

# MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ECONOMÍAS BASADAS EN TURISMO: LA EXPERIENCIA DE LAS ISLAS BALEARES

*Francisco Caparrós Alcaraz*

Servei d'Ocupació de les Illes Balears  
fjcaparros@soib.caib.es

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, las Islas Baleares han experimentado un continuo crecimiento económico y profundización productiva en servicios turísticos hasta convertirse en la actividad económica más importante. Dichas dinámicas son muy exigentes en cuanto a la cantidad de recursos humanos necesarios y configuran un mercado de trabajo idiosincrático con debilidades como las bajas tasas de inversión en I + D, nivel educativo básico y elevadas tasas de fracaso escolar en los jóvenes, estructura microempresarial y estacionalidad económica aguda debido a las transiciones abruptas entre empleo y desempleo durante la temporada de verano e invierno.

El artículo presenta un diagnóstico comparativo detallado de un mercado laboral especializado en actividades turísticas y como la administración pública responsable de la ejecución de políticas activas de empleo aborda los desequilibrios y facilita las transiciones profesionales entre el empleo y el desempleo a escala regional. Se analiza el desempleo, los contratos laborales, la asistencia en la búsqueda de empleo, la gestión de vacantes de empleo, la orientación laboral, la formación profesional, la formación dual, los programas de empleo público, los subsidios salariales y el apoyo a emprendedores. Por último, se ofrecen recomendaciones basadas en la evidencia empírica y cómo las políticas activas de empleo abordan el claroscuro de un mercado laboral turístico de carácter estacional.

## 2. EL MERCADO DE TRABAJO DE LAS ISLAS BALEARES: NOTAS DISTINTIVAS

Las Islas Baleares es una comunidad autónoma del Reino de España y forman parte de la UE. El archipiélago se sitúa en el Mediterráneo occidental y está formado por cuatro islas habitadas, pequeñas islas e islotes. La tierra es 4.992 km<sup>2</sup> y las islas principales son Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera. En el año 2015, la población de las Baleares fue de 1.103.442 y la densidad de población de 221 habitantes/km<sup>2</sup>. Mallorca con 858.313 habitantes es la isla más poblada, seguida por Ibiza 140.271, Menorca 93.313

y Formentera con 11.545 habitantes. No hay diferencias significativas en la distribución entre hombres y mujeres y el mayor riesgo demográfico es la tasa de dependencia de la población no productiva que es el 43,74% en 2014. Por otro lado, la pirámide poblacional de las Baleares es regresiva debido a la baja natalidad y el envejecimiento continuo de la población.

Baleares tiene una tasa de población con nivel de educación terciaria (27,9%) más baja que la UE, España y el Este de España. Además, su tasas de abandono temprano de la educación (32,1%) es de las más altas de la UE. Los resultados educativos se explican en parte por la alta accesibilidad a empleo de baja calificación en actividades turísticas durante el verano, lo cual desincentiva la formación.

Las Baleares son una de las regiones económicas más dinámicas de la UE. La tasa de crecimiento del producto interno bruto en el tercer trimestre de 2015 fue 2,8%. De hecho, las Baleares funcionan económicamente con picos menos expansivos o contractivos a largo plazo que la UE y España. Lo mismo sucede con la evolución del valor añadido bruto a precios básicos cuya evolución de 2009 a 2013 fue menos adversa en Baleares -1,5% que en España. Una de las razones es la alta especialización de la economía en actividades turísticas orientadas a mercados internacionales los cuales no se vieron afectados por la crisis de la demanda interna que hubo en España.

La contribución de las actividades económicas y su agregación por sectores económicos muestra que Baleares depende de Servicios (86,17%) más que Industria, Construcción o Agricultura. Un análisis detallado indica que las actividades económicas están muy relacionadas con dinámicas turísticas como alojamiento, alimentación, comercio (36%), bienes raíces (16,68%) o entretenimiento (4,78%).

La estructura empresarial de las Baleares se caracteriza por microempresas (96,16%) que representan menos de 10 empleados y un balance anual inferior a 2 millones de euros. De hecho, las empresas sin asalariados representan la mitad (52,75%) de todas las empresas. La fragmentación en micro y pequeñas empresas afecta a la demanda y la oferta de mano de obra promoviendo relaciones individuales entre el empleador y el empleado y desalienta la formación a lo largo de la vida debido a la falta de puestos ejecutivos. El tamaño de empresa más común es autónomo sin empleados (44.451).

