticas pasivas, da la impresión de que en España todavía no hemos conseguido alinear los incentivos (el monto, la duración, la condicionalidad del subsidio) al objetivo de un retorno suficientemente rápido del desempleado a la ocupación, pero no tan rápido como para incorporarse a trabajos que, en el fondo, perjudiquen a su empleabilidad futura. Parece que las opiniones se inclinan a favor de subsidios más generosos, pero de duración más corta, y, como vemos a continuación, en lo posible ligados a estrategias y opciones de mejora de la empleabilidad del trabajador.

En cuanto a las políticas activas, por lo pronto, como hemos visto, hay un consenso negativo: las que hemos seguido hasta ahora no sirven. En positivo, se suele mirar hacia países como los nórdicos o los Países Bajos, en el supuesto de que sus políticas activas son efectivas. Y se extraen lecciones como las tres siguientes.

Primera, muchos coinciden en que hay que dedicar más fondos a las políticas activas; son insuficientes a la vista de la experiencia de los países en que esas políticas son más eficaces.

Segunda, no son pocos quienes afirman que habría que replantearse la orientación básica, dirigiéndolas menos a incentivar la contratación y más a la formación. Sin embargo, como acabamos de ver, no es tan obvia la solución de la formación para un tipo de trabajadores, que probablemente se beneficiarían más de un tipo de subvención a la contratación en la que se aminoren los efectos no deseados. En

cualquier caso, si hay que dedicar más recursos a la formación, y no está claro que puedan detraerse del otro gran objetivo, eso quiere decir que habría que dedicar más recursos a políticas activas. Una posibilidad sería transformar parcialmente las políticas pasivas (sostenimiento de rentas de desempleados) en políticas activas, por ejemplo, condicionando todavía más claramente las ayudas a una conducta de los desempleados que les permita mejorar su empleabilidad: que esté ligada, por ejemplo, a aprender un nuevo oficio en la práctica, o a adquirir una formación no superficial; o que implique no rechazar determinados trabajos (que también podrían mejorarla, simplemente por la adquisición de cierta experiencia), lo que requeriría afinar bastante más en qué hay que entender por una oferta de empleo adecuada (y, por tanto, no rechazable sin pérdida de beneficios) dada la situación del empleado en cuestión. Otra posibilidad sería destinar a este fin fondos que ahora se destinan a otros fines, como, por ejemplo, algunos de los procedentes del Fondo Social Europeo.

Más formación quiere decir, también, mejor formación. La experiencia hasta ahora es muy mejorable, por lo que no son pocos los que proponen cambios de sustancia, en la línea de: abrir más el campo a la iniciativa privada (en la línea de las reformas más recientes), controles mucho más efectivos (aparentemente ausentes hasta hoy), y, no en último lugar, de evaluar las experiencias sistemáticamente, para poder aprender de las positivas y desestimar las negativas, algo que, hasta ahora, ha brillado por su ausencia. Como poco, debería implementarse una política efectiva de transparencia, de modo que, al menos, los investigadores pudieran hacer sus propias evaluaciones con los datos brutos. En la línea de una evaluación, digamos, de mercado, en la discusión está cada vez más presente la idea

de las cuentas individuales de formación, procedentes, por ejemplo, de las actuales cuotas de formación profesional y/o de parte de las indemnizaciones por despido, y/o de parte de los subsidios de desempleo. El trabajador iría decidiendo a lo largo de su vida laboral cómo gastar, en formación, los fondos acumulados en esa cuenta, y aprendiendo en ulteriores decisiones del éxito o el fracaso de la formación recibida. Los fondos de la formación, así, seguirían las decisiones de los trabajadores, y no beneficiarían directamente a los intermediarios, salvo que estos consiguieran ofrecer programas de formación efectivos.

