



EL DESEMPLEO JUVENIL EN ESPAÑA

Situaciones y
recomendaciones políticas

FUNDACIÓN 1º DE MAYO

ESTA PUBLICACIÓN FORMA PARTE DE LA COLECCIÓN INFORMES | NÚMERO 50
WWW.1MAYO.CCOO.ES

EL DESEMPLEO JUVENIL EN ESPAÑA

Situaciones y recomendaciones
políticas

FERNANDO ROCHA SÁNCHEZ

FUNDACIÓN 1º DE MAYO

ESTA PUBLICACIÓN FORMA PARTE DE LA COLECCIÓN INFORMES

INFORME Nº 50

WWW.1MAYO.CCOO.ES

INTRODUCCIÓN

La *Gran Recesión* ha tenido un notable impacto social en España, donde el mercado de trabajo ha registrado una mayor sensibilidad ante el cambio en el ciclo económico en comparación a otros países europeos.

Así, entre 2008 y 2012 se han perdido casi tres millones de puestos de trabajo, que suponen una tasa de variación interanual del 15%. El resultado de ello es un descenso de 10 puntos porcentuales de la tasa de empleo –hasta el 58% – y un fuerte aumento del desempleo hasta alcanzar un volumen de 5,6 millones de personas y una tasa del 24%, la más elevada de la Unión Europea (UE)¹.

Una cuestión especialmente relevante es que *la notable destrucción de empleo no ha sido homogénea para los diferentes grupos de edad de la población, siendo las personas jóvenes el más afectado por la crisis*. Un fenómeno similar al registrado en el resto de países europeos, aunque de forma más intensa, reproduciendo así la práctica de la “última persona contratada es la primera despedida”. El resultado de ello es un volumen de 922 mil jóvenes desempleados y una tasa de desempleo juvenil (menores de 25 años) en España del 52% en 2012, la segunda más alta de la UE después de la de Grecia.

El presente informe tiene como objetivo general abordar el fenómeno del desempleo juvenil en España, sus características, causas y posibles propuestas de intervención. Su elaboración se enmarca en un proyecto transnacional coordinado por la Fundación Friedrich Ebert sobre el desempleo juvenil en Europa, y que integra diferentes estudios sobre este fenómeno en distintos Estados miembros de la UE².

El contenido del texto se estructura del siguiente modo:

El capítulo primero incluye un *diagnóstico del desempleo juvenil en España*, y de los principales factores determinantes de la mayor vulnerabilidad laboral de las personas jóvenes en la actual crisis económica.

El capítulo segundo realiza una *valoración general de las reformas del mercado de trabajo* aprobadas en España desde el inicio de la crisis.

El capítulo tercero plantea una serie de *reflexiones y propuestas de actuación orientadas a promover el fomento del empleo de las personas jóvenes*.

1. EL DESEMPLEO JUVENIL EN ESPAÑA: UN DIAGNÓSTICO

1.1. Nota metodológica

El concepto de “juventud” no es unívoco, presentando diferencias significativas en base al contexto institucional, económico, social y cultural de cada país.

Centrando la atención en el plano laboral, *en España el concepto de jóvenes incluye convencionalmente a las personas de 16 a 29 años*, y ello tanto en términos estadísticos³ como de políticas de empleo. En el informe se toma como referencia este intervalo de edad, aunque diferenciando dos grupos: 16-24 y 25-29⁴.

La principal fuente estadística de información utilizada en el informe es la Encuesta de Población Activa (EPA), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística. Los datos de referencia corresponden al segundo trimestre de cada año, que tiene una menor estacionalidad, salvo para 2012 (ya que en el momento de finalización del informe –julio de 2012– sólo estaban disponibles los datos del primer trimestre). Esta fuente de información se complementa con los datos de Eurostat en las comparaciones con el ámbito europeo.

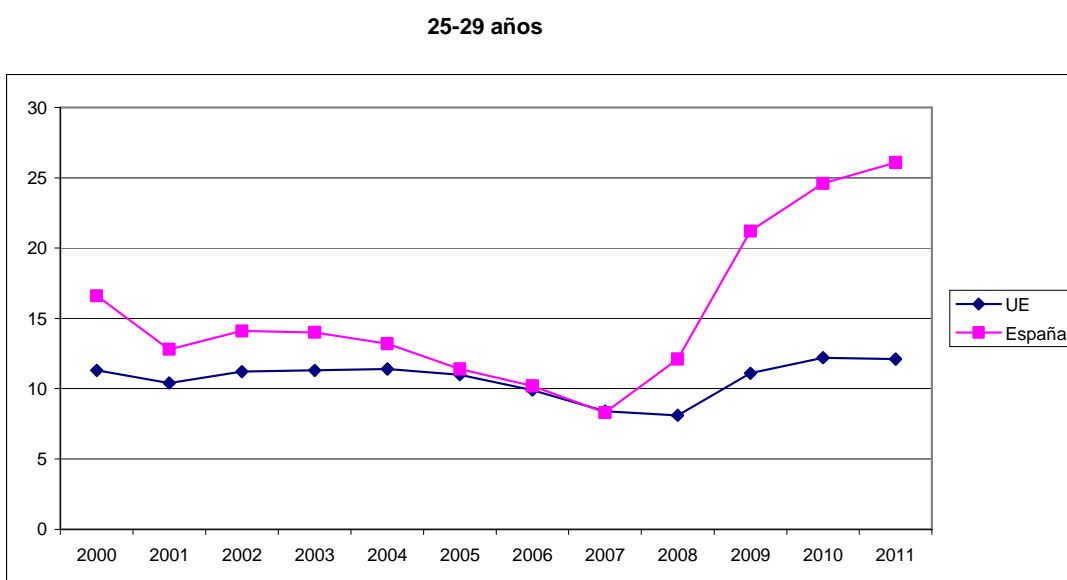
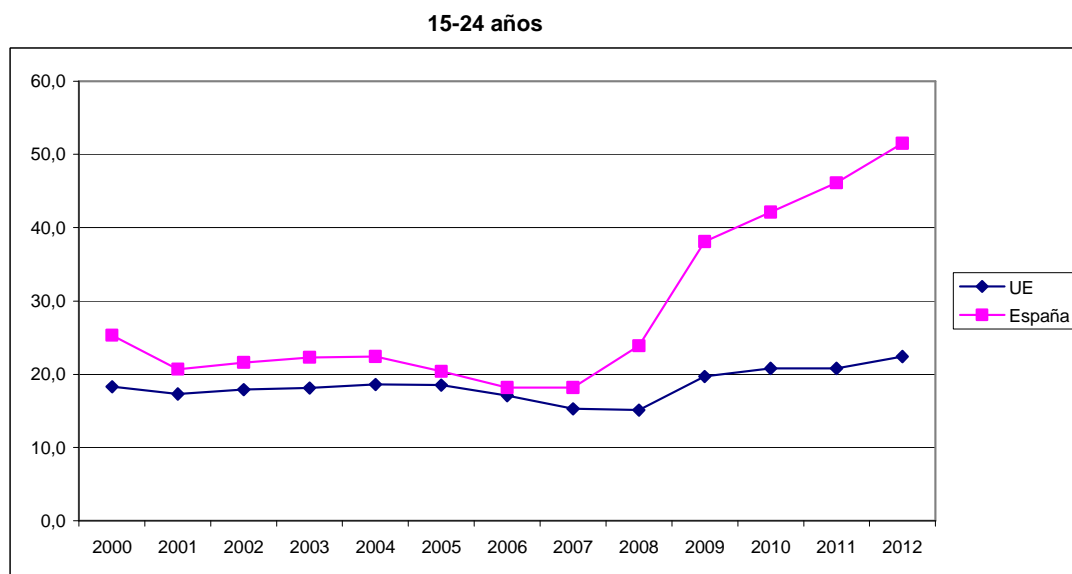
El análisis realizado se estructura en tres apartados: en primer lugar se aborda la evolución del desempleo juvenil entre los años 2000 y 2012, destacando su relación con el ciclo económico y las diferencias con el desempleo adulto. Posteriormente, se realiza un análisis más detallado de los cambios registrados por el empleo juvenil en el período 2008 y 2012, señalando los principales factores determinantes de su mayor vulnerabilidad en la crisis. Por último, se analizan las principales características del desempleo juvenil al final de este período.

1.2. La evolución del desempleo juvenil (2000-2012)

La evolución del desempleo de las personas jóvenes (menores de 25 años) en España desde principios de la pasada década reproduce la dinámica media seguida en la Unión Europea (UE), aunque con diferencias entre los valores anuales registrados por las tasas de paro –superiores en España– que se incrementan notablemente a partir de 2008, con la irrupción de la crisis económica (gráfico 1).

Unas pautas similares pueden observarse cuando se compara el comportamiento seguido por los “jóvenes adultos” (25-29 años), si bien con unos valores en las tasas de desempleo significativamente inferiores a los del grupo de menor edad.