Las actividades económicas con mayor contratación son comercio al por mayor, al por menor, alimentación y alojamiento (40,39%), servicios públicos (19,11%), entretenimiento (9,75%) y servicios profesionales (9,65%). Estos resultados indican que el mercado laboral las Baleares es intensivo en trabajadores relacionados con servicios y actividades turísticas. Los empleos más contratados tienen que ver con las actividades turísticas directas e indirectas; camareros (61.177), personal de limpieza de hoteles y oficinas (33.951), vendedores (25.013), ayudantes de cocina (13.441) cocineros (12.134), albañiles (12.992), ayudante de albañilería (12.134), administrativos (7.169), trabajadores domésticos (6.973), músicos, cantantes y compositores (6.811). Estos empleos requieren bajos niveles de cualificación y están afectados por elementos de temporalidad, parcialidad y salarios bajos.

En 2014, las Baleares tuvieron mejor tasa de empleo (61,8%) que España (56%) y Este de España (61,8%) aunque todavía se mantiene 3 puntos por debajo de la UE (64,8%). Además, las tasas de empleo en función de la formación, demuestran que en Baleares el

nivel educativo más empleado es la educación primaria (41%), seguido de la terciaria (33%). La economía de Baleares requiere principalmente trabajadores con bajos niveles de cualificación para cubrir ofertas de empleo turístico. Por otro lado, la tasa de desempleo en 2014 ajustada estacionalmente en Baleares (20%) fue inferior a España (24,4%) y al Este de España (22,2%), pero dos veces superior a la UE (10,2%).

### 3. EVIDENCIA EMPÍRICA DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Las políticas de empleo son intervenciones públicas en el mercado de trabajo destinadas a lograr un funcionamiento eficiente y a corregir desequilibrios. Se distinguen de otras intervenciones de política general en que actúan selectivamente para favorecer a los desempleados. Por un lado, están las políticas pasivas de empleo que proporcionan ingresos para aquellos desempleados mientras buscan un nuevo trabajo y también hay las políticas activas de empleo que mejoran el acceso de los desempleados al mercado de trabajo. Ambas están vinculadas por el principio de activación obligatoria que pretende reducir el coste público del desempleo obligando a los desempleados a participar de políticas activas.

La orientación laboral y el asesoramiento logra impactos positivos a corto plazo. Es la medida más económica pero requiere servicios de empleo muy sólidos y su impacto es limitado cuando haya una recesión económica o si la economía informal está muy extendida. España tiene la segunda peor tasa de orientador de empleo por número de desempleados (269) de toda la OCDE y además la economía informal alcanza el 18,6% del PIB. La distribución espacial de los servicios de empleo es clave para abandonar el desempleo. La evidencia señala importantes disparidades en la accesibilidad a las oficinas de empleo. De hecho, la cuota de mercado de los servicios de empleo es mayor en las regiones de interior que en la costa, donde el mercado de trabajo es más dinámico y la demanda agregada de actividades turísticas mayor. No sólo es cuestión de orientadores sino también de las oficinas de empleo disponibles y su distribución espacial.

Los programas de formación logran impactos positivos a medio y largo plazo. De hecho, en Baleares, las personas desempleadas que recibieron formación durante el invierno tienen 8,7% más probabilidades de ser contratadas en el próximo verano que los desempleados con las mismas características de sexo, edad, estudios y experiencia profesional pero que no se forman.

Los subsidios a la contratación no tienen resultados positivos. Sin embargo, acaparan la mayor proporción del gasto en políticas de empleo hasta el 0,3% del PIB español pero la efectividad de los desempleados subsidiados obtengan un contrato posteriormente o queden indefinidas no son positivas.

Los programas de empleo público no tienen impacto significativo en la mejora de la empleabilidad de los participantes. Es una acción de protección social que se utiliza para contrarrestar el desempleo estacional. Un ejemplo es el Plan E que creó en 2008 medio millón de empleos temporales pero el desempleo siguió disparado después de su ejecución.

Los incentivos al emprendimiento son positivos en los grupos de desempleados de mayor edad y los que tienen estudios superiores pero hay que contrarrestar su efecto con la tasa de supervivencia de la iniciativa empresarial.

Los servicios electrónicos de empleo aceleran el reemplazo de los desempleados. El SEPE ha desarrollado una web donde se encuentra la demanda y la oferta laboral. Además, existe la red Eures en la que se agrupan las ofertas de trabajo de todos los servicios de empleo europeos. Eures recoloca trabajadores especializados en actividades turísticas durante la temporada de invierno, ya que Alemania, Austria o Suiza necesitan cubrir vacantes relacionadas con el turismo de nieve. Esta asociación entre los servicios de empleo europeos alivia el desempleo turístico estacional entre las regiones del sur especializadas en sol y playa y las regiones del norte centradas en el turismo de nieve.