Tercera, hay bastante coincidencia en que habría que mejorar la intermediación, en la línea de una mayor coordinación, de una mayor flexibilidad y de potenciar más las estrategias de activación temprana. Es decir, convendría, en primer lugar, una mayor coordinación entre los distintos servicios de empleo autonómicos. En segundo lugar, podría flexibilizarse, y agilizarse, el sistema introduciendo más competencia por parte de agencias privadas de intermediación, lo que quizá redundaría en una mayor eficacia de las públicas, que, en todo caso, deberían contar con más recursos, dada la magnitud de la tarea. En tercer lugar, suele proponerse enfatizar lo que se ha dado en denominar "activación", es decir, una puesta a punto lo más rápida posible del desempleado en aras de una búsqueda también temprana y efectiva de empleo. Ha de ser temprana porque cuanto más tiempo se pasa en una situación de desempleo, más se erosiona el capital humano del trabajador, más se desanima este, y más valor pierde a ojos de potenciales empleadores. Y ha de ser práctica, por lo que en la bibliografía se plantea que los servicios públicos (o privados) de empleo no se limiten a presentar las ofertas de trabajo que les llegan,

sino que colaboren con cada trabajador en la búsqueda de empleo, desarrollando planes o itinerarios personalizados. Por último, y en cuarto lugar, en términos de lo que también podemos denominar orientación laboral, convendría también reflexionar sobre el papel que están desempeñando los servicios de orientación escolares en la enseñanza secundaria: ¿tienen las prioridades adecuadas?, ¿son eficaces?, ¿conocen suficientemente el mundo de la empresa?, ¿están al tanto de las cambiantes necesidades de estas?, ¿están realmente inmersos en el interfaz entre escuela y mundo del trabajo?

Todas estas medidas deberían mejorar las expectativas laborales de los trabajadores en general, y muchas de ellas serían especialmente relevantes para los trabajadores jóvenes.

### ***Criterios para la discusión y el diseño de los cambios: cultura e instituciones***

Concluimos este apartado de soluciones, y el documento, recogiendo un conjunto de consideraciones que podríamos tener en cuenta si pretendemos que cambios como los propuestos, primero, se llevan, efectivamente, a la práctica y, segundo, tienen los efectos previstos—y no los contrarios, o ninguno reseñable. Buena parte de estas consideraciones son las que guiaron la conversación de la reunión de expertos que es el punto de partida de este documento. E implican, como se verá, el reconocimiento de que la voz de los expertos, sus propuestas, es una voz más, quizá cualificada, pero en absoluto libre de (grandes) errores, algo que conviene enfatizar justo en el momento en que, parece, estamos saliendo de la crisis que casi ninguno de nosotros, expertos, supo prever.

Primero, los cambios institucionales suelen implicar un nuevo diseño de los incentivos, que



habrían de estar orientados a inducir los comportamientos considerados como adecuados. Detenerse en un diseño adecuado es fundamental, pero aún lo es más el no suponer que somos capaces de diseñarlos por completo *a priori*, y, por tanto, aceptar que hay que aplicar los cambios con las suficientes dosis de flexibilidad, experimentación y disposición (y compromiso) a la rectificación temprana. Y las suficientes dosis de alerta ante la posibilidad de obtener resultados no deseados, bien sea por la incoherencia de los diseños, bien por la falta de previsión de los efectos últimos de las políticas en una realidad compleja que conocemos solo a medias. No pueden caer en saco roto las lecciones de cómo se está aplicando la última reforma laboral en lo tocante a la negociación colectiva, y el papel que están desempeñando las magistraturas de trabajo a la hora de llenar las aparentes lagunas de dicha reforma; tampoco pueden caer en saco roto las tradicionales interpretaciones de esa mismas magistraturas acerca de qué cabe considerar como causas razonables de despido.

Segundo, para que esa experimentación y rectificación sean posibles, habría que mejorar muchísimo la evaluación de las políticas, que debería ser continua y, probablemente, estar hecha desde distintas perspectivas, externas a la de los decisores, a ser posible.

