

Universidad de Valladolid

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
EMPRESARIALES

TRABAJO DE FIN DE GRADO:

“Políticas activas en las prestaciones por desempleo”

Grado en Finanzas Banca y Seguros

Presentado por **Javier Gil Jiménez**

Tutelado por **Azucena Escudero Prieto**

Valladolid, 1 de Julio de 2016

ÍNDICE

1. Introducción.....	3
2. Las políticas activas de empleo.....	4
2.1 .Concepto.....	5
2.2.Naturaleza y tipología de las políticas activas de empleo.....	6
3. Sistema nacional de empleo como política activa de empleo.....	9
4. Evolución de las políticas activas de empleo.....	11
5. Las reformas de las políticas activas de empleo.....	13
5.1 Reformas en las funciones del sistema.....	14
5.1.1 Reforma como protección social de desempleo.....	14
5.1.2 Reforma sobre control del desempleo.....	15
5.1.3 Reforma como incentivo al empleo.....	15
5.2Reformas provocadas por la crisis económica.....	17
6. Impulso de las políticas activas en las prestaciones por des empleo.....	18
7. Instrumentos de desarrollo de las políticas activas de empleo.....	20
7.1 .PLAN PREPARA.....	21
7.2 .RAI.....	23
8. Conclusiones y perspectivas de futuro.....	24
9. Bibliografía.....	27

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo expone el tema de las políticas activas en la protección por desempleo, un trabajo elegido debido a la repercusión a nivel Europeo y en concreto en España sobre la situación de empleo y dificultades para la reinserción laboral, formación y fomento empresarial de los trabajadores desempleados. Para explicar esta materia sobre los problemas de actualidad de las personas desempleadas y otras personas sin ser desempleadas con problemas en la actividad laboral, se parte del análisis de la doctrina científica laboral, de las leyes laborales y de diferentes estudios y propuestas vinculadas a las políticas activas en las prestaciones por desempleo.

La estructura del trabajo está dividida en 8 apartados incluyendo este introductorio, en los cuales se explican el concepto de las políticas activas en la protección por desempleo y diferentes tipos de políticas que existen, la actuación del sistema nacional de empleo como política activa, evolución y propuestas para cubrir los gastos de las políticas. También se explican las oportunas reformas que ha sido necesario realizar con motivo de ampliar y mejorar las anteriores actividades desempeñadas por las políticas activas de empleo. Otro de los apartados es el encargado de explicar cómo se produce la activación de las políticas activas, siendo seguido por los instrumentos de políticas activas en las prestaciones por desempleo como son el Programa de recualificación personal (PREPARA) y la Renta Activa de Inserción (RAI) y por último el apartado de conclusiones y perspectivas de futuro.

El primer apartado trata sobre el origen y concepto de tales políticas activas en España, incluyendo los tipos de políticas que existen como protección por desempleo: políticas de demanda encargadas de aumentar la demanda laboral y las políticas de oferta encargadas de la formación y orientación para conseguir la reinserción laboral.

En el segundo apartado se explican las funciones que realiza el Sistema Nacional de Empleo como política activa de empleo y sus obligaciones a cumplir. El siguiente apartado del trabajo está encargado de explicar la evolución histórica de las políticas activas en las prestaciones por desempleo hasta la actualidad y los presupuestos empleados durante los años 2010 hasta

los destinados en este año 2016. El cuarto es uno de los apartados clave del trabajo, en el cual se explican las reformas practicadas en las políticas activas de empleo y protección por desempleo: a) el primer punto habla sobre la reforma practicada en el control del desempleo para evitar que los desempleados salgan hacia otros países con motivo de encontrar trabajo, b) la segunda reforma se realiza con la intención de incentivar al empleo a desempleados y en especial a los desempleados de más de 55 años y menores de 30 años, mediante la utilización de ayudas económicas y fiscales, c) la tercera reforma habla de la necesidad provocada por la crisis económica que ha hecho que se empleen medidas de asesoramiento, formación e incluso nuevos contratos de aprendizaje en desempleados.