#### **4. SERVICIOS Y POLÍTICAS DE EMPLEO EN LAS ISLAS BALEARES**

El mercado laboral Balear tiene mejores tasas de empleo, actividad y desempleo que el español pero muestra disfuncionalidades propias de economías altamente especializadas en turismo:

- Temporalidad: 90% de los nuevos contratos eran temporales.
- Parcialidad: 40% de los nuevos contratos firmados fueron a tiempo parcial.
- Inestabilidad: índice de rotación laboral (contratos / personas empleadas) fue de 1,91.
- Bajos salarios: el 50% de los asalariados perciben 1000€ mientras que el salario medio UE es 2026€.
- Capital humano: el 70% de la mano de obra de las Baleares tiene nivel educativo básico o intermedio.
- Economía informal: las inspecciones de la Seguridad Social localizaron 106 trabajadores sin contrato
- Baja inversión en I+D: gasto inferior al 0,5% del PIB Balear cuando la UE recomienda mínimo 3%.
- Sostenibilidad: más de 13 millones de visitantes con una estancia media de 5,5 noches por visitante.

Por otro lado, el turismo ha producido disposiciones legales específicas dirigidas a la regulación del empleo como son los contratos fijo-discontinuo. Se trata de un empleo no estándar, intermitente y de duración indefinida porque asegura que los trabajadores se incorporaran cada temporada turística en la misma empresa o el empleador sería severamente penalizado. Los trabajadores fijos discontinuos están desempleados en invierno y reciben prestaciones pero no les interesa participar de políticas de empleo ya que disponen de un compromiso legal de contratación anual. Más de 45.000 trabajadores de Baleares están bajo esquemas fijos-discontinuos y son un desafío en términos de política de empleo ya que sus altas expectativas los desincentivan a participar en programas que mejoren su cualificación.

El SOIB es el servicio de empleo encargado de las políticas activas de empleo de Baleares. Sus competencias son la gestión del desempleo, el registro de los contratos de trabajo, la asistencia en la búsqueda de empleo, la gestión de vacantes, la orientación, la formación profesional para el empleo, la creación directa de empleo, Eures y las estadísticas de empleo. Para ello, cuenta con 43 millones de euros de presupuesto, 283 trabajadores, 2 centros de formación y 13 oficinas de empleo.

El Plan de empleo de Baleares 2014-17 es la hoja de ruta del SOIB. Sus líneas de actuación son:

- Mejorar la casación entre oferta y demanda especialmente en actividades con crecimiento de empleo.
- Empleo de mayor calidad y estabilidad a través de la transformación bonificada de los contratos temporales en permanentes y de los contratos parciales en tiempo completo.
- Promover el empleo inclusivo, orientación y formación para trabajadores con mayores dificultades.
- Fomentar la cultura emprendedora en colaboración con otros organismos.

## 5. RESULTADOS

Los contratos se concentran en el segundo y tercer trimestre del año. En consecuencia, la tasa de desempleo disminuye abruptamente los mismos trimestres. En 2012 los contratos registrados fueron 325.000 y la tasa de desempleo 23,2%, pero en 2014 los contratos fueron 390.000 y la tasa de desempleo sólo se redujo al 20%. Es una de las consecuencias de la reforma laboral ya que ha fomentado mayor temporalidad, lo cual significa que si alguien quiere emplearse todo el año, debe firmar varios contratos. Otra característica es la parcialidad y el pluriempleo pues muchos trabajadores deben tener varios contratos para obtener ingresos suficientes debido a la estructura de costes salariales bajos y a la parcialidad de jornada. El incremento de la contratación no provoca una reducción profunda del desempleo. Además, ha cambiado la tipología de contratos ya que el 90% de los nuevos contratos fueron temporales y el 40% de jornada parcial.

Las ofertas de empleo (2.956) y vacantes (5.320) gestionadas por SOIB son bajas si se comparan con el volumen de contratos anuales (390.000). Sin embargo, la tasa de concordancia entre solicitantes de empleo registrados y vacantes gestionadas por SOIB es positiva (76%).

La orientación profesional es el servicio de empleo más demandado. El SOIB está más centrado en asesoramiento rápido (42,56%) que en itinerarios de inserción de intensidad media (18,23%) o profunda (22,29%). Los resultados están en línea con el hecho que las vacantes están concentradas en el segundo y tercer trimestre del año debido a la estacionalidad turística. Tal pico de empleo desmotiva a los desempleados a participar en hojas de ruta profesionales de largo plazo.