Tercero, podemos empeñarnos en diseñar las políticas que la teoría y la (nunca suficientemente sólida) evidencia señalan como más fructíferas, pero no hay que tener miedo a fórmulas que suponen un teórico *second best*, no tan puras, más híbridas, quizá, pero más aplicables, más prácticas. Ello no quiere decir claudicar desde el principio y contemporizar excesivamente con el *statu quo*; quiere decir que lo óptimo puede ser enemigo de lo bueno.

Cuarto, el criterio anterior tiene mucho que ver con cómo se persuade a los actores y públicos concernidos (trabajadores, sindicatos, empresarios, asociaciones empresariales, ciudadanía en general), y con cómo (y cuánto) se tienen en cuenta puntos de vista que no solo pueden ser perfectamente legítimos, sino que pueden revelar mejor que el conocimiento experto la realidad en que las políticas producirán sus efectos. Es decir, el diseño y la aplicación de las políticas requieren de una continua conversación con las gentes del común, y con sus representantes. Pero se trata de una conversación no dilatoria, sino de entendimiento y rectificación de políticas que se aplican.

En cuarto lugar, conviene no olvidar que transformaciones sustanciales del tipo de las que aquí se sugieren implican ganadores y perdedores. Quienes defienden esas políticas pueden encogerse de hombros ante los perdedores, o, con un poco más de cinismo, imaginar que ahora están perdiendo lo que ganaron indebidamente, pero, con esa actitud, estarían haciendo un flaco favor a las políticas que proponemos.

Primero, por una razón de justicia: los supuestos "ganadores" con el *statu quo ante* (y ahora perdedores) lo serían en gran medida independientemente de ellos mismos, pues habrían reaccionado a un marco de incentivos determinado, que ellos no erigieron y que no han podido cambiar por ellos mismos. Cambiarles la vida sin algún tipo de compensación no es ninguna retribución por faltas pasadas, sino un planteamiento poco equitativo.

Segundo, por una razón de eficacia: compensar a los perdedores hace las reformas más aceptables, tanto por parte de la ciudadanía como por parte de los actores que la representan en los distintos foros. La

compensación puede ser directa o, como es muchas veces, indirecta. Por ejemplo, una reducción de los costes de despido, con sus posibles consecuencias sobre la seguridad en el empleo de lo que con frecuencia denominamos *insiders* (es decir, aquellos en el núcleo protegido de un mercado de trabajo dual como el español), es más llevadera si tiene lugar al inicio de la fase expansiva de un ciclo, o si, en el marco de una crisis, se acompaña, por ejemplo, de una política monetaria expansiva que impide una caída del PIB nominal tan brutal como la ocurrida en España en la crisis actual. Es cierto que los españoles ya no podemos implementar nuestra propia política monetaria, pero también es cierto que la política monetaria es el resultado de una conversación y una negociación en la que han de articularse las distintas perspectivas, si es que se dicen en voz alta y se hacen escuchar.

Lo cual remite a la última consideración, cuya importancia, ahora ya grande, aumenta conforme proyectamos nuestra mirada hacia el futuro. Debemos comprender que nuestras políticas de empleo son nacionales, pero también son europeas. Es decir, debemos imaginar nuestro mercado de trabajo como parte de un mercado de trabajo europeo en ciernes, y a nuestros trabajadores (o a parte de ellos) como partícipes en ese mercado amplio. No solo podemos y debemos aprender de las experiencias de las políticas públicas de otros países, las buenas para inspirarnos de ellas, las malas, para evitarlas. Así pues hemos de cotejarlas, continuamente, con las experiencias de otros países de la Unión; y de plantearlas en el marco de nuestra participación en el diseño de las políticas europeas. Ese es el horizonte necesario, no tanto meramente ventajoso cuanto imprescindible. Y ese horizonte nos obligará, cada vez más, a revisar, una y otra vez, el debate público sobre la cuestión.