El quinto apartado contiene el proceso y requisitos necesarios para poder activar las políticas activas en las prestaciones por desempleo. El sexto apartado aporta dos instrumentos muy importantes a la hora de ayudar a la reinserción laboral y protección de los desempleados con dificultades: a) el Programa de Recualificación Personal (PREPARA) dirigido a desempleados de larga duración durante un periodo de 6 meses realizando acciones de activación y formación y b) la Renta Activa de Inserción (RAI) que considera más importante la reinserción laboral y evitar el desempleo que garantizar ingresos a los desempleados. Por último, el apartado de conclusiones y perspectivas de futuro comprende el contenido desarrollado por las políticas activas de empleo y algunos cambios que sería conveniente promover en el futuro.

2. LAS POLITICAS ACTIVAS DE PROTECCION POR DESEMPLEO

Las políticas activas de empleo surgen en torno a los años 80 en Suecia, como un efecto macroeconómico de naturaleza Keynesiana, el motivo de esta política tiene que ver con la ayuda a desempleados y con la finalidad de mejorar la reinserción laboral. En España estas políticas activas comienzan su curso en los años 85 debido a la situación de desempleo y su difícil incorporación de nuevo a la actividad laboral, tratando de fomentar el acceso al empleo en función de la demanda de trabajo. La finalidad de estas políticas

activas es preventiva y anticipadora al desempleo, al dedicarse a evitar la desigualdad social y oponerse a la contraprestación.

Las políticas activas de empleo es necesario realizarlas a nivel general ya que abarcan contenidos que se usan a nivel Internacional y a nivel de la Unión Europea en el mercado de trabajo. La gestión de estas políticas es dirigida por los Servicios Públicos de Empleo, los cuales serán los encargados junto con las CCAA de establecer y desarrollar sus respectivos programas¹.

2.1. CONCEPTO

Cuando hablamos de políticas activas de empleo y políticas activas como protección por desempleo, nos referimos a diversos servicios y programas de empleo destinados a desarrollar oportunidades de empleo en toda población activa, al mantenimiento del empleo, al desarrollo de cualificaciones profesionales y al fomento del ámbito empresarial en todos los desempleados para buscar el pleno empleo.

Económicamente las políticas activas buscan el equilibrio a corto y largo plazo entre la demanda y oferta de trabajo para evitar las desigualdades sociales y garantizar un mercado laboral efectivo. El camino para alcanzar las protecciones por desempleo y reinserción laboral requiere el empleo de la Estrategia Española de Activación de Empleo y los Servicios Públicos de Empleo.

Con dicha estrategia el proceso es una transformación de las políticas activas de empleo para conseguir una mayor eficiencia en la empleabilidad y transición hacia el empleo mediante la celebración de servicios individuales a las personas en situación de desempleo. La orientación de toda política de empleo es la búsqueda de calidad en el empleo, consiguiendo una política de crecimiento económico responsable y sostenible. Destaca la tendencia consistente en introducir la protección por desempleo² como pro-activa aunque

¹ RD 751/2014 de 5 de Septiembre por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación de Empleo.

² TITULO III recogido en la Ley General de la Seguridad Social aprobada por el RD Legislativo 8/2015, de 30 de Octubre por el cual se regula la protección por desempleo.

con la función principal de reparadora, satisfaciendo las prestaciones de las personas desempleadas, actividades de reinserción laboral de desempleados, orientación y formación.

El Servicio Público de Empleo (SPE) de cada CCAA es la principal entidad de realizar la gestión de los programas y servicios de las políticas de empleo, para ello se emplean convenios y subvenciones públicas. Estos Servicios Públicos de Empleo (SPE) también son partícipes de la Estrategia Española de Activación de Empleo y se ocupan de atender a todas personas ya sean desempleadas, ocupadas, empresas sin tener en cuenta su forma jurídica³. Por el contrario las CCAA están capacitadas para desarrollar la gestión de dichas políticas pero no para las prestaciones por desempleo.