La formación para el empleo es clave para mejorar el nivel de capital humano y rediseñar carreras profesionales basadas en actividades turísticas y empleo estacional a otras de mayor valor añadido pero el catálogo de formación del SOIB es de corte clásico y los programas duales no son frecuentes.

SOIB subsidia la contratación a grupos de desempleados como personas discapacitadas, víctimas de violencia de género y jóvenes en riesgo. Los datos muestran que el número de beneficiarios es estable.

Los programas de empleo público son los más costosos. Se trató de una política de empleo común en la primera parte de la crisis. Sin embargo, España sufrió un rescate

bancario en 2012 y el gobierno nacional exhortó a las administraciones a recortar el gasto. En consecuencia, el SOIB los suprimió.

La evolución de los servicios de autoempleo del SOIB sugiere que no son prioritario. Las razones son la complejidad de los servicio de apoyo al empresario, la existencia de otros organismos especializados en autoempleo y la percepción económica cuando alguien quiere ser autónomo.

## 6. OBSERVACIONES FINALES

La economía Balear se caracteriza por las actividades de servicios (86,17%), las microempresas (86,16%) y la estacionalidad de la productividad, pero el archipiélago supera mejor las recesiones económicas que España, el Este de España y la UE.

Sin embargo, la baja tasa de educación terciaria (27%), las tasas extremas de abandono escolar temprano (32%) y la falta de inversión en I+D (0,5% PIB) son síntomas de una economía basada en un modelo de baja productividad y precariedad. De hecho, el mercado de trabajo muestra oscilaciones inter trimestrales de la tasa de desempleo superior al 10%. Esta dinámica desalienta a los trabajadores a formarse porque anualmente hay un pico de vacantes de empleo poco calificadas. En definitiva, el panorama general indica una economía turística propia de un destino maduro de sol y playa.

Por otro lado, el SOIB suaviza las transiciones agudas entre empleo y desempleo ofreciendo un paquete convencional de políticas de empleo. El objetivo es promover el empleo y cumplir con el principio de activación legal de los desempleados. Los servicios de orientación cubren la mayor parte del desempleo registrado (83%), pero la intensidad y frecuencia de intervención varía ampliamente.

El volumen de ofertas de empleo gestionadas por el SOIB es bajo (1,4%) respecto del total de contratos registrados mientras que el índice de vacantes cubiertas adecuadamente es positivo (76%), lo que significa que el SOIB necesita más estructura para capturar más vacantes y satisfacer las necesidades empresariales. Es una oportunidad de mejora dado el eficiente proceso de intermediación del SOIB.

La formación profesional para el empleo es clave para impulsar la cualificación y el SOIB debe evolucionar desde una oferta basada en cursos tradicionales (82%) a nuevas soluciones adaptadas como los sistemas duales (18%).

Los emprendedores asesorados son escasos. Se requiere un enfoque institucional que aumente el interés por parte de las empresas en el SOIB. Cualquier mejora es bienvenida como realizar un diagnóstico de las necesidades de las microempresas, apoyarlas en captar fondos, en modernización tecnológica y mejorar la cooperación entre SOIB y empresas para cualificar adecuadamente a los trabajadores.

El SOIB siempre utiliza el empleo subsidiado para promover la contratación de trabajadores discapacitados y otros grupos específicos. El desafío es transformar el empleo subsidiado en uno normal y no promover el empleo artificial. Es conveniente diseñar un dispositivo de vigilancia para ver si los beneficiarios de subsidios se mantienen en las empresas o no.

Los programas públicos de empleo del SOIB dependen de circunstancias externas. Deben rediseñarse dado su coste, la dinámica de mercado de trabajo y la falta de conexión con otras políticas de empleo.

Los servicios electrónicos de empleo son un horizonte a explorar y la experiencia del SOIB en la red Eures es una buena práctica que conjuga colaboración institucional y tecnología. Por otra parte, el SOIB sólo utiliza las TIC como forma de comunicación con los desempleados en lugar de gestionarlas como un mecanismo interactivo que promueva el encuentro entre la oferta y la demanda de empleo.

## **7. RECOMENDACIÓN GENERAL**

El turismo es la principal fuente de ingresos de Baleares pero la frecuencia de transición entre desempleo y empleo ha promovido una visión paliativa del servicio de empleo en lugar de una oportunidad para invertir en capital humano y así redirigir los efectos indeseables de una economía intensiva en servicios. Deben promoverse nuevas políticas de empleo que valoren la causalidad del desempleo, las recomendaciones UE y así evolucionar a una economía más productiva y equitativa.