Gráfico 1. Tasas de desempleo juvenil en la UE-27 y España, por grupos de edad. 2000-2012 (%)

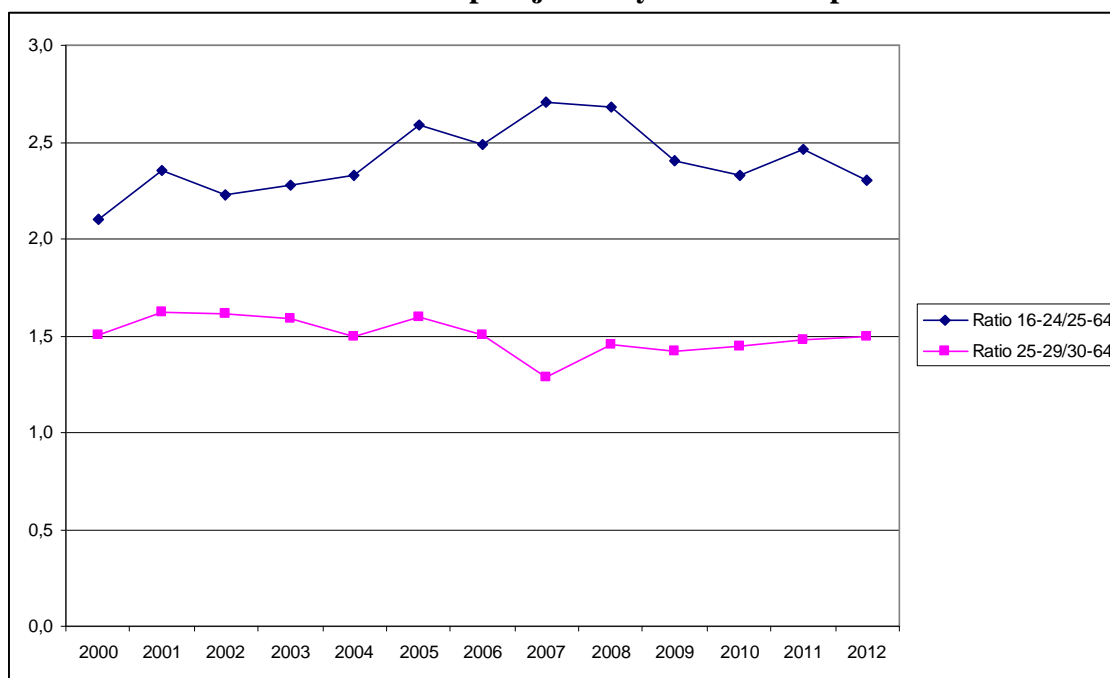


Fuente: Eurostat, elaboración propia (segundos trimestres, excepto 2012 datos de abril)

Centrando el análisis en España, una cuestión relevante es el *comportamiento del desempleo juvenil en relación al registrado por la población adulta*. Para su análisis, se toma como indicador de referencia la ratio entre la tasa de desempleo juvenil y la adulta⁵.

La evolución de esta ratio en este período permite destacar, por un lado, que la tasa de desempleo entre los jóvenes de 16 a 24 años duplica la de las personas adultas (un valor cercano a la media europea). Por otro lado, la ratio entre ambas tasas registra un descenso entre los años 2008 y 2012, en un contexto de crisis económica (gráfico 2).

Gráfico 2. Ratio de tasas de desempleo juvenil y adulto en España. 2000-2012.



Fuente: EPA, INE (segundos trimestres, excepto 2012 = primer trimestre).

El declive de la ratio entre desempleo juvenil y adulto es una tendencia que se constata asimismo en otros países europeos, y ha servido para argumentar desde algunos ámbitos que ambos grupos de población han sido afectados de forma comparativamente similar por la presente crisis.

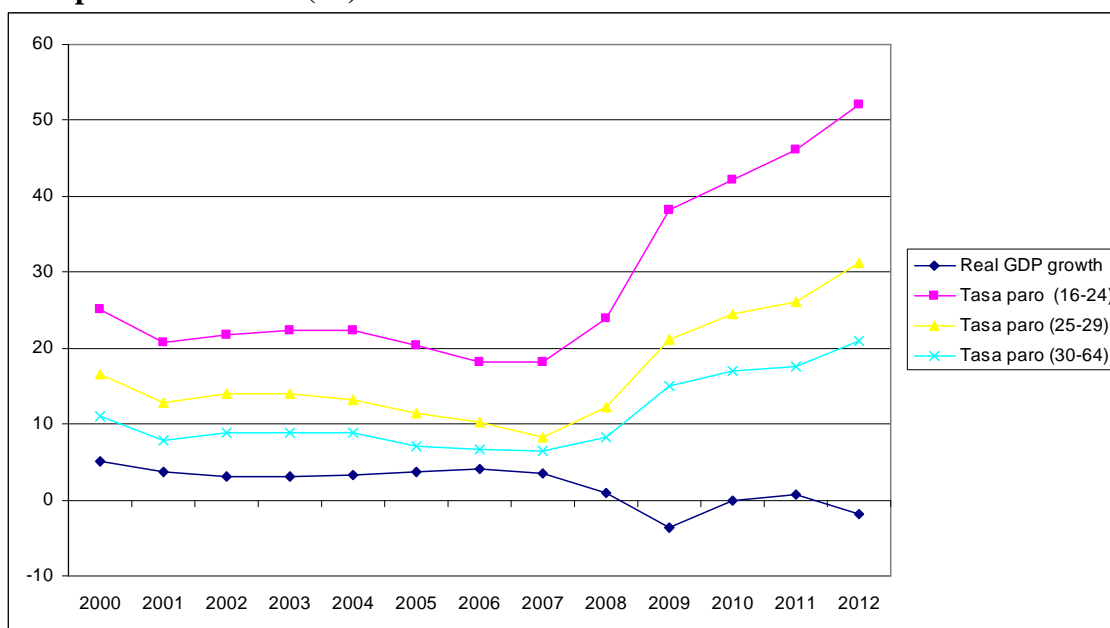
Un análisis en mayor detalle muestra sin embargo que esta dinámica se explicaría mejor en base a otros factores; particularmente por la distinta evolución seguida por la tasa de actividad, que desde el inicio de la crisis ha registrado en España un descenso en el caso de las personas jóvenes, mientras que ha experimentado un aumento entre las personas adultas.

Si se considera la evolución del grupo de edad de 25 a 29 años, se observan dos aspectos diferenciales: por un lado, un valor inferior, con una ratio de 1,5 entre ambas tasas de desempleo; y un ligero aumento de la misma desde el inicio de la crisis, que se explicaría asimismo por el aumento de la tasa de actividad en este grupo de población.

Finalmente, otro aspecto de interés en el análisis de largo plazo es la **relación entre la evolución del ciclo económico – medida a través de las variación anual del Producto Interior Bruto (PIB) real– y la tasa de de desempleo juvenil.**

El examen de los datos ofrece para España resultados coincidentes con los obtenidos por diversos estudios e informes internacionales, en una doble dimensión. Así, por una parte se constata la sensibilidad de la tasa del desempleo juvenil a las variaciones del ciclo económico, especialmente en la etapa de crisis. Por otra, se observa que la correlación negativa es mayor que la de la población adulta, sobre todo en el caso del grupo de menor edad (gráfico 3).

Gráfico 3. Variación anual del PIB real y tasas de desempleo por grupos de edad en España. 2000-2012 (%)



Corr Tasa paro-Crec. PIB (16-24) = -0,7947. Corr Tasa paro-Crec. PIB (25-64) = -0,7520.
 Corr Tasa paro-Crec. PIB (25-29) = -0,7280. Corr Tasa paro-Crec. PIB (30-64) = -0,7615

Fuente: Eurostat (PIB, 2012 previsión) y EPA, elaboración propia.

En suma, la evidencia empírica pone de manifiesto que la evolución del desempleo juvenil en la pasada década ha seguido una tendencia similar a la media de la UE. No obstante, el análisis permite destacar asimismo que *el cambio en el ciclo económico ha provocado en España un aumento del desempleo juvenil mucho más intenso al registrado en otros países europeos.*

La cuestión que se plantea por lo tanto es establecer cuales son las causas específicas de la mayor vulnerabilidad laboral de los jóvenes en España. Un interrogante cuya respuesta exige abordar en mayor detalle la evolución del empleo juvenil en la etapa de crisis.

1.3. Los factores determinantes de la mayor vulnerabilidad del empleo juvenil ante la crisis (2008-2012)

El empleo juvenil –16 a 29 años– en España ha registrado entre 2008 y 2012 un descenso de 1,9 millones de personas, que representan el 67% del total de población que ha perdido su trabajo en este período. Esta dinámica se reproduce en los dos tramos de edad, destacando el inferior –16 a 24 años– por el mayor ritmo de variación negativa del empleo (tabla 1)⁶.

Tabla 1. Empleo por grupo de edad en España. 2008 y 2012 (1000)

Grupo edad	2008	2012	Dif	%
16-24	1.849,9	850,5	-999,4	-54,0
25-29	2.773,3	1.789,8	-983,5	-35,5
30-64	15.629,7	14.641,5	-988,2	-6,3
Total	20.252,9	17.281,8	-2.971,1	-14,7

Fuente: EPA (primer trimestre)

La consecuencia de este proceso ha sido un acusado descenso de la tasa de empleo y un fuerte aumento de la tasa de desempleo entre las personas jóvenes, sobre todo en el grupo de menor edad –16 a 24 años– cuya tasa de paro asciende hasta el 52% en 2012 (tabla 2). No obstante, en términos más cualitativos quizás sea más relevante la evolución seguida por las personas jóvenes de 25 a 29 años. La razón es que este grupo manifiesta en general pautas laborales más cercanas a las de la población adulta, por lo que un aumento de 20 puntos de su tasa de desempleo en cuatro años constituye un hecho realmente preocupante.

