

01

Miguel Ángel Malo*
Universidad de Salamanca

* El autor agradece a Candela Paniagua Mariño su colaboración en la recopilación de la información de base sobre las medidas en las diferentes autonomías. Cualquier error que pudiera permanecer debe achacarse exclusivamente al autor de este artículo.



Escasez de trabajadores y políticas de mercado de trabajo: análisis comparativo del caso español

La creciente escasez de mano de obra en España es un fenómeno exacerbado tras la pandemia de COVID-19. Aunque no es tan grave como en otros países europeos, la falta de trabajadores afecta diversos sectores, incluyendo tecnología, salud y servicios. Las causas son múltiples: cambios demográficos, desajustes de cualificación, condiciones laborales adversas y falta de interés en ciertos sectores. El artículo destaca la importancia de las políticas laborales para abordar este problema a largo plazo, enfocándose en la formación, movilidad geográfica y atracción de talento extranjero como soluciones claves.

Introducción

La escasez de mano de obra en determinados sectores y ocupaciones no es un fenómeno nuevo, pero, tras la pandemia de COVID-19, es una preocupación creciente y cada vez más empresas declaran dificultades para cubrir vacantes (Causa *et al.*, 2022). Aunque en España la escasez de trabajadores no es tan intensa como en otros países europeos, en 2023 los empleos sin cubrir en nuestro país aumentaron un 44 % respecto de 2019 y su coste estimado (en términos de un menor PIB) fue de 8.150 millones de euros (BBVA-IVIE, 2024).

En general, la escasez de trabajadores puede tener tres razones básicas (Ernst y Feist, 2024; Green *et al.*, 1998): por un tirón temporal de la demanda por encima de lo esperado; por cambios de largo plazo en el lado de la oferta relacionados con el tamaño y la composición de la fuerza laboral; y por limitaciones derivadas de ineficiencias en el ajuste de demanda y oferta como resultado de desajustes geográficos o de las cualificaciones. Estos motivos no son mutuamente excluyentes y pueden darse al mismo tiempo e, incluso, reforzarse unos a otros. En la actualidad, el fin de la pandemia habría generado escasez por el lado de la demanda, lo cual sería, básicamente, un fenómeno de corto plazo. Ahora bien, existen unas tendencias de largo plazo que están afectando al tamaño y a la composición de la fuerza laboral. En las economías desarrolladas se está viviendo un envejecimiento de la población que está alterando el número de personas disponibles en ciertos sectores y ocupaciones por el paso a la jubilación de mayores cantidades de trabajadores. A la vez, el envejecimiento demográfico también es una muestra de que sectores y ocupaciones relacionados con la salud y los cuidados están experimentando necesidades crecientes de mano de obra debido al aumento del tamaño de la población mayor. Las

ineficiencias en el ajuste de demanda y oferta están relacionadas con la dinámica del mercado de trabajo y con transformaciones sectoriales, de manera que los desempleados disponibles para ocupar un puesto de trabajo no tienen las cualificaciones requeridas por las empresas para las vacantes que desean cubrir. Este desajuste también puede tener una versión geográfica en el sentido de que existen personas dispuestas a ocupar las vacantes existentes y que tengan las cualificaciones requeridas para ellos, pero que no se encuentren allá donde están las vacantes. A todo esto hay que añadir que la pandemia ha llevado a algunos trabajadores a cambiar de ocupación o de sector y ya no desean ocupar puestos de trabajo en sus sectores de origen debido a las condiciones de trabajo o el salario.

|
*La pandemia ha llevado a algunos
trabajadores a cambiar de ocupación o de
sector y ya no desean ocupar puestos de
trabajo en sus sectores de origen debido a
las condiciones de trabajo o el salario*
|

Esta nueva situación de escasez ha llevado a primer plano las intervenciones y políticas públicas dirigidas a paliar dicho problema de diferentes maneras. Este artículo se centra en describir sucintamente dichas políticas desde la perspectiva de España. Para ello, se revisa brevemente cuál es la situación en la Unión Europea (UE), a fin de contar con un punto de comparación útil para el caso español. Mientras que otros autores se han acercado a esta cuestión analizando las grandes partidas de gasto de las políticas de mercado de trabajo en España (como Mato, 2023), aquí el énfasis estará en las medidas llevadas a cabo, tanto para todo el país como por los servicios públicos de empleo autonómicos. En una sección final, se realizan una serie de reflexiones a partir de los resultados de

la comparación, avanzando en aspectos que, a día de hoy, se tienen poco en cuenta en el diseño de las medidas para paliar la escasez de trabajadores, como la estructura institucional del mercado de trabajo, la sobreeducación y el grado de monopsonio.