## 5. Referencias bibliográficas y fuentes de datos consultadas

- Andrés, Javier y Rafael Doménech. 2014. "Políticas para el empleo", presentado en Mesa redonda Foro Negocia, IE Business School, Madrid, 29 de septiembre de 2014.
- BBVA Research. 2014. "Medidas para favorecer la contratación indefinida", *Observatorio económico de España*, 13 de noviembre de 2014.
- Bentolila, Samuel; Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno. 2012. "Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience", *IZA Journal of European Labor Studies*, 1, 4.
- Blanchard, Olivier; Florence Jaumotte y Prakash Loungani. 2013, "Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the Great Recession", *IMF Discussion Note*, 13/02.
- Cabrales, Antonio; Juan J. Dolado y Ricardo MorA. 2013. "Dualidad laboral y déficit de formación ocupacional: evidencia sobre España con datos de PIAAC", en *PIAAC. Programa internacional para la evaluación de las competencias de la población adulta. 2013. Informe español. Análisis secundario*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pp. 8-35.
- Dolado, Juan J. et al. 2013. "Youth labour market performance in Spain and its determinants: a micro-level perspective", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1039.
- Dolado, Juan José y Florentino Felgueroso, coords. 2010. *Propuesta para la reactivación laboral en España*. Fedea.
- Eurostat. 2015. *Labour force series. Detailed annual results*

- (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).
- Felgueroso, Florentino. 2012. "El empleo juvenil en España: un problema estructural", en *Círculo Cívico de Opinión. Cuadernos. Documento 2. Empleo juvenil*, pp. 37-51.
- García Pérez, J. Ignacio y Judit Vall Castello. 2015. "Youth unemployment in Spain: more issues than just high unemployment", en Juan J. Dolado, ed., *No country for young people? Youth labour market problems in Europe*. Londres: Centre for Economic Policy Research, pp. 117-137.
- Garrido Medina, Luis. 2012. "Para un diagnóstico sobre la formación y el empleo de los jóvenes", en *Círculo Cívico de Opinión. Cuadernos. Documento 2. Empleo juvenil*, pp. 11-36.
- García, Juan Ramón. 2011. "Desempleo juvenil en España: causas y soluciones", *BBVA Research. Documentos de trabajo*, 11/30.
- Jimeno, Juan Francisco; Aitor Lacuesta y Ernesto Villanueva. 2013. "Educación, experiencia laboral y habilidades cognitivas: una primera aproximación a los resultados PIAAC", en *PIAAC. Programa internacional para la evaluación de las competencias de la población adulta. 2013. Informe español. Análisis secundario*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pp. 90-116.
- OECD. 2013. *OECD employment outlook*. París: OECD.
- OECD. 2015. *Labour force statistics*. OECD.Stat ([stats.oecd.org](http://stats.oecd.org)).
- Pérez-Díaz, Víctor y Juan Carlos Rodríguez. 2011. "Diagnóstico y reforma de la educación general en España", en Víctor Pérez-Díaz et al., *Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española. Volumen II*. Cizur Menor: Civitas – Thomson Reuters, pp. 19-205.
- Pérez-Díaz, Víctor y Juan Carlos Rodríguez. 2014. *Entre desequilibrios y reformas. Economía política, sociedad y cultura entre dos siglos*. Madrid: Funcas.



FUNDACIÓN  
RAFAEL DEL PINO

C/ Rafael Calvo, 39 28010-Madrid

Tel. +34 91 396 86 34 /Fax. +34 91 396 86 19

[info@frdelpino.es](mailto:info@frdelpino.es)

[www.frdelpino.es](http://www.frdelpino.es)



[@frdelpino](https://twitter.com/frdelpino)



[frdelpino](https://www.facebook.com/frdelpino)

© Fundación Rafael del Pino

La Fundación Rafael del Pino no se hace responsable de los comentarios, opiniones o manifestaciones realizados por las personas que participan en sus actividades y que son expresadas como resultado de su derecho inalienable a la libertad de expresión y bajo su entera responsabilidad. Los contenidos incluidos en el presente documento resumen los debates mantenidos en el encuentro realizado al efecto en la Fundación y son responsabilidad de sus autores.