Tabla 2. Indicadores laborales en España, por grupo de edad. 2008 y 2012 (%)

16-24 años	2008	2012	Dif
Tasa actividad	50,9	42,2	-8,7
Tasa empleo	40,1	20,3	-19,8
Tasa desempleo	21,3	52,0	30,7
25-29 años	2008	2012	Dif
Tasa actividad	86,1	86,4	0,3
Tasa empleo	76,4	59,5	-16,9
Tasa desempleo	11,3	31,2	19,9
30-64 años	2008	2012	Dif
Tasa actividad	75,6	79,3	3,7
Tasa empleo	69,7	62,6	-7,1
Tasa desempleo	7,8	21,0	13,3

Fuente: EPA (primer trimestre)

Un análisis en mayor detalle de los datos permite señalar las principales causas de la mayor vulnerabilidad del empleo juvenil ante la crisis, y que se pueden clasificar en tres grupos:

(1) En primer lugar, destacan tres factores relacionados con las *características de los empleos ocupados por las personas jóvenes* en la etapa expansiva registrada por la economía española desde mediados de los 90 hasta 2007⁷.

Por un lado la *elevada concentración sectorial del empleo juvenil en actividades significativamente afectadas por la crisis*, como la construcción, industria manufacturera y comercio. Estos tres sectores concentran el 66% de los empleos perdidos por las personas jóvenes –de los 2 grupos de edad – entre los años 2008 y 2012 (tabla 3).

Tabla 3. Empleo juvenil en España, por grupo de edad y sectores. 2008 y 2012 (1000)

Sector	2008		2012	
	16-24	25-29	16-24	25-29
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	64,9	81,4	45,5	63,1
Industrias extractivas	4,6	6,8	0,8	3,7
Industria manufacturera	280,8	401,3	80,0	208,0
Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acond	5,0	12,6	7,2	11,1
Suministro agua, act. saneamiento, gestión residuos	6,6	15,0	3,0	9,0
Construcción	291,4	415,6	49,7	107,5
Comercio al por mayor y al por menor; reparación	417,2	475,4	203,6	328,9
Transporte y almacenamiento	56,0	110,8	27,5	60,9
Hostelería	189,9	203,5	113,9	170,1
Información y comunicaciones	47,6	99,3	22,7	89,4
Actividades financieras y de seguros	20,7	82,2	9,1	37,6
Actividades inmobiliarias	5,1	14,3	1,4	5,3
Actividades profesionales, científicas y técnicas	58,7	148,4	21,3	117,2
Actividades administrativas y servicios auxiliares	68,3	114,7	31,5	74,0
AAPP y defensa; Seguridad social obligatoria	53,8	96,4	32,1	88,2
Educación	54,6	132,7	50,4	116,9
Actividades sanitarias y de servicios sociales	72,1	142,5	54,4	143,2
Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	45,3	41,3	33,3	34,1
Otros servicios	53,1	72,2	32,8	55,3
Actividades de los hogares como empleadores	54,2	106,8	30,3	65,6
Actividades organizaciones y organismos extraterritoriales	0,1	0,0	0,0	0,9
TOTAL	1.849,9	2.773,3	850,5	1.789,8

Fuente: EPA (primer trimestre)

La evolución sectorial del empleo presenta algunas diferencias por sexos. Así, entre los varones destaca el peso de la construcción, que concentra el 41% de los empleos perdidos en este período entre ambos grupos de edad. La mayor parte del empleo perdido por las mujeres se encuentra más distribuido entre la industria manufacturera, comercio y hostelería.

Por otro lado, el *mayor peso relativo del empleo en ocupaciones con una presencia significativa en sectores significativamente afectados por la crisis y/o con requerimientos de cualificación intermedios y bajos* (tabla 4)⁸.

Así, cuatro ocupaciones concentran la mayor parte de la destrucción del empleo de los jóvenes de 16 a 24 años. De ellas, una es de cualificación media-alta y con elevada presencia en sectores especialmente afectados por la crisis: Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras, construcción y minería; dos de cualificación media-baja, y también con peso significativo en sectores golpeados por la crisis: Trabajadores de servicios de restauración, personales, de protección y vendedores. Y una de baja cualificación (Trabajadores no cualificados, u Ocupaciones elementales).

En el grupo de 25 a 29, destaca asimismo la ocupación de Técnicos y profesionales de apoyo, que también registra una caída sensible del empleo.

Tabla 4. Empleo juvenil en España por grupo de edad y ocupaciones (1000). 2008-2012

Ocupación (CNO-94)	2008		2010	
	16-24	25-29	16-24	25-29
Dirección de las empresas y AAPP	19,6	89,8	12,2	66,0
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	91,2	366,7	78,1	332,2
Técnicos y profesionales de apoyo	170,2	382,6	131,4	310,9
Empleados de tipo administrativo	201,4	286,9	120,2	218,4
Trabajadores de servicios	470,2	508,7	361,9	449,3
Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	24,2	31,2	17,1	32,1
Artisanos y trabajadores cualificados	368,9	473,0	164,3	286,6
Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	144,6	246,1	74,6	150,6
Trabajadores no cualificados	334,6	370,9	219,0	303,1
Fuerzas armadas	25,0	17,2	27,3	24,7
Total	1.849,9	2.773,3	1.205,9	2.173,8

Ocupación (CNO-11)	2011		2012	
	16-24	25-29	16-24	25-29
Directores y gerentes	4,2	27,3	2,9	30,3
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	88,5	369,7	72,3	335,3
Técnicos; profesionales de apoyo	74,3	207,0	71,2	190,0
Empleados contables, administr, otros empleados de oficina	93,2	203,2	68,2	191,7
Trabajadores de los servicios d	354,0	482,5	319,2	482,8
Trabajadores cualificados en agric, pesca, forestal	18,2	30,2	15,6	22,5
Artisanos y trabajadores cualificados	146,5	252,8	96,6	196,2
Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	55,0	136,8	46,2	108,9
Ocupaciones elementales	186,4	251,1	133,7	201,8
Fuerzas armadas	23,2	24,0	13,7	20,6
Total	1.043,5	1.985,3	850,5	1.789,8

Fuente: EPA (primer trimestre)

Desagregando por sexo, se observan diferencias asociadas con la composición sectorial del empleo, con un mayor peso relativo de las ocupaciones relacionadas con la construcción entre los varones, y con los servicios entre las mujeres

El factor más determinante de la mayor vulnerabilidad de los jóvenes ante la crisis en España es sin embargo la notable precariedad laboral, que constituye el rasgo estructural más relevante –y casi “naturalizado”– de la situación laboral de este grupo de población.

Una dimensión relevante de la precariedad es la persistencia de una alta temporalidad del empleo. Ello ha facilitado la incorporación al mercado de trabajo de las personas jóvenes en las etapas de expansión económica, pero también ha determinado un mayor grado de vulnerabilidad, debido a que el mayor impacto de la crisis ha recaído en los empleos temporales (sobre todo, en el primer año).

Así, la tasa de temporalidad en 2008 era del 59% para las personas de 16 a 24 años, y del 41,8% para las de 25 a 29. En los cuatro años siguientes, el 57% del empleo asalariado perdido por los jóvenes de 16 a 24 años tenía un carácter temporal, mientras que en el caso del otro grupo de edad fue del 45%⁹.

La notable destrucción de empleo temporal producida en la presente crisis no parece corresponderse con el discurso convencional sobre la rigidez del mercado de trabajo español. La evolución del mismo registrada en este período de crisis apunta en cambio a

que éste se caracteriza por un alto grado de flexibilidad externa, que propicia que la adaptación de las empresas en los cambios de ciclo se haya realizado fundamentalmente vía ajuste del empleo y no, por ejemplo, sobre la base de la adaptación de las horas de trabajo (como ha sucedido en otros países europeos, sobre todo en las etapas iniciales de la crisis)¹⁰.

Es importante resaltar que, además de la temporalidad del empleo, *la precariedad laboral integra otras dimensiones igualmente relevantes y que afectan de forma especialmente negativa al empleo de las personas jóvenes en España*, como son: (a) la importancia de las modalidades de trabajo sin relación laboral, como es el caso de las becas; (b) la creciente extensión de la figura de los “falsos autónomos”; (c) la presencia de un volumen significativo aunque indeterminado de jóvenes en la economía sumergida; (d) las peores condiciones de trabajo, en relación a aspectos como los bajos salarios, el desajuste entre la formación adquirida y el puesto de trabajo desempeñado, la prolongación de la jornada laboral y la flexibilidad horaria, y la elevada incidencia de la siniestralidad laboral; (e) el menor acceso a la protección social; y (f) una tutela colectiva debilitada por las últimas reformas laborales de los derechos protegidos por las normas internacionales de trabajo, incluidas la libertad sindical, la negociación colectiva y la protección contra el acoso y la discriminación.

(2) En segundo lugar, es posible apuntar asimismo dos factores relativos a las *características sociodemográficas*:

De una parte el *nivel formativo*, en la medida en que la crisis ha afectado en mayor medida al empleo de las personas con niveles formativos intermedios-bajos, entre los que se cuenta un elevado porcentaje de jóvenes (tabla 5)¹¹.

Table 5. Empleo juvenil en España según grupo de edad y nivel de formación alcanzado. 2008 y 2012 (1000)

Nivel de formación	2008		2012	
	16-24	25-29	16-24	25-29
isced 1-2	257,4	202,2	88,4	109,0
isced 3-4	1.259,3	1.479,0	548,5	912,6
isced 5-6	332,2	1.092,1	213,4	768,2
TOTAL	1.848,9	2.773,3	850,3	1.789,8

ISCED-1997

Fuente: EPA (primer trimestre)

De otra parte la *nacionalidad*, constatándose una mayor vulnerabilidad de las personas jóvenes –16 a 24 años¹²– de nacionalidad extranjera (tabla 6); principalmente entre los varones, mayoritariamente empleados en el sector de la construcción.