Las políticas laborales para enfrentar la escasez de trabajadores

Situación internacional

A nivel internacional, la salida de la pandemia de COVID-19 permite entender en gran medida la escasez de trabajadores reportada por las empresas (Ernst y Feist, 2024). No solo por el aumento súbito de la demanda tras dejar atrás los confinamientos, sino también porque algunos trabajadores, al verse en la tesitura de buscar empleos que no requiriesen una reducida “distancia social”, han experimentado que pueden ocupar otros puestos con mejores condiciones de trabajo. De ahí la escasez de trabajadores en sectores como el turismo y, en especial, la hostelería (Eurofound, 2023). De forma paralela, la propia escasez de trabajadores les otorga mayor poder negociador tanto en la negociación colectiva como en la negociación personal con los empleadores a la hora de valorar la aceptación o el rechazo de una oferta de trabajo (Zwysen, 2023).

Son, sin embargo, las transformaciones de largo plazo (el envejecimiento, el cambio técnico, la transición energética o la globalización) en conjunción con los desajustes de cualificación lo que suscita una mayor preocupación (Brunello y Wruuck, 2021). En concreto, en la UE, la escasez de mano de obra relacionada con la falta de las competencias adecuadas es algo que parece

afectar a todo el tejido productivo, incluidas las pequeñas y medianas empresas. Así, tres cuartas partes de las pequeñas y medianas empresas en Europa afirman que se enfrentan a una escasez de ciertas competencias para al menos un puesto de trabajo en su empresa¹.

La actual escasez de la mano de obra es un problema mundial, que afecta tanto a países desarrollados como a países en desarrollo. Así, está presente incluso en países con elevado desempleo o con un amplio sector informal (Ernst y Feist, 2024). No obstante, en función de la estructura sectorial y ocupacional, los países se ven afectados de diferente manera. En cuanto a los países de la UE pueden hacerse tres grandes grupos (Eurofound, 2023):

- El primero engloba a aquellos países en los que la escasez de trabajadores ha experimentado aumentos significativos durante la última década y en los que la tasa de vacantes se encuentra en un nivel superior al 4 %. Alemania sería un ejemplo de este grupo.
- En el segundo, se incluyen países en los que la tasa de vacantes se encuentra entre el 2 y el 3 % (datos del tercer trimestre de 2023), en línea con la media europea. Italia y Francia formarían parte de este grupo.
- El tercer grupo se caracteriza por presentar ligeros incrementos en la tasa de vacantes en la última década y por unos elevados niveles de desempleo junto con empleo en la economía sumergida. En estos países, los problemas laborales no se deben tanto a la existencia de unas elevadas tasas de vacantes como a los desajustes entre la oferta laboral disponible y las vacantes existentes. España pertenecería a este grupo.

1 Datos extraídos del Eurobarómetro (<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2994>).

Estas peculiaridades pueden informar ciertas diferencias entre países en el diseño de las políticas laborales para enfrentarse a la escasez de mano de obra, pero hay una diferencia básica entre causas de corto y largo plazo detrás de la escasez. En general, las empresas son capaces de desarrollar diferentes estrategias de gestión de la plantilla para atender la escasez de mano de obra en el corto plazo (Fang, 2009), pero presentan problemas para resolver la escasez que tiene que ver con factores de largo plazo, por lo que es en estos en los que la intervención pública tiene más sentido. Por consiguiente, las estrategias para disminuir la escasez de mano de obra deberían atender más a factores de medio y largo plazo (como las transiciones digital y verde, y el envejecimiento de la población) que a razones relacionadas con *shocks* de corto plazo. En cuanto a los tipos de medidas, aquellos países y regiones con problemas más relacionados con dificultades de desajuste entre desempleados y vacantes requerirían un mayor énfasis de medidas generales de mejora de la intermediación laboral (pública y privada), facilidades para la movilidad geográfica, etc. Allí donde la escasez de mano de obra está más relacionada con el desajuste de competencias, las medidas tendrían un carácter más de medio y largo plazo, puesto que la adaptación de las competencias que tienen los trabajadores desempleados a las vacantes disponibles no es siempre un proceso rápido. Las medidas para la mejora del nivel de competencias (*upskilling*) y la formación para las necesidades de los nuevos puestos de trabajo (*reskilling*) requieren tiempo y recursos.