2.2. NATURALEZA Y TIPOLOGIA DE POLITICAS ACTIVAS COMO PROTECCIÓN DE DESEMPLEO

En el mercado de trabajo existen dos tipos de políticas públicas: las políticas pasivas encargadas de contribuir a la renta una vez que se alcanza el desempleo y las políticas activas que principalmente son las desarrolladas en este trabajo y que se pueden clasificar en dos categorías concretas:

1. Políticas de demanda: como su propio nombre indica son las encargadas de un aumento de demanda de trabajo como protección de desempleados mediante la generación directa de empleo o de manera indirecta mediante incentivos a empresas.
2. Políticas de oferta: actividad consistente en la inserción laboral mediante actividades de apoyo; orientación y formación para conseguir el equilibrio entre oferta y demanda de empleo.

³ MONEREO PÉREZ, J.L.: "Desempleo de larga duración y medidas de <<empleabilidad>>e inserción laboral", Trabajo y Derecho, nº3, marzo 2015, p. 23 (versión digital).

Grafico1: Clasificación de las políticas activas de empleo.



Estos dos tipos de políticas del mercado de trabajo con el programa nacional de reformas tienden a convertir las políticas pasivas en políticas activas para la protección por desempleo con la finalidad de conseguir un marco laboral más eficiente y dinámico, tratando de reforzar o mejorar los mecanismos preventivos y la empleabilidad en personas con dificultades laborales. Entre las diferentes políticas activas de protección por desempleo podemos considerar como más habituales en los planes anuales de políticas de empleo las siguientes: formación, igualdad en las oportunidades laborales, autoempleo y creación de empresas, orientación y formación profesional, todas ellas encaminadas a la búsqueda de la activación e inserción de los trabajadores.

Las políticas activas de desempleo se caracterizan principalmente por; a) fomentar el carácter anticipador dirigido a prevenir el desempleo, b) también por su naturaleza global ya que tratan de actuar sobre el conjunto del desempleo, c) su conducta específica tratando de manera individual y personalizada a cada uno de los desempleados o trabajadores y finalmente su voluntad resolutoria mediante la búsqueda de empleo.

Características que están vinculadas a conseguir:

- La conexión de políticas activas y pasivas de empleo mediante la coordinación del Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas.
- El fomento empresarial como protección por desempleo para evitar que las personas sin trabajo tengan que cobrar una contraprestación por desempleo.
- El fomento del empleo joven y de la garantía juvenil.

Para conseguir los anteriores objetivos en materia de políticas activas de empleo mediante las actuaciones de los Servicios Públicos de Empleo es conveniente el seguimiento de una serie de principios recogidos en los art 4-5 del RD Ley 3/2011, de 18 de febrero, en el que se aplican medidas para la mejora de empleabilidad y reformas en la políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo:

- Colaboración y participación activa entre todo el Sistema Nacional de Empleo.
- Igualdad en las oportunidades de empleo entre hombres y mujeres dirigidas a conseguir un trabajo efectivo en el entorno real y atención a los desempleados.
- Tratamiento individual y personalizado de desempleados, en especial a jóvenes sin formación para garantizar la competitividad e integración en el mercado laboral.
- Eficacia y reducción del plazo de desempleo, cumpliendo con la satisfacción conjunta de demandantes y empleadores.
- Adecuación de tales objetivos a las políticas activas de empleo, a sus destinatarios y al mercado laboral de actuación.
- Refuerzo del vínculo existente entre las políticas activas y pasivas, mejorando así la protección por desempleo.
- Asegurar la libre circulación y disponibilidad geográfica de los trabajadores a nivel estatal como a nivel europeo mediante acciones que faciliten el desplazamiento con motivo a la actividad laboral.

Todos estos objetivos y principios muestran el conjunto de la política activa de empleo llevada a cabo por el Estado y las CCAA para el alcance de las medidas y programas tendentes a favorecer el empleo en su conjunto.

Este tipo de política es desarrollada desde la perspectiva general de la política económica, regulada por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea⁴.

3. SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO COMO POLITICA ACTIVA DE EMPLEO

El ejercicio de la política de empleo en el Sistema Nacional de Empleo es llevado a cabo por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, siendo encargado de aprobar la estrategia de activación para el empleo, a ello se unen las CCAA y los sindicatos más representativos, así lo establece el art 7, de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, modificado por el art 4.2 por el RD Legislativo 3/2011, de 18 de febrero, de fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo.

Dentro del ámbito de la política activa como prestaciones por desempleo el Sistema Nacional de Empleo deberá cumplir algunos fines como establece el art 6 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre:

- Ofrecer servicio de empleo público y gratuito con la finalidad de aumentar la intermediación laboral e incentivación a la contratación.
- Actualización de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Empleo con la finalidad de ofrecer un servicio gratuito y público de empleo a todo tipo de desempleados para evitar que tengan que depender de las prestaciones.
- Aseguramiento del mercado de trabajo en territorio español e integración en el mercado europeo.

⁴ MONEREO PÉREZ, J.L.: "Desempleo de larga duración y medidas de <<empleabilidad>>e inserción laboral", Trabajo y Derecho, nº3, marzo 2015, p. 8 (versión digital).

- Mejoramiento de los Servicios Públicos de Empleo y desarrollo de las políticas activas de empleo.
- Aplicar la Estrategia Española de Activación para el Empleo mediante los planes anuales de política de empleo.
- Analizar el mercado laboral con la finalidad de acomodar las políticas activas de empleo a sus necesidades, determinando la situación nacional de empleo a trabajadores extranjeros y política migratoria.

Para garantizar el cumplimiento de la reinserción laboral, bonificaciones a las contrataciones de desempleados y programas de orientación profesional que se le imponen al Sistema Nacional de Empleo, se realizarán periódicamente evaluaciones con la finalidad de cumplir las medidas y acciones del mercado laboral. Para la consecución de estas medidas de orientación y activación de la búsqueda de empleo será necesario el desarrollo de una serie de instrumentos de coordinación en este Sistema Nacional de Empleo establecidas en los planes anuales de empleo 2014-2016, según el RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, de instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, donde se distribuyen 1200 millones de euros al conjunto de comunidades, principalmente el uso de los planes anuales de política de empleo que son los responsables de concretar los objetivos de la Estrategia Española para la Activación en el Empleo y la evaluación de dichos objetivos.

Otro responsable de alcanzar estas políticas activas de prestaciones por desempleo, es el sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo encargado de gestionar las políticas activas de empleo y protección por desempleo.

El Sistema Nacional de Empleo cuenta con dos órganos:

1. La conferencia sectorial de empleo y asuntos exteriores; es el encargado de la coordinación y cooperación entre las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado en materia de política activa de empleo.

2. El consejo general formado por un miembro de cada Comunidad Autónoma y Administración General del Estado, se establecen sus funciones en referencia a las establecidas para el Sistema Nacional de Empleo.

Se espera la creación de una cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo que preste con igualdad servicios a los trabajadores a nivel nacional y tome medidas para evitar que las prestaciones por desempleo se consideren como reparadoras en vez de incentivadoras. Los pilares básicos de esta cartera común serán: servicio de asesoramiento, colocación en empresas, formación y cualificación, asesoramiento en el autoempleo, emprendimiento y por último un servicio de orientación profesional.