Table 6. Empleo juvenil (16-24 años) en España, por nacionalidad 2008 y 2012 (1000)

Nacionalidad	2008	2012	Dif	%
Española	1.524,3	714,4	-809,9	-53,1
Extranjera	325,6	136,1	-189,5	-58,2

Fuente: EPA (primer trimestre)

(3) Finalmente, cabe destacar que la estructura socioeconómica española se caracteriza por una *fuerte diversidad territorial*, presentando las diferentes Comunidades Autónomas (CCAA) situaciones notablemente dispares en relación a variables como la población, la estructura productiva o los niveles de renta.

De igual forma, se constata un alto grado de heterogeneidad en el mercado de trabajo, coexistiendo regiones — incluso limítrofes — con tasas muy divergentes de empleo y paro. Unas diferencias que, además, han destacado históricamente por su persistencia a lo largo del tiempo.

El reconocimiento de esta diversidad es particularmente relevante a la hora de abordar el diagnóstico de los problemas asociados a la actual etapa económica, y en consecuencia de las políticas que se adopten para su tratamiento. La razón de ello es que, si bien la crisis ha afectado de forma generalizada al empleo juvenil en el conjunto del Estado, la magnitud de su impacto no ha registrado la misma intensidad entre las distintas Comunidades Autónomas (tabla 7)¹³

Table 7. Empleo juvenil (16-24 años) en España, por Comunidad Autónoma. 2008 y 2012 (1000)

CCAA	2008	2012	Dif	%
Andalucía	367,4	151,7	-215,7	-58,7
Aragón	48,5	25,6	-22,9	-47,2
Asturias	30,9	11,1	-19,8	-64,1
Balears, Illes	42,9	25,7	-17,2	-40,1
Canarias	77,4	40,5	-36,9	-47,7
Cantabria	18,9	8,6	-10,3	-54,5
Castilla y León	83,7	37,1	-46,6	-55,7
Castilla - La Mancha	97,2	42,1	-55,1	-56,7
Cataluña	304,9	151,3	-153,6	-50,4
Comunitat Valenciana	217,4	81,5	-135,9	-62,5
Extremadura	42,3	19,8	-22,5	-53,2
Galicia	89,4	49,1	-40,3	-45,1
Madrid	253,3	120,4	-132,9	-52,5
Murcia	75,4	32,7	-42,7	-56,6
Navarra	21,7	12,1	-9,6	-44,2
País Vasco	62,2	34,6	-27,6	-44,4
Rioja, La	12,6	4,8	-7,8	-61,9
Ceuta	2,4	0,9	-1,5	-62,5
Melilla	1,6	0,9	-0,7	-43,8
Total National	1.849,9	850,5	-999,4	-54,0

Fuente: EPA (primer trimestre)

Este comportamiento diferencial se explica principalmente por la *distinta estructura productiva regional*, de modo que las Comunidades más afectadas son las que tenían antes de la crisis una mayor especialización en actividades como la construcción, industrias relacionadas con la misma y servicios de bajo valor añadido. A ello se suman otros factores, como son el *nivel de endeudamiento regional* o las *diferencias en las políticas anticrisis* adoptadas por los distintos gobiernos autonómicos.

1.4. Principales rasgos del desempleo juvenil (2012)

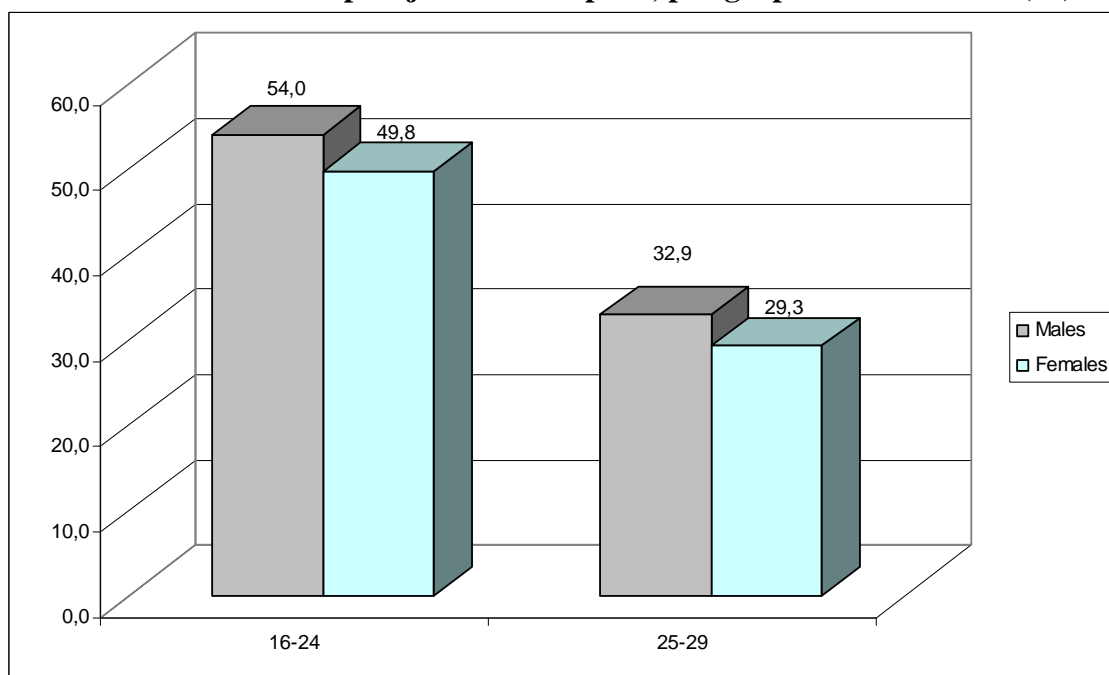
El análisis de los datos permite destacar los principales rasgos que caracterizan el desempleo juvenil en España, tras cuatro años de impacto de la crisis sobre el mercado de trabajo¹⁴.

Un primera variable relevante a considerar es el **género**, registrando los varones una tasa de desempleo superior a la de las mujeres, en ambos grupos de edad (gráfico 4).

Esta situación se explica principalmente por dos factores: por un lado, las diferencias en la composición sectorial del empleo, con una concentración más alta del empleo masculino en los sectores más afectados por la crisis (como la construcción). Además, el empleo de las mujeres tiene una mayor presencia relativa en sectores que han resistido mejor la crisis (como servicios sanitarios y educación).

Por otro lado las diferencias en la formación, con una mayor proporción de mujeres en el mercado de trabajo con niveles formativos más altos, que han registrado un menor descenso del empleo.

Gráfico 4. Tasa de desempleo juvenil en España, por grupos de edad. 2012 (%)



Fuente: EPA, INE (primer trimestre), elaboración propia

Una segunda variable importante es la **formación**, destacando las elevadas tasas de desempleo registradas por las personas jóvenes con menores niveles de formación (tabla 8).

Table 8. Desempleo juvenil por edad, sexo y nivel de formación alcanzado en España. 2012 (%)

Ambos sexos

Nivel de formación	16-24	25-29
iscd 1-2	58,8	42,0
iscd 3-4	49,5	27,7
iscd 5-6	37,0	22,8
TOTAL	52,0	31,2

Hombres

Nivel de formación	16-24	25-29
iscd 1-2	57,7	42,2
iscd 3-4	53,7	28,3
iscd 5-6	37,5	23,2
TOTAL	54,0	32,9

Mujeres

Nivel de formación	16-24	25-29
iscd 1-2	60,7	41,7
iscd 3-4	45,9	27,1
iscd 5-6	36,7	22,6
TOTAL	49,8	29,3

Fuente: EPA (primer trimestre)

La razón es la notable concentración de estas personas en puestos de trabajo con alta temporalidad, bajos requerimientos de cualificación y menor productividad, y que normalmente son más vulnerables ante los ajustes realizados por las empresas en situaciones de crisis. A ello se suma además, la mayor dificultad en encontrar un puesto de trabajo, en comparación a las personas con niveles superiores de formación.

El nivel de desempleo también presenta diferencias por *nacionalidad*, registrándose los valores más altos entre las personas jóvenes –16 a 24 años– extranjeras: 59% en 2012, frente a un 50% entre las de nacionalidad española (incluyendo las de doble nacionalidad).

Ello se explica por la mayor concentración relativa de este grupo en sectores muy afectados por la crisis –sobre todo, los varones (construcción)– y en puestos de trabajo con bajos requerimientos de cualificación y una alta temporalidad.

Otra variable relevante es la *duración del desempleo*, dado que el porcentaje de jóvenes desempleados de larga duración –1 año o más– ha aumentado notablemente hasta situarse en valores superiores al 40%, e incluso cercanos al 50% entre los varones de menor edad (tabla 9).

Ello conforma un escenario realmente preocupante, ya que la prolongación del período de desempleo contribuye a aumentar significativamente el riesgo de pobreza y exclusión social (sobre todo, considerando que las personas dejan de recibir las prestaciones de desempleo y otros subsidios como la renta de inserción).

Table 9. Desempleo juvenil en España, por edad, sexo y duración del desempleo. 2012 (1000)

	Total	Ha encontrado trabajo	< 6 meses	6 to 12	12 y más
Ambos exos					
16-24	921,8	26,1	296,9	190,8	408
25-29	810,5	32,9	263	145,1	369,6
Hombres					
16-24	503,8	14,5	154,6	89,5	245,2
25-29	447,2	16,5	146,6	81,1	202,8
Mujeres					
16-24	418	11,6	142,3	101,3	162,7
25-29	363,4	16,4	116,2	64	166,8

Fuente: EPA (primer trimestre)

Finalmente, cabe destacar una cuestión que ha cobrado una especial atención en los últimos años, como es la situación de las *personas jóvenes que ni trabajan, ni están en el sistema educativo, ni reciben formación*, y para las que se ha acuñado la denominación de “ni-ni”.