Como ejemplo, de las políticas que se llevan a cabo en la UE en este ámbito, Eurofound (2023) recoge un análisis de un conjunto de 40 medidas relacionadas con la escasez de mano de obra, provenientes de 22 países europeos y que han sido evaluadas. Estrictamente, no proporcionan una imagen representativa de las medidas

puestas en marcha en estos cuatro países, en especial por el criterio de seleccionar solo medidas que han sido evaluadas; sin embargo, es un conjunto interesante de medidas que muestra que todos los países apuntan hacia unos objetivos comunes: integración y activación de mano de obra subutilizada; atracción de empleo (nacional y extranjero); y mejora de la mano de obra existente (incrementos de la cualificación en sectores específicos). Estos campos de actuación se desarrollan en programas dentro de sectores económicos específicos, pero, en principio, pueden darse en todo tipo de sectores.

España: perspectiva de conjunto

Centrando la atención en España y siguiendo la información de SEPE (2023), entre las vacantes que requieren una elevada cualificación, cabe destacar la carencia de formación relacionada con las tecnologías de la información y las comunicaciones –sobre todo en profesionales STEM–, así como en energías renovables.

En el caso del sector sanitario, se observan dificultades por la carencia de profesionales, que en parte se explica por el desplazamiento de los jóvenes al extranjero, donde ofrecen mejores condiciones laborales. Además, cabe señalar que España presenta un déficit creciente en empleos sociales como profesores y cuidadores sanitarios.

Se añade también un problema de contratación en las profesiones de menor cualificación en determinados sectores, entre los que destacan la hostelería, construcción, transporte, agricultura y pesca. En este caso la causa fundamental que se señala es la falta de interés por parte de las nuevas generaciones y las condiciones laborales más adversas (salarios, horarios, necesidad de desplazamiento, conciliación familiar).

En cuanto a los problemas de contratación vinculados a la carencia de ciertas competencias transversales de los candidatos, estos suceden tanto en profesiones de mayor como de menor cualificación. Las principales competencias transversales más demandadas actualmente son los conocimientos en idiomas, tecnologías de la información y la comunicación, “habilidades blandas” (*soft skills*) y prevención de riesgos laborales. Uno de los principales problemas actuales es la escasez de profesionales de cualificación media (es decir, con titulaciones de formación profesional de grado medio y superior) junto al desempleo de trabajadores con bajo nivel educativo (SEPE, 2023).

España: resumen de la situación autonómica

Dada la descentralización de los servicios públicos de empleo en España, se ha realizado una revisión de las páginas web de los servicios públicos de empleo autonómicos y sus respectivos observatorios de empleo para intentar detectar qué tipo de patrones puede haber en las políticas que se ponen en marcha en relación con desajustes de cualificaciones y movilidad de la mano de obra². A continuación, se resume lo más destacable de esta recogida de información, desde una perspectiva de conjunto y sin incidir en casos autonómicos concretos.

En las comunidades autónomas españolas, de acuerdo con la información de sus observatorios de empleo, las principales razones para las dificultades de cobertura de vacantes son tanto la carencia de competencias específicas en ciertos sectores y ocupaciones, como las condiciones laborales. Determinados sectores (como el turístico, el transporte o la construcción) aparecen

de forma reiterada como aquellos en los que las condiciones laborales están detrás de la falta de candidatos, a la vez que las empresas resaltan que los candidatos disponibles carecen de las competencias adecuadas, incluidas las “habilidades blandas” (*soft skills*) en el caso de las ocupaciones que requieren un contacto continuado con clientes.

|
*En las comunidades autónomas españolas,
de acuerdo con la información de sus
observatorios de empleo, las principales
razones para las dificultades de cobertura
de vacantes son tanto la carencia de
competencias específicas en ciertos sectores
y ocupaciones, como las condiciones
laborales*
|