4. EVOLUCIÓN Y PROPUESTAS DE GASTOS EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

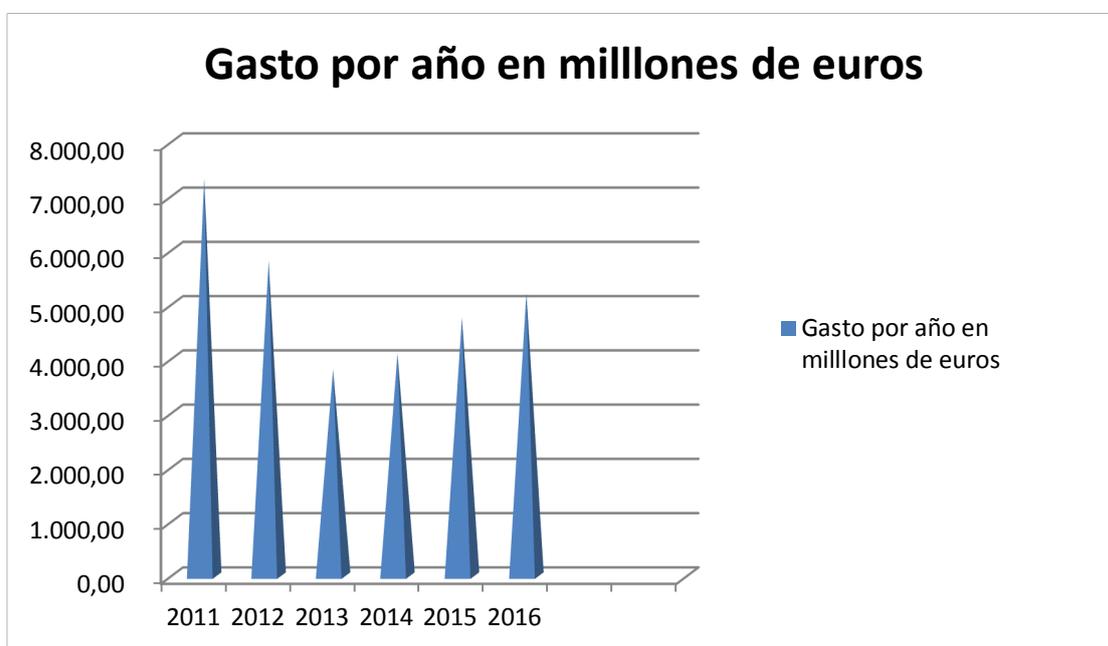
La evolución de las políticas activas de empleo en España se inicia en los años 90, en los cuales los gastos fueron muy bajos y posteriormente se han ido incrementando hasta superar a muchos otros países. La proporción de gastos en políticas activas de empleo se ha ido incrementando entre 2001 y 2011 hasta situarse en el 4% sobre el PIB, sin embargo en políticas activas de empleo alcanza su máximo en 2010 alcanzando un 0,9% sobre el PIB (22,5%). Por su parte las políticas pasivas alcanzan un 3,1% sobre el PIB (77,5%) debido al elevado crecimiento del paro durante esos años.

A nivel Europeo, España, era el país con mayor gasto en políticas de empleo, la cuantía en políticas activas se encontraba en octavo lugar en 2010. Dentro de este gasto en políticas activas destinaba entorno al 30% como incentivo a la contratación, 22% en formación profesional y 19% en servicios públicos.

El presupuesto invertido en políticas activas para solventar las prestaciones por desempleo en 2012 fue de 5.807 millones de euros, un 21% inferior a 2011 que contaba con 7.322 millones de euros, debido a los ajustes realizados que limitaron programas de orientación profesional y formación entre otros. Para 2013 siguió bajando ese presupuesto hasta 3.803 millones de euros

un 34,5% menor a 2012. En 2015 se mostró una evolución al alza con un presupuesto destinado a la intermediación laboral y gestión de contrataciones de 4.746,3⁵ millones de euros, aumentando en 16% el presupuesto de 2014, este aumento del 16% repercutió en 278 millones de euros en las bonificaciones de contratación, 85 millones de euros en servicios públicos de empleo y 86 millones de euros en formación profesional, en concreto fueron 1500 millones de euros los dirigidos a bonificaciones para contratación y evolución del empleo.

Grafico 2: Comparativa anual de gasto en Políticas Activas en España desde 2011 hasta la actualidad.



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado para 2016 presentados en el Congreso y EUROPA PRESS.

Actualmente para este año 2016 han sido destinados 5.214,9⁶ millones de euros para políticas activas de empleo, lo que supone un 10% más respecto a 2015. Este aumento se refleja en 135 millones de euros destinados a

⁵ Dato referente a la cantidad destinada en 2015 a políticas activas en las prestaciones por desempleo (EUROPA PRESS), Madrid.