Las instituciones comunitarias incluyen dentro de esta categoría a las personas inactivas y paradas que ni estudian ni reciben formación. Tomando con referencia este criterio, en España la tasa de jóvenes “ni-ni” –porcentaje sobre la población del grupo de edad– sería en 2012 del 19% entre las personas de 16 a 24 años, y del 27% entre las de 25 a 29

Es importante destacar sin embargo que esta es una categoría sobre la que no existe consenso, ni en su delimitación conceptual, ni en su medición estadística, ni tampoco en relación a las propuestas de actuación. En este sentido, es posible plantear una crítica al modo en que se aborda este fenómeno, en una doble dimensión:

Por un lado, el análisis en detalle de las estadísticas disponibles permite señalar que el presunto crecimiento y amplitud de los “jóvenes ni-ni” en los últimos años en España no tiene un fundamento empírico sólido.

A modo de ejemplo, si se analiza la evolución del indicador de personas inactivas según situación de inactividad, se observa que la relativa a “estudiantes” registró un aumento significativo desde el inicio de la crisis, hasta concentrar en 2012 el 88% del total para el grupo de 16 a 24 años, y el 41% en el grupo de 25 a 29. El examen desagregado permite constatar que esta tendencia se reproduce en ambos sexos, destacando en cambio el diferente comportamiento registrado por las personas inactivas por motivo de “labores del hogar”, que entre las mujeres registra un decrecimiento en esta etapa.

Por otro lado, cabe resaltar que la visión política –y mediática– de este fenómeno enfatiza fundamentalmente los aspectos psicológicos de las personas afectadas; un enfoque que en buena medida tienden a culpabilizarlas por su situación, y que además contribuye a ocultar la realidad laboral y social de las personas jóvenes en España¹⁵.

De forma alternativa, parece más razonable abordar los factores estructurales que contribuyen a fomentar las situaciones de inactividad laboral y académica entre las personas jóvenes. Unos factores relacionados tanto con la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo –cuyo rasgo más relevante, como ya se ha señalado, es la elevada precariedad laboral– como con las deficiencias en la dotación y gestión de los recursos formativos, de empleo y de orientación social y personal.

2. LAS REFORMAS DEL MERCADO DE TRABAJO: UNA VALORACIÓN GENERAL

La legislación laboral en España ha experimentado un continuo e intenso proceso de modificaciones desde el inicio de la crisis, que ha culminado –de momento– con la reforma del mercado de trabajo aprobada por el actual gobierno conservador en 2012¹⁶.

Las distintas normas aprobadas en este período tienen un carácter y amplitud diversos pero en esencia sus contenidos han estado dirigidos a un mismo objetivo: *promover una mayor flexibilidad de las instituciones laborales –y por tanto a una mayor desregulación del mercado de trabajo– desde la premisa que ello constituye un requisito indispensable para favorecer la creación de empleo (especialmente, para los grupos con mayores niveles de desempleo, como las personas jóvenes).*

La aplicación de estas reformas ha sido reclamada por diferentes organismos e instituciones internacionales, que en los últimos años han defendido reiteradamente que la mayor intensidad de los efectos de la crisis en España –en comparación a otros países europeos– se debe fundamentalmente a la rigidez de las instituciones laborales.

Este argumento no tiene en cuenta sin embargo que –con la misma legislación laboral a la que ahora se tilda de rígida y se culpa del aumento del paro– España fue el país que más empleo creó de Europa en el período 1995-2007. O que, desde entonces, los niveles de paro presentan en España una significativa diversidad territorial, difícilmente imputable a una regulación legal única para el conjunto del Estado¹⁷.

A ello cabe añadir que, tal como ponen de manifiesto los resultados de diferentes estudios, las múltiples reformas laborales implantadas en España las últimas tres décadas –y que, salvo algunas excepciones, han tenido una clara orientación “flexibilizadora”– no han tenido una incidencia significativa en la creación neta de empleo, pero sí han contribuido a una mayor precariedad del mismo¹⁸.

Entre las diferentes reformas adoptadas en el contexto de la Gran Recesión, la más relevante y sustancial –por sus objetivos y el alcance de sus contenidos– la constituye sin duda la más reciente, es decir: la reforma aprobada por el actual gobierno conservador, como ya se ha señalado, en febrero de 2012.

La *Ley 3/2012* es un texto legal que impone elementos centrales de desregulación de las relaciones laborales, acompañada de un profundo rechazo de la acción sindical. Ello se efectúa mediante diversas vías, entre las que destaca: (a) la consagración de la decisión unilateral del empresario como fuente principal de determinación de reglas sobre el trabajo en sustitución de la negociación colectiva; (b) el refuerzo de la disciplina de los trabajadores en torno a un despido barato y siempre definitivo, y a unos contratos con salarios cada vez más reducidos; (c) la subordinación de los acuerdos colectivos a la decisión empresarial; y (d) una fortísima reducción del contenido laboral del derecho al trabajo, tal como se desprende de su reconocimiento constitucional. En este sentido, el derecho del trabajo se justifica así a partir de su contribución al crecimiento económico y a la productividad empresarial: no sobre la base de la tutela del trabajo dependiente, sino sobre la de la “empleabilidad” de éste.

El análisis en detalle de los contenidos de esta reforma excedería los límites del presente informe. No obstante, es importante destacar aquellos elementos que afectan de forma más relevante a la calidad del empleo de las personas jóvenes:

- *Nueva modalidad de contrato indefinido de apoyo a los emprendedores.* Se trata de un contrato que sólo podrán utilizar las empresas de menos de 50 trabajadores y que establece un período obligatorio de prueba con una duración de 1 año, en el que el trabajador podrá ser despedido sin causa que lo justifiquen ni indemnización compensatoria. Además del menoscabo en los derechos del trabajador, existe el riesgo de que las empresas utilicen el periodo de prueba de un año para transformar este contrato en un contrato temporal de hecho, de baja calidad y con costes de rescisión nulos¹⁹.
- *Mayor flexibilidad del contrato de aprendizaje y formación,* en aspectos como: la ampliación de la duración máxima del contrato a tres años; la elevación de la edad hasta los 30 años, que en la práctica puede suponer que se termine el contrato con 33 (si dura 3 años)²⁰; la posibilidad de que el trabajador aprendiz sea contratado de nuevo bajo esta modalidad por la misma o distinta empresa para una actividad u ocupación distinta; y la desvinculación del contrato de la posibilidad de obtener una titulación a través de la formación, para quienes no la tuvieran con anterioridad. El riesgo es que el aprendizaje devenga una fórmula de abaratamiento del trabajo de los jóvenes y que este tipo de contrato obligue a los jóvenes a permanecer años en una situación permanente de inestabilidad y salario reducido en trabajos de escasa cualificación, sin lograr una verdadera, efectiva y homologable capacitación y especialización profesional.
- *Modificación de la regulación del contrato a tiempo parcial,* que incluye la eliminación de la prohibición de realizar horas extraordinarias, además de las complementarias.
- *Mayor flexibilidad en el régimen jurídico de los despidos,* que amplía las causas, suprime requisitos administrativos y abarata significativamente el coste de las indemnizaciones compensatorias.
- *Notable aumento del poder empresarial para la modificación sustancial de las condiciones de trabajo.* La reforma consagra un modelo de flexibilidad interna “no negociada”, en el que se elimina la participación de los representantes de los trabajadores y se favorece la capacidad unilateral del empresario para modificar e imponer condiciones de trabajo (en relación a materias como salario, jornada, clasificación profesional...).
- *Reforma del sistema de negociación colectiva,* en elementos como: (a) favorecer las posibilidades de inaplicación en las empresas de los convenios colectivos (descuelgues); (b) potenciar la descentralización de la negociación colectiva, reforzando el ámbito de empresa. Un cambio contraproducente que repercutirá muy negativamente en el derecho a la negociación colectiva, considerando el elevado minifundismo de la estructura empresarial en España²¹; y (c) la limitación a la ultraactividad de los convenios colectivos²².

La aprobación de esta reforma ha provocado el rechazo expreso de las organizaciones sindicales, que han impulsado un creciente proceso de movilización (incluyendo la convocatoria de una huelga general)²³.

Los sindicatos han destacado que esta reforma no tendrá efectos en la creación neta de empleo, pero en cambio sí promoverá a un mayor grado de precariedad del mismo, tanto en términos de condiciones de trabajo como de tutela de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores (incluyendo el derecho a la acción sindical y la negociación colectiva).

Asimismo, han señalado que esta norma nace acompañada del desprecio a los procedimientos democráticos, ya que el gobierno no respetado el derecho de información y consulta previa con los sindicatos representativos que garantizan tanto el ordenamiento jurídico español como el europeo en materia de política social. Ni tampoco ha reunido los requisitos de urgente necesidad que la constitución exige para que el gobierno pueda legislar por vía de urgencia.

Finalmente, las organizaciones sindicales han resaltado que esta norma promueve en un última instancia un modelo de competencia empresarial basado en la reducción de precios y costes laborales, en detrimento de la innovación y el valor añadido. Un modelo que frenará el necesario tránsito hacia un modelo económico más sostenible, y favorecerá una mayor precariedad del empleo que afectará de forma especialmente negativa a las personas jóvenes.