También las tendencias de largo plazo que no están relacionadas con la salida de la crisis de la pandemia presionan en las comunidades autónomas españolas. En cuanto a la transición verde, no suele aparecer de manera explícita en la revisión realizada de las comunidades autónomas, pero bien podría estar enmascarada en los problemas de ciertos sectores afectados por la transición energética para encontrar personas con la cualificación requerida. La carencia de cualificaciones digitales sí que aparece de manera explícita tanto en los diagnósticos como en varios de los programas de cursos de formación existentes en diferentes comunidades.

El envejecimiento de la población también es relevante en la escasez de mano de obra en España, pues en algunas autonomías se resalta explícitamente que la falta de candidatos estaría ligada a problemas de envejecimiento de la fuerza laboral en ciertos sectores y ocupaciones

² La información se corresponde con la disponible en dichas páginas web durante el primer trimestre de 2024.

que no encuentran relevo generacional. En estos casos, parece que las condiciones de trabajo serían el principal factor de rechazo por parte de los trabajadores para ocupar esos puestos o moverse hacia esas ocupaciones y sectores. También aparecen algunas autonomías donde se menciona la carencia de candidatos para puestos relacionados con el sector de la salud y de los cuidados de larga duración, que está vinculado a necesidades crecientes que va generando el envejecimiento de la población.

Resulta llamativo en sentido positivo que el diagnóstico de la escasez de mano de obra y de cualificaciones es, en todas las autonomías, bastante detallado e incluso profundo. Ahora bien, a la vez, los programas existentes tienen un elevado grado de generalidad y las medidas relacionadas con la escasez de mano de obra están insertas en programas más generales. Esto último resulta preocupante, porque en el estudio de Eurofound (2023) sobre programas para reducir la escasez de mano de obra en la UE queda claro que las intervenciones más exitosas a nivel internacional son las diseñadas explícitamente para atender la escasez de trabajadores.

|
*La situación en las comunidades
 autónomas muestra que la escasez de
 mano de obra tiene en España un doble
 componente: carencia de candidatos y
 carencia de competencias o cualificaciones
 específicas*
 |

La situación en las comunidades autónomas muestra que la escasez de mano de obra tiene en España un doble componente: carencia de candidatos (por reducido número de solicitantes y por rechazo a las condiciones laborales existentes) y carencia de competencias o cualificaciones específicas. Esta situación también se da,

con matices, a nivel internacional. En concreto, la situación de Alemania parece ser de las más relacionadas con la escasez de personas, lo cual conduce a dar importancia a los programas de inmigración y a cómo formar a los inmigrantes para que puedan salvar los déficits y desajustes formativos en relación con los puestos de trabajo disponibles. Debido a su evolución demográfica, cabe imaginar que España pueda tener una situación semejante a medio plazo, por lo que la experiencia alemana al respecto sería útil. Se trataría, pues, de adaptar y dar más espacio a medidas que, a veces, no suelen considerarse dentro de las políticas concebidas para cubrir vacantes en un contexto de escasez de trabajadores en múltiples sectores y ocupaciones. Serían medidas para atraer talento de otros países como pueden ser la contratación en origen, la convalidación de títulos o flexibilizar el acceso a la nacionalidad a trabajadores con las cualificaciones requeridas. En este sentido, también puede entenderse que el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura forma parte de este tipo de medidas. También muchas comunidades autónomas tienen programas para facilitar el retorno de talento que emigró fuera de la comunidad. Sería conveniente conocer la efectividad de dichos programas y qué tipo de puestos podrían ocupar estos trabajadores retornados a sus comunidades de origen.