⁶ Datos procedentes del proyecto de Presupuestos Generales del Estado (2016).

bonificaciones de contratación, 35 millones de euros para agencias de colocación, 129 millones de euros destinados a la orientación profesional y 117 millones de euros para formación profesional en el empleo.

En definitiva 2016 ha destinado un 6% más respecto a 2015 a créditos para realizar acciones de carácter formativo e integradoras por la cantidad de 2.087,7 millones de euros.

5. LAS REFORMAS DE LAS POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

El origen y desarrollo de este tipo de actuaciones viene encaminado a buscar una mayor eficacia en las situaciones de empleo y a tratar de paliar las situaciones de desempleo. El principal marco de estas reformas laborales y legislación social tiene que ver con la crisis económica y sus consecuencias económicas⁷.

El transcurso del periodo 2007-2012 tuvo un efecto dramático en la destrucción de empleo, el cual llevó con la reforma laboral de 2012 al comienzo de políticas activas como protección por desempleo con la finalidad de tratar de evitar 225000 despidos⁸. Esta reforma centró una gran parte de los recursos disponibles en los trabajadores desempleados y en las políticas activas de sus prestaciones. Durante el año 2014 se convocaron subvenciones con motivo de ejecutar planes de formación a desempleados y programas para jóvenes menores de 30 años. Muchos de estos programas no han desarrollado lo que realmente se esperaba de ellos, siendo necesario modificar aspectos como duración, formato de programación y niveles educativos para la mejora de la eficacia en la reinserción laboral, ya que se ha demostrado que las personas con mayor cualificación tienen mejores resultados en las políticas activas.

Con todas estas reformas se trata de garantizar la formación de los trabajadores empleados, pero en especial a desempleados mediante el

⁷ VALDES DAL-RÉ, F ``La reforma de la intermediación laboral`` Relaciones Laborales, nº21/22, 2010, p 9-16 (versión digital)

⁸ Informe del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que se puede consultar en <http://www.empleo.gob.es/index.htm>

emprendimiento de actividades y herramientas destinadas a la inserción laboral.

5.1. REFORMAS EN LAS FUNCIONES DEL SISTEMA

Dentro de este apartado se analizan las reformas del sistema de protección por desempleo para ver cómo han sido reestructuradas, mejoradas y ampliadas las políticas activas que aparecen organizadas en tres bloques, en uno se estudia la protección de los desempleados, en otro analiza el control del desempleo y en el tercero se explican las políticas de incentivo a la reinserción laboral de los desempleados.

5.1.1. Reforma como protección de desempleo.

La protección social de los desempleados es un fenómeno al que se ha dedicado escasa atención en los últimos tiempos, lo cual ha llevado a realizar modificaciones en su sistema y niveles de cobertura tratando de establecer mejoras en programas y mecanismos en funcionamiento, con la finalidad de facilitar a desempleados la reincorporación a la actividad laboral.

Uno de los principales temas abarcados por la reforma de protección por desempleo es la prórroga del derecho a reponer la prestación por desempleo, haciendo compatible la protección por desempleo⁹ y el empleo como regla especial. Se habla de doble función la que tiene la protección por desempleo ya que protege a los trabajadores que ven sus ingresos reducidos como consecuencia de la disminución de la jornada o ver suspendido su contrato.

Esta doble función requiere obligaciones para ambas partes, tanto para el trabajador como para el empresario. El empresario se ve obligado a cotizar durante la situación de desempleo del trabajador con el límite de 240 días por trabajador, por su parte los trabajadores restablecen el derecho a la prestación

⁹ Art 203 LGSS, la protección por desempleo cubre las contingencias de quienes pudiendo y queriendo trabajar, pierden su empleo o es reducida su jornada de trabajo.

por desempleo cuando por reducción de la jornada o suspensión sea finalizada la situación laboral, teniendo derecho los trabajadores¹⁰ a:

reiniciar la prestación con motivo de haber sido suspendida la jornada o incorporar la prestación relativa al periodo de suspense o disminución de jornada a la nueva prestación `por desempleo.