3. EL RETO DEL EMPLEO JUVENIL EN ESPAÑA: CRITERIOS Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

Las políticas de empleo pueden jugar un papel relevante en la crisis actual ya que tienen un impacto positivo –aunque limitado –en la reducción del paro y el aumento de la ocupación (como ponen de manifiesto los resultados de las diversas evaluaciones realizadas, tanto en el ámbito internacional como nacional). La razón es que este impacto depende del desarrollo de otras políticas –como la adopción de políticas macroeconómicas de estímulo a la actividad productiva, las políticas industriales, educativas y de fomento de la innovación– que contribuyan a dinamizar la recuperación de la actividad económica en los diferentes sectores productivos.

No existe una solución única y generalizable que permita afrontar con garantías de éxito los retos que plantea el empleo de las personas jóvenes, máxime en un escenario de crisis como el actual. Abordar esta cuestión exige en todo caso, como ha señalado la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptar un enfoque integrado y coherente que combine intervenciones macro y microeconómicas en diferentes ámbitos de actuación –educativo, laboral, social, etc.– y que esté orientado tanto a la oferta y la demanda de mano de obra, como al volumen y la calidad del empleo²⁴.

El objetivo de este capítulo es aportar propuestas de actuación que contribuyan a favorecer el empleo juvenil en España, y que se sustentan en un doble criterio general:

Por un lado, en un escenario actual de restricción presupuestaria *el diseño y aplicación de las actuaciones debería basarse en una identificación más precisa de los distintos grupos de jóvenes*, que permita priorizar y especializar las actuaciones ajustando los recursos disponibles a las necesidades y vulnerabilidades.

Por otro lado, para aprovechar todo su potencial el desarrollo de las políticas de empleo debería planificarse en un doble nivel temporal: a *corto plazo*, mediante actuaciones de choque orientadas a mitigar el impacto inmediato de la crisis, que presten especial atención a los grupos más vulnerables; y a *medio plazo*, promoviendo una reorientación de estas políticas que favorezca una mejora de su funcionamiento –tanto en el ámbito estatal como territorial– que contribuya a garantizar una transición justa ante el impacto causado por los múltiples retos que se plantean para las próximas décadas –demográficos, sociales, medioambientales– ofreciendo nuevas oportunidades para la mejora de las capacidades profesionales, y contribuyendo a una economía más productiva, sostenible e inclusiva.

3.1. Actuaciones en el corto plazo

Identificación más precisa de los grupos de población destinatarios de las políticas

La precariedad laboral en España afecta de forma especialmente intensa a las personas jóvenes, configurándose en términos generales como el rasgo estructural distintivo –y casi *naturalizado*– de la participación de este grupo de población en el mercado de trabajo. Ello ha determinado una mayor vulnerabilidad ante la crisis siendo los jóvenes, como ya se ha señalado de forma reiterada, el grupo de edad más afectado.

No obstante, dentro de este marco general es posible constatar situaciones diferenciadas que conforman la existencia de grupos de jóvenes con características y necesidades específicas (cuadro 1).

Cuadro 1. Tipología de situaciones laborales de las personas jóvenes en España

1. Personas jóvenes desempleadas, pudiendo distinguirse dos grupos: **(a)** jóvenes que no encuentran su primer empleo, las cuales buscan insertarse en el mercado laboral en las mejores condiciones y que en algunos casos extienden su periodo de formación como vía de escape ante la imposibilidad de encontrar un empleo; y **(b)** jóvenes que pierden su puesto de trabajo, que o bien pasan a acabar sus estudios (los jóvenes de menor edad), o bien no tienen la intención de retomar los estudios o mejorar su nivel de formación, engrosando nuevamente en ambos casos los datos de inactividad.

Asimismo, entre los jóvenes desempleados que buscan activamente un empleo, se puede distinguir: **(a)** jóvenes con bajos niveles de formación, que han registrado una pérdida rápida del empleo y que tienen mayores desventajas a la hora de incorporarse nuevamente al empleo, y **(b)** jóvenes con un nivel formativo alto, que han perdido su empleo y han mostrado importantes desajustes entre su nivel de cualificación y el puesto de trabajo que han desempeñado.

Es importante remarcar este hecho: la crisis económica ha provocado que una parte de los jóvenes (los de menos edad) se reincorporen a los estudios. Sin embargo, otra parte relevante de los mismos no se plantea esta opción.

2. Personas jóvenes con empleo, entre las cuales: **(a)** jóvenes que tienen trayectorias laborales marcadas por la precariedad laboral, entendiéndose que se trata de trayectorias en las que existen los siguientes rasgos: una menor seguridad y estabilidad en el empleo (atrapamiento en la contratación temporal y fuerte rotación laboral); mayor presencia en las formas de trabajo sin relación laboral (como por ejemplo, las becas, prácticas y “falsos autónomos”); peores condiciones de trabajo (en términos de promoción profesional, salario, tiempo de trabajo, siniestralidad laboral, etc.); así como por experimentar trayectorias laborales discontinuas, con diversas entradas y salidas del empleo (en tiempos de crisis, existe además una presión por aceptar empleos de baja calidad y peores condiciones de trabajo); y **(b)** jóvenes que tienen trayectorias laborales estables, que a diferencia de los anteriores, presentan una mayor estabilidad en el empleo, perspectivas de promoción en la empresa, así como mejores condiciones laborales. Dentro de ambos grupos se pueden identificar asimismo diversas situaciones en función del nivel de estudios (alto y medio-bajo).

3. Personas jóvenes inactivas que han abandonado sus estudios de forma prematura, no han trabajado y no reciben ningún tipo de formación destinada a mejorar su nivel formativo que le permita conseguir un mejor acceso al empleo.

Fuente: Jorge Aragón, Alicia Martínez, Jesús Cruces y Fernando Rocha: *Las políticas de empleo para jóvenes en España. Una aproximación territorial*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid, 2012.

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

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

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

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

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

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

Finalmente, cabe considerar las necesidades del colectivo que se encuentran en situación de inactividad, que no tiene intención de regresar a los estudios. Para estas personas, igual que para aquellas que abandonaron los estudios, la herramienta más potente podría ser la orientación educativa y laboral. Mediante la elaboración de

itinerarios personalizados que incentive a estas personas a la integración, bien en el sistema educativo, bien en el mercado de trabajo.

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

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

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

3.2. Actuaciones en el medio plazo

A medio plazo, se plantea incidir en tres ejes generales de actuación: (a) mejorar las transiciones del sistema educativo al productivo; (b) reforzar y mejorar las políticas activas de empleo; y (c) potenciar el papel de la negociación colectiva.

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

El sistema educativo en España ha registrado importantes avances en las últimas décadas, que se ponen de manifiesto en indicadores como la alfabetización masiva, la escolarización general, la feminización del alumnado y el creciente acceso a la enseñanza superior.

No obstante, también persisten desde hace años algunos problemas o desequilibrios estructurales entre los que cabe destacar dos por su incidencia sobre las transiciones laborales de las personas jóvenes:

(1) El *elevado nivel de abandono educativo temprano*, que en 2011 registraba una tasa del 26,5%, siendo superior entre los varones –31%– que entre las mujeres (22%)²⁵. Ello constituye un hecho especialmente preocupante en una doble dimensión: porque determina un mayor grado de precariedad en las trayectorias laborales de las personas afectadas; y porque implica un elevado coste social y económico en términos de aumento de la pobreza y exclusión (causadas por la elevada vulnerabilidad de este colectivo ante las situaciones de crisis como la actual).

En este sentido, las estrategias de intervención deberían abordar aspectos como: (a) profundizar en el conocimiento de las causas de este fenómeno; (b) reforzar la orientación en la enseñanza secundaria obligatoria; (c) garantizar una oferta suficiente de alternativas formativas; (d) mayor flexibilidad de la oferta educativa en las etapas

postobligatorias, propiciando un sistema educativo más interconectado mediante pasarelas que faciliten el paso desde la formación profesional a la educación general y viceversa, y aumentando la permeabilidad entre el sistema educativo-formativo y el mundo laboral, a fin de estimular el retorno a las etapas y ciclos formativos de los que han abandonado aquél prematuramente; (e) facilitar que se pueda compatibilizar el trabajo y la formación mediante un aprovechamiento horario más intensivo de los centros docentes, (f) una mayor oferta de formación a distancia y una ampliación de la oferta de los centros de formación de adultos, entre otras; y (g) la puesta en marcha del sistema de reconocimiento, evaluación y acreditación de las cualificaciones obtenidas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de aprendizaje.

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

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

Reforzamiento y mejora del funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo

Un elemento clave es el reforzamiento de la dotación económica y de personal de los Servicios Públicos de Empleo (SPE), que en España registran unas ratios de recursos sobre el PIB y personal por persona desempleada muy inferiores a la de los países europeos más avanzados y claramente insuficientes para afrontar las necesidades presentes y futuros de los usuarios. Máxime, considerando las orientaciones comunitarias sobre los plazos de atención a las personas que han pasado al desempleo (y que en el caso de España siguen sin cumplirse, especialmente en relación a las personas jóvenes).