Reflexiones finales

La revisión de la situación general en España y por autonomías muestra un cuadro general semejante al que presenta la escasez de mano de obra en la UE. La actual escasez se relaciona con factores de corto plazo (cuellos de botella en la salida de la pandemia) y de largo plazo (grandes tendencias de transformación de los mercados de trabajo). Las ocupaciones en las que se existen pocos trabajadores disponibles y

desajuste de cualificaciones son semejantes en todos los países europeos, con ciertas diferencias en función del peso relativo de los factores que hay detrás de la escasez de mano de obra. Sin restar importancia a las causas de corto plazo, parece más lógico que la intervención pública se centre en las causas de largo plazo, como la transición energética, el progreso técnico o el envejecimiento. Los diagnósticos realizados por los observatorios autonómicos de empleo muestran la importancia de todas estas causas detrás de la escasez de mano de obra. Ahora bien, las medidas implementadas tienen en muchas ocasiones, sobre todo en relación con la transición energética, un diseño que no parece responder de manera central a la escasez de trabajadores, cuando el análisis de Eurofound (2023) parece mostrar que es mayor la efectividad de las medidas que han colocado de manera explícita la reducción de la escasez de trabajadores en el centro de su diseño.

Aparte de los problemas de las carencias o desajustes de formación, conviene no olvidar que otra razón crucial para no cubrir una vacante que aparece de manera reiterada en todos los estudios es el rechazo de los trabajadores, lo cual es una señal clara de malas condiciones laborales y bajos salarios. España es un ejemplo de esta situación tras la pandemia, pero no es una excepción al respecto a nivel europeo (Eurofound, 2022, 2023). Este problema puede ser afrontado mediante el establecimiento de estándares por parte de las autoridades y la vigilancia de los existentes gracias, por ejemplo, a la Inspección de Trabajo; pero, en general, la negociación colectiva sectorial puede desempeñar un papel activo en la mejora de los estándares sectoriales en las ocupaciones afectadas (Zwysen, 2023). Dado que en la negociación de convenios a nivel de empresa habría escasos incentivos para hacerlo, pues la mejora de condiciones laborales podría generar incrementos de costes y desventajas competitivas,

parece que este es un tema más propicio para ser tratado en los convenios sectoriales. Por otro lado, el diálogo social tripartito sería la vía para conseguir grandes acuerdos estables en cuanto a las medidas que puedan ser más controvertidas, como, por ejemplo, incorporar trabajadores extranjeros en el futuro cercano con las cualificaciones requeridas por los puestos.

Como reflexión sobre los problemas de cualificación, resulta llamativo que la sobreeducación no parece tenerse en cuenta en las políticas contra la escasez de trabajadores, ni en España ni en otros países de la UE. Esto es problemático, porque este desajuste educativo afecta muy en especial a los jóvenes españoles, de tal manera que su incidencia es mayor entre quienes tienen un contrato indefinido (Ortiz, 2010), pues los jóvenes han venido prefiriendo un empleo seguro sobre un empleo ajustado a sus cualificaciones. Dado que la dinámica esperable entre los sobreeducados es que los desajustes de cualificación pervivan a lo largo del tiempo (Cedefop, 2018), sería útil que los programas de formación para paliar la escasez de mano de obra por desajuste de cualificaciones incluyeran medidas para el cierre de este desajuste educativo. También conviene no olvidar que el desajuste educativo puede interactuar con la acumulación de competencias en el puesto de trabajo y, por tanto, dificultar o favorecer la reducción de la escasez de mano de obra por desajuste de cualificaciones (Cedefop, 2018). Los trabajadores que comienzan su empleo con una brecha de competencias o habilidades suelen ocuparse de trabajos con tareas más complejas y se benefician más del aprendizaje no formal en el puesto de trabajo. Por el contrario, los empleados sobrecualificados o sobreeducados suelen encontrarse de partida en puestos de trabajo con una baja complejidad de tareas, lo cual limita su desarrollo posterior de habilidades. Como los trabajadores sobreeducados padecen esa menor acumulación de nuevas competencias

en el puesto de trabajo se verán perjudicados en caso de perder su trabajo y tener que encontrar un nuevo empleo. Países que, como España, padecen elevadas proporciones de sobreeducación desde hace mucho tiempo entre los jóvenes universitarios (Barone y Ortiz, 2011), podrían añadir a sus problemas de desajuste de competencias el de una escasa acumulación de estas.