5.1.2. Reforma sobre el control del desempleo.

Esta acción reformista trata de la actividad llevada a cabo por la legislación para buscar la prestación para los desempleados y su incorporación a la actividad laboral, aunque su naturaleza concreta es tratar de resolver el problema de la emigración al extranjero de los desempleados en búsqueda de nuevas o mejores actividades laborales. Este tipo de situaciones provoca que los medios para su control sean muy limitados, surgiendo mecanismos preventivos y sancionadores para que no tenga una tendencia al alza. Para que no sea necesario la salida de estos desempleados o colectivos afectados se realizan actuaciones de formación, búsqueda activa de empleo e integración en el mercado de territorio español.

5.1.3. Reforma como incentivo al empleo de desempleados.

El periodo de 2013 hasta la actualidad es un trayecto marcado por las actuaciones encaminadas a desarrollar el empleo desde colectivos jóvenes hasta mayores, para ello las reformas de este ámbito han tratado de promulgar políticas activas sobre los desempleados mediante la celebración de nuevos tipos de contratos, ayudas económicas y fiscales.

Una de las actuaciones de esta reforma es realizar políticas activas de empleo para mayores de 55 años en situación de desempleo¹¹, los cuales son tratados como colectivos prioritarios en la reinserción laboral en la situación de no poder acceder a contribuciones, destinando eficientemente los recursos

¹⁰ Como establece el art 16, del Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral que ha entrado en vigor el 12 de febrero de 2012.

¹¹ RD 5/2013, de 15 de Marzo, de Medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral en trabajadores de edad avanzada.

para fomentar la empleabilidad¹². Empleabilidad conseguida llevando a cabo medidas urgentes en las políticas activas como protección por desempleo como pueden ser: formación profesional en el trabajo o derecho a la promoción con la finalidad de conseguir la igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo para todos los colectivos y permanencia laboral.

Este concepto de empleabilidad puede llevar a definir la protección por desempleo como un proceso encaminado a lograr la inserción laboral tanto en los colectivos de mayor edad (55 años) como en los jóvenes (menores de 30 años), siendo necesario tener bien claro la finalidad de las políticas activas que suponen principalmente programas de creación de empleo en el sector público, ordenación de servicios de intermediación en el mercado laboral, subvenciones para crear empleo en el sector privado y ayuda personalizada en inserción laboral.

En esta reforma de incentivo a los desempleados también se hace referencia como política activa de protección por desempleo, al fomento del autoempleo en los colectivos jóvenes (menores de 30 años), mediante políticas activas de emprendimiento y empleo joven, recogido en el RD Legislativo 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendimiento, crecimiento y creación de empleo:

- Modificación de las cuotas iniciales para iniciar la actividad laboral, consistente en disminuir las cantidades y ofrecer formas de pago más accesibles.
- Reducción de las bases cotizables.
- Incentivos para fomentar los contratos a jóvenes desempleados.
- Incentivos para la contratación a tiempo parcial con convenios de formación o prácticas.
- Establecer la prestación que estarían cobrando como situación de desempleados para cubrir la apertura laboral.

¹² RD 10/2011, de 26 de Agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

Además de todas estas políticas activas en las prestaciones por desempleo hay que hacer mención al concepto de agencias de colocación y outplacement (OPC) como sujetos capacitados para el desarrollo de actividades de intermediación laboral cumpliendo con una serie de obligaciones entre demandantes y oferentes mediante la selección de personal¹³. Ambos instrumentos son considerados agentes mediadores en la búsqueda de programas y procesos de recolocación para desempleados, sin distinciones en ninguno de los desempleados ya sea por motivo de edad, religión, sexo, ni desigualdades en condiciones sociales¹⁴.

5.2. REFORMAS PROVOCADAS POR LA CRISIS ECONÓMICA

El efecto que ocasiona esta mala situación de crisis económica lleva a producir reformas con la finalidad de encontrar soluciones a la situación de desempleo y problemas de reinserción laboral en la que se encuentran los desempleados que cada vez son más. Estas políticas realizadas tratan de facilitar formaciones y asesoramiento a los desempleados.