Asimismo, sería necesario incidir en la mejora del funcionamiento de los SPE planteándose objetivos como: (a) estimular a los jóvenes a registrarse en los SPE, incluso en el caso de que no vayan a recibir prestaciones por desempleo; (b) establecer una mayor especialización de los SPE para mejorar los mecanismos de apoyo en la búsqueda del primer empleo, así como el desarrollo de planes personalizados e integrados de inserción laboral para todos los jóvenes desempleados durante los primeros 4 meses de paro; (c) la centralización de la información relativa tanto a usuarios como a las actividades de las entidades colaboradoras; (d) la modernización de los servicios a partir de un mejor aprovechamiento de las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones; (e) el fomento de la coordinación y

cooperación entre las distintas administraciones responsables de la gestión de las políticas de empleo –Servicio Público de Empleo estatal y Servicios Autonómicos– así como entre los diferentes agentes privados que intervienen;

Fomento de los servicios de información, orientación y asesoramiento

El servicio de información, orientación y asesoramiento es clave porque es la primera atención que debería recibir la persona desempleada. La orientación debería considerarse, por tanto, como un servicio de carácter general, que en el caso de las personas jóvenes debería extenderse garantizando su presencia en los centros educativos.

Especialización de incentivos a la contratación

Las evaluaciones realizadas sobre las políticas de incentivos a la contratación han puesto de relieve su escaso impacto macroeconómico –en términos de creación de empleo o reducción del paro– y su escasa eficacia cuando su población objetivo es excesivamente amplia.

En este sentido, se plantea la conveniencia de abordar un rediseño de la política de incentivos, que en caso de las personas jóvenes debería centrarse en el impulso al empleo estable (contratación inicial indefinida o conversión de contratos temporales). De otro lado, en el caso de los contratos formativos se propone limitar los incentivos exclusivamente a su conversión en indefinidos -no a la contratación inicial- para favorecer así tanto la estabilidad del empleo como la consolidación de la carrera profesional de las personas jóvenes.

Fomento de la estabilidad en el empleo

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

La temporalidad del empleo es un fenómeno que se caracteriza por la diversidad de factores que determinan su desarrollo, sin que sea posible reducir la explicación del mismo a una causa singular (como el coste del despido). El tratamiento de este fenómeno precisa por tanto la adopción de un enfoque necesariamente multidimensional.

En todo caso, las posibles propuestas deberían estructurarse en tres ejes básicos: (a) el fomento de la estabilidad en el empleo, atendiendo así al doble objetivo de asegurar los requerimientos de seguridad de los trabajadores y dar respuesta, en paralelo, a las exigencias de un nuevo modelo productivo basado en la cualificación profesional y la innovación; (b) impulsar medidas orientadas a promover la reducción de la temporalidad injustificada y un mejor uso de la contratación temporal; y (c) fomentar el desarrollo de los instrumentos negociados de flexibilidad interna –fundamentalmente, a

través de la negociación colectiva – como alternativa a la opción más traumática de la flexibilidad externa.

Potenciación y mejora de la formación profesional para el empleo

Un eje de actuación de especial importancia en el contexto actual es el *reforzamiento y mejora de la calidad de la formación profesional para el empleo*, en relación a aspectos como: (a) la identificación más precisa de los colectivos destinatarios de las acciones en los distintos ámbitos territoriales de actuación; (b) la adopción de un enfoque más proactivo en el diseño de la oferta formativa, que –partiendo del necesario diagnóstico sobre las características de la estructura productiva de cada territorio – tenga como objetivo promover un enriquecimiento y mejora generalizada de los niveles formativos de la población (máxime en un escenario estratégico en el medio y largo plazo asociado, como ya se ha señalado, a una demanda creciente de cualificaciones altas e intermedias); (c) la articulación de sistemas e de planificación y coordinación eficaces, así como de mecanismos rigurosos, homogéneos y compartidos de evaluación, que identifiquen las mejores prácticas a nivel regional y sirvan asimismo para condicionar en alguna medida la financiación a la obtención de resultados en términos de inserción laboral; y (d) el impulso de un buen sistema de información y orientación profesional para las personas desempleadas, que les permita un mayor conocimiento de las oportunidades de formación y empleo disponibles y, por tanto, una mejor planificación e integración de sus itinerarios de inserción laboral.

Refuerzo de los programas de Formación-Empleo

Unos programas especialmente interesantes para las personas jóvenes, que además han tenido en general un notable éxito en términos de inserción laboral en España, son los que combinan la formación con el empleo. Concretamente, las Escuelas Taller y Casas de Oficio²⁶, y los Talleres de Empleo²⁷.

El desarrollo de estos programas presenta no obstante algunas debilidades, cuya evaluación permite apuntar algunos criterios de mejora tales como:

- La normativa debería ser abierta respecto a las actividades, sin enumerarlas, definiendo dos criterios generales, el interés social y los requerimientos de empleo en la zona, para posteriormente concretar y especificar más en cada convocatoria. Se trataría de combinar el criterio de actividades de servicio público y otras actividades más vinculadas al tejido productivo concreto, sectores emergentes o sectores que generan empleo y necesitan mano de obra, teniendo en cuenta que los promotores pueden ser entidades públicas pero también otras entidades privadas no lucrativas.
- Los Servicios Públicos de Empleo deberían ser más pro-activos en orientar las actividades con el objetivo de creación de empleo y de desarrollo local.
- Como el fin último debe ser la inserción laboral posterior de los alumnos, la vinculación de las empresas con los Proyectos parece necesaria, planteándose diversas opciones: primar en la concesión a aquellos proyectos que aportan un compromiso de contratación por parte de empresas a la finalización de aquel; aportar una red de empresas interesadas en la especialización del proyecto;

establecer un periodo de tutoría posterior a la finalización del Proyecto de 3 meses para apoyar la inserción; establecer un porcentaje de inserción obligado.

- Revisar la fase formativa inicial en las Escuelas Taller y Casas de Oficio. Se podría plantear que la formación teórica se haga en paralelo a la actividad productiva. La mayoría son alumnos que provienen del abandono escolar temprano y en algunos casos son personas en situación o riesgo de exclusión social. En ambos supuestos la formación teórica puede resultar un fracaso, y en algunos casos la formación que se requiere está más vinculada al aprendizaje de habilidades sociolaborales que a la teoría sobre la actividad a desarrollar.
- Los SPE deben tener un mayor papel en la promoción de los proyectos, en su seguimiento y en la evaluación de los mismos y del grado de inserción de los alumnos

Fomento del autoempleo y la economía social, dirigido a personas con niveles altos de formación

La evaluación de los programas de fomento del autoempleo y la economía social no arroja datos especialmente positivos en términos generales. A ello se suma que la actual crisis ha tenido un notable impacto en la actividad emprendedora en España, que para las personas jóvenes ha conllevado además un aumento del endeudamiento tanto individual como de sus familias

El fomento del autoempleo puede tener sentido en su caso para colectivos específicos, como las personas con elevados niveles de formación, o las que habitan en zonas no urbanas con objeto de reducir el éxodo rural de la población juvenil.

En este sentido, se plantea promover el autoempleo mediante medidas como: (a) fomentar los servicios de formación, orientación y asesoramiento sobre las oportunidades y riesgos a los que se enfrenta la actividad; (b) impulsar los servicios de tutoría y financieros –incluido el acceso al crédito y el capital de riesgo– y los mecanismos para facilitar los procedimientos de registro (incluida la creación de empresas), y contemplar exenciones parciales con las cotizaciones a la Seguridad Social durante los primeros años; y (c) ello debería acompañarse del desarrollo de medidas e instrumentos de apoyo financiero para el inicio de actividades por parte de las personas desempleadas.

Potenciar el papel de los interlocutores sociales a través de la negociación colectiva

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

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

- La promoción de la implantación de planes dirigidos al mantenimiento del empleo y el rejuvenecimiento de las plantillas mediante un uso adecuado de la jubilación parcial combinada con contratos de relevo
- El impulso del uso de contratos para la formación o en prácticas como alternativa al recurso creciente de las becas y prácticas como vía de incorporación de las personas recién tituladas a las empresas. Ello debería acompañarse de un fomento de las mejoras de condiciones de trabajo asociadas a estos contratos. Asimismo, debería reforzarse el control de la utilización fraudulenta tanto de los contratos formativos como de las figuras de trabajo sin relación laboral.
- Garantizar el acceso a formación profesional dirigida a personas empleadas de los trabajadores jóvenes con contrato temporal, así como que la oferta formativa responda a la promoción profesional real (y que no se limite a la mejora de conocimientos del puesto de trabajo habitualmente desempeñado).
- La mejora de las condiciones de trabajo, especialmente en relación a materias como retribución, clasificación y promoción profesional, jornada y salud laboral.
- Velar por el cumplimiento de los principios de igualdad de trato y no discriminación.

SEIS REFLEXIONES FINALES

(1) La magnitud de los retos que plantea la crisis actual exige la dotación de recursos económicos suficientes que sustenten el desarrollo de las políticas en los diferentes ámbitos de actuación. Unos recursos cuyo alcance se han visto condicionados notablemente sin embargo por el escenario de restricción presupuestaria delimitado desde 2010 en el marco del Plan de Austeridad. Ello determina la necesidad de un mayor esfuerzo en la delimitación de las prioridades, que en el caso de las políticas activas de empleo dirigidas a las personas jóvenes deberían centrarse en la atención a quienes tienen niveles más bajos de formación.

La adaptación a este escenario de restricción debería ir acompañada de una reflexión colectiva sobre la forma en que los distintos gobiernos europeos no han dudado en destinar ingentes sumas de dinero al rescate del sector financiero –sin el necesario establecimiento de compromisos firmes por parte de éste, por ejemplo en materia de inversión productiva o mayor regulación de su actividad– en contraste con los obstáculos que se argumentan permanentemente cuando se demanda el aumento de la inversión destinada a las políticas sociales²⁸. Una reflexión a la que debería sumarse, en paralelo, un debate serio y riguroso sobre el amplio margen de mejora de los ingresos de que disponen las Administraciones Públicas a través de la fiscalidad.