También ha contribuido en el problema de baja formación después de terminar los estudios, la gran extensión de la temporalidad, puesto que es sabido que los trabajadores con contratos temporales tienen una probabilidad más baja de recibir formación en la empresa (Albert *et al.*, 2005). La reforma laboral de 2021, con sus restricciones a la temporalidad y su eventual impacto disminuyendo la rotación laboral, puede haber introducido incentivos para que las empresas españolas inviertan más en sus trabajadores a través de más formación específica, tal como el caso de Italia ha mostrado que puede suceder cuando se produce un cambio en el sentido de que las empresas tengan más incentivos para usar los contratos indefinidos en lugar

de los temporales (Bratti *et al.*, 2011). Así pues, las instituciones del mercado de trabajo como la regulación de los contratos, pero también la negociación colectiva (Zwysen, 2023) o el salario mínimo (Astrov y Leiner, 2021) pueden tener un impacto en las necesidades de formación y, por consiguiente, sobre la escasez de competencias para ocupar puestos transformados por las grandes tendencias de cambio a largo plazo de los mercados de trabajo.

Finalmente, si existe un grado de monopsonio relevante en el mercado de trabajo, la escasez de mano de obra puede significar que los salarios son demasiado bajos como para atraer a los trabajadores a los puestos vacantes. En esta situación, el salario ofrecido para las vacantes disponibles no es suficiente como para incrementar la oferta de trabajo. En este contexto, las medidas de incremento o mejora de las cualificaciones tendrían un escaso efecto si no van acompañadas de mejoras en las condiciones laborales de las vacantes disponibles, más aún cuando se da una situación de “estrechez” del mercado de trabajo como la actual.

Referencias

- ALBERT, C., GARCÍA-SERRANO, C., y HERNANZ, V. (2005). Firm-provided training and temporary contracts. *Spanish Economic Review*, 7, 67–88.
- ASTROV, V., y LEITNER, S. (coords.). (2021). How do economies in EU-CEE cope with labour shortages? *Research Report*, No. 452. Viena: Vienna Institute for International Economic Studies.
- BARONE, C., y ORTIZ, L. (2011). Over-education among European University Graduates: A comparative analysis of its incidence and the importance of higher education differentiation. *Higher Education*, 61(3), 325-337.
- BBVA-IVIE. (2004). Capital humano y vacantes de empleo. Esenciales, 03/2024. https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2024/06/esenciales_03-2024-vacantes-espana.pdf
- BRATTI, M., CONTI, M., y SULIS, G. (2011). Employment protection and firm-provided training in dual labour markets. *Labour Economics*, 69, 101972.
- BRUNELLO, G., y WRUUCK, P. (2021). Skill shortages and skill mismatch: a review of the literature. *Journal of Economic Surveys*, 35, 1145–1167.
- CAUSA, O., ABENDSCHEIN, M., LUU, N., SOLDANI, E., y SORIOLO, C. (2022). The post-COVID-19 rise in labour shortages. *OECD Economics Department Working Papers*, No 1721.
- CEDEFOP. (2018). Insights into skill shortages and skill mismatch: learning from Cedefop's European skills and jobs survey. Cedefop reference series, No 106. Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea.
- ERNST, E., y FEIST, L. (2024). Tomorrow at Work: The Age of Shortages. *Intereconomics*, 59(3), 125-131.
- EUROFOUND. (2022). Working conditions in the time of COVID-19: Implications for the future. European Working Conditions Telephone Survey 2021 series. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- EUROFOUND. (2023). *Measures to tackle labour shortages: Lessons for future policy*. Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea.
- GREEN, F., MACHIN, S., y WILKINSON, D. (1998). The meaning and determinants of skills shortages, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 60(2), 165-187.
- MATO, F. J. (2023). ¿Se necesita personal? Políticas de empleo para un mercado de trabajo con vacantes. *Panorama Social*, 37, 81-96.
- ORTIZ, L. (2010). Not the right job, but a secure one: over-education and temporary employment in France, Italy and Spain. *Work, Employment & Society*, 24(1), 47-64.
- SEPE. (2023). Tendencias del Mercado de Trabajo en España. Observatorio de las Ocupaciones, Servicio Público de Empleo Estatal. https://www.sepe.es/SiteSepe/contenidos/observatorio/Que-es-el-Observatorio/2023_Tendencias_Mercado_Trabajo.pdf
- ZWYSEN, W. (2023). Labour shortages. Turning away from bad jobs. *ETUI Policy Brief*, 2023.03. Bruselas.