Una de las principales políticas activas de protección por desempleo es el fomento de contratos para la formación¹⁵ en aquellas personas con cualificación profesional, universitaria o titulaciones legalmente reconocidas. Esta política activa deberá actuar cumpliendo los siguientes requisitos:

- El puesto de trabajo tiene que estar encaminado a la práctica profesional de formación o estudios causados, siendo el contratado mayor de 16 años.
- Limitación de dos años en la contratación de prácticas para una misma titulación y mismo puesto de trabajo.
- El periodo de prueba no puede superar un mes para titulaciones de nivel 2 y dos meses para titulaciones de nivel 3.

¹³ Ley 35/2010 art 21 bis, de 17 de Septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

¹⁴ VALDES DAL-RÉ, F " La reforma de la intermediación laboral" Relaciones laborales, nº21/22, 2010, p10, (versión digital).

¹⁵ Art 11.2 del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el RD Legislativo 2/2015, de 23 de Octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

- La duración de la formación o de las prácticas en ningún caso puede ser menor de 6 meses siendo interrumpido en situaciones de maternidad, paternidad o alguna causa que lo justifique.
- La cuantía laboral a percibir en ningún caso puede ser inferior a 60% del salario para el puesto de trabajo realizado por un trabajador de contratación para ese puesto durante el primer año y el 75 % durante el segundo año de vigencia del contrato.
- Se entenderá contrato ordinario de trabajo común el que se desempeñe el puesto de trabajo general en el supuesto que el empresario incumpla con las obligaciones correspondientes al contrato para la formación.

Otra de las reformas producidas aborda directamente la reinserción de desempleados tratando de realizar contratos indefinidos, para ello los desempleados tienen que cumplir una serie de condiciones:

- Estar en situación de desempleo e inscritos en la oficina de empleo
- Límite entre 16 y 30 años de edad a la hora de celebrar el contrato.
- Mujeres con reinserción laboral ya sea por maternidad o por un periodo de inactividad de 5 años.
- Personas con discapacidad.
- Personas desempleadas con contratación temporal dos años antes de la celebración de dicho contrato.

6. IMPULSO DE LAS POLITICAS ACTIVAS EN LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

El estímulo de las políticas activas de empleo en España es propuesta por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, siendo aprobada por el Gobierno. Su elaboración es por parte de las Comunidades Autónomas, sindicatos y organizaciones empresariales más representativas.

El proceso tratará las situaciones del mercado de trabajo y los objetivos estratégicos para las políticas de activación de empleo y protección de desempleados. Esta estrategia española de activación aprobada por el RD 751/2014, de 5 de septiembre, en desarrollo a lo previsto en el art 10 de la Ley

de Empleo aprobada por el RD Legislativo 3/2015, de 23 de octubre. Consiste en conseguir la activación de empleo, intermediación laboral en desempleados, programas y servicios para la consecución. Para ello es fundamental seguir las siguientes actividades:

1. Crear oportunidades de empleo para desempleados o colectivos con mayores dificultades familiares de acceso al empleo, bien económicas o para discapacitados que por diversas circunstancias no pueden acceder a la situación laboral.
2. Formación para la inserción o mejoras en la experiencia profesional de aquellos empleados y desempleados que sea necesario.
3. Ofrecer igualdad de oportunidades en sectores distintos a los desarrollados, desplazamientos geográficos y trabajos con igualdad de género.
4. Actuaciones de información, motivación y apoyo para inserción de las personas desempleadas que serán las beneficiarias.

En definitiva la estrategia de activación puede ser actualizada y revisada, siendo evaluada en el momento de su finalización.

Con el impulso de la crisis se ha avanzado el programa de activación para el empleo que se denomina (PAPE¹⁶), definido como un programa específico y extraordinario temporal que desarrolla la inserción laboral y activación de desempleados de larga duración. Para el acceso a la posibilidad