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

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

(4) Frente a la utilización permanente por parte de los distintos gobiernos europeos de procedimientos unilaterales para la adopción de reformas y medidas laborales, es imprescindible impulsar el fortalecimiento e impulso de los procesos de diálogo social – y por tanto la participación de los interlocutores sociales – como una pieza central de las políticas europeas. Ello se perfila como un elemento imprescindible en una coyuntura histórica especialmente crítica, en la que la crisis – y la inoperancia manifestada a la hora de promover una salida cooperativa de la misma a nivel comunitario – han contribuido a incrementar la desafección ciudadana respecto del proyecto de integración europeo.

(5) Las reformas laborales aprobadas en España desde el inicio de la crisis, han estado orientadas a promover una mayor flexibilidad y desregulación del mercado de trabajo, desde la premisa que ello contribuirá a la creación de empleo.

Ante ello, conviene resaltar la idea de que el mercado de trabajo ni crea ni destruye empleo, sino que transmite al mismo la evolución de los mercados de productos. Un mecanismo que puede funcionar peor o mejor, pero cuya evaluación precisa abordar los factores que perturban la actividad económica –especialmente, desde el lado de la demanda– y como el mercado de trabajo transmite las mismas.

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

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

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

(6) Los efectos de las políticas de desregulación del mercado de trabajo son especialmente negativos para la situación laboral de las personas jóvenes, ya que –en un escenario de crisis como el actual– no favorecerán un aumento neto del empleo de este grupo de población, pero sí contribuirán a fomentar una mayor precariedad laboral y –por tanto– a una mayor vulnerabilidad social.

La diferencia entre el desafío del empleo juvenil y el desafío del empleo en general consiste, como ha señalado la OIT, en que ayudar a las y los jóvenes a tener un buen comienzo contribuye a favorecer que sus trayectorias laborales sigan la vía del trabajo decente. Cuanto más tiempo lleva emprender esa vía, o si no existe tal vía, más difícil resulta el desafío.

Desde esta premisa, el debate que se plantea a las sociedades europeas es si la salida de la crisis para las personas jóvenes debe realizarse en términos de más precariedad –“cualquier empleo es mejor que ningún empleo”– o si deben ponerse en cambio todos los medios necesarios para favorecer su emancipación y unas condiciones dignas de vida y trabajo.

NOTAS

¹ Eurostat newsrelease euroindicators, 81/2012 (1/6/2012).

² La edición conjunta en inglés de los distintos estudios nacionales se realizará en el último trimestre de 2012. La versión definitiva del presente informe se entregó en julio de 2012.

³ En España existe educación obligatoria hasta los 16 años, por lo que las personas de edades inferiores son consideradas como inactivas por las estadísticas laborales.

⁴ Este último grupo de edad se denomina como “jóvenes adultos” en la terminología comunitaria. European Commission: *Recent developments in the EU-27 labour markets for young people aged 15-29* (September 2010).

⁵ A fin de facilitar la comparación con el análisis de otros países europeos, se han calculado dos tipos de ratio. Por un lado, la ratio entre el desempleo del grupo de edad 16-24 y el de 25-64; por otro, la ratio entre el desempleo del grupo 25-29 y 30-64.

⁶ En este epígrafe, se analizan los datos relativos a los primeros trimestres de 2008 y 2012.

⁷ Entre 1996 y 2007 se crearon en España 7,5 millones de empleos, de los que 1,5 millones –20% del total– fueron ocupados por jóvenes (16 a 29 años).

⁸ El análisis se ha dividido en dos períodos temporales (2008-2010 y 2011-2012) debido a los cambios metodológicos de la EPA, con la aplicación –a partir de 2011– de la nueva Clasificación Nacional de Ocupaciones.

⁹ Esta dinámica se refleja con mayor evidencia en el primer año de la crisis, donde se produce la mayor destrucción de empleo de todo el período. Así, los empleos temporales concentraron el 80% de los empleos perdidos por jóvenes (16 a 24) entre 2008 y 2009, y el 67% del grupo de 25 a 29.

¹⁰ Esta situación tiene su raíz en el predominio en España de un modelo de competencia empresarial basado en la reducción de costes y precios, que se refleja en aspectos como: el escaso desarrollo de procesos de innovación, la fuerte creación de puestos de trabajo con requerimientos de fuerza de trabajo poco cualificada, los bajos niveles de formación en las empresas y el elevado índice de temporalidad del empleo no justificada.

¹¹ Los datos se han estructurado según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación elaborada por la UNESCO (ISCED-97), que establece seis niveles educativos: 0 (Educación pre-primaria), 1 (Educación primaria o primer ciclo de la Educación básica); 2 (Primer ciclo de educación secundaria o segundo ciclo de educación básica); 3 (Segundo ciclo de educación secundaria); 4 (Educación post-secundaria no terciaria); 5 (Primer ciclo de la educación terciaria (no conduce directamente a una calificación avanzada); y 6 (Segundo ciclo de la educación terciaria (conduce a una calificación de investigación avanzada).

¹² Datos desagregados para el grupo de 25-29 años no disponibles en el momento de redacción de este informe.

¹³ Datos desagregados para el grupo de 25-29 años no disponibles en el momento de redacción de este informe.

¹⁴ Aunque los primeros síntomas de la crisis comienzan a detectarse a finales de 2007, sus efectos sobre el empleo comienzan a producirse en la segunda mitad de 2008.

¹⁵ Por ejemplo, los medios de comunicación que contribuyeron notablemente a sobredimensionar este fenómeno –incidiendo en aspectos como la “indiferencia” y “apatía” de los jóvenes españoles– no han reflejado sin embargo el creciente número de protestas y movilizaciones sociales que contribuyeron a impulsar el movimiento de “indignados”, que alcanzó resonancia internacional el 15 de mayo de 2011.

¹⁶ *Real Decreto Ley 3/2012 de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.* Tras el trámite de discusión parlamentario, el texto fue finalmente aprobado en julio: *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.*

¹⁷ La tasa de paro en España en el primer trimestre de 2012 es del 24,4%, registrándose una diferencia de 19,6 puntos entre la Comunidad con un nivel de desempleo más alto –Andalucía, con el 35,5%– y la que tiene el más bajo (País Vasco, con el 13.6%).

¹⁸ El Estatuto de los Trabajadores ha tenido 52 reformas desde su aprobación en 1980 hasta 2011. Para un análisis en detalle de estas reformas y sus efectos sobre el empleo, ver Fundación 1º de Mayo: *52 reformas del Estatuto de los Trabajadores en 1980*. Fundación 1º de Mayo. Madrid, 2012 (disponible en www.1mayo.ccoo.es).

¹⁹ Cabe señalar de otro lado que las bonificaciones a este contrato van a determinar que sean los parados con prestación los más susceptibles de ser contratados. Solo el 15% de las personas jóvenes cobra prestación por desempleo, por lo que no va a ser un contrato que afecte en un alto volumen este grupo, aunque sí incidirá sobre la calidad del empleo del mismo.

²⁰ Antes de la reforma el límite estaba en 21 años.

²¹ El 90% de las empresas en España tiene menos de 10 trabajadores, y en torno al 60% entre 1 y 2 trabajadores. De ahí la importancia de los convenios colectivos sectoriales, que en España tienen eficacia general o *erga omnes*.

²² El concepto de ultraactividad significa que, una vez finalizada la vigencia del convenio colectivo, sigue ejerciendo sus efectos hasta que no se firme uno nuevo. Antes de la reforma de 2012, no había límites a esta continuidad, mientras que a partir de la misma se limita a un año.

²³ La huelga tuvo lugar el 29 de marzo de 2012. Es la segunda huelga general convocada en esta etapa de crisis, siendo la primera la realizada el 29 de septiembre de 2010, como protesta ante la reforma laboral aprobada por el anterior gobierno socialista.

²⁴ International Labour Office: *The youth employment crisis: Time for action*. ILO. Geneva, 2012.

²⁵ Datos relativos a población de 18 a 24 años que no ha completado la segunda etapa de secundaria y no sigue ninguna educación-formación (Fuente: Eurostat).

²⁶ Las *Escuelas Taller* y las *Casas de Oficios* constituyen un programa público de empleo-formación que tiene como finalidad la inserción de desempleados jóvenes menores de 25 años, a través de su cualificación en alternancia con la práctica profesional, en ocupaciones relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural, así como con la rehabilitación de entornos urbanos o del medio ambiente, la mejora de las condiciones de vida de las ciudades, así como cualquier otra actividad de utilidad pública o de interés general y social que permita la inserción a través de la profesionalización y experiencia de los participantes.

²⁷ Es un programa mixto que combina acciones de formación-empleo, dirigidas a desempleados de 25 o más años, en actividades relacionadas con nuevos yacimientos de empleo de interés general y social, promovidos por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, facilitando así su posterior integración en el mercado de trabajo, tanto en el empleo por cuenta ajena como mediante la creación de proyectos empresariales o de economía social. En este programa podrían participar los jóvenes de 25 a 29 años.

²⁸ Por ejemplo, el Plan Anual de Política de Empleo para 2012 aprobado por el gobierno español establece una reducción del 21% en el gasto de las políticas activas de empleo, con una mayor incidencia en las políticas que más favorecen la inserción laboral de los jóvenes, como la formación, programas de formación-empleo y apoyo al autoempleo y la creación de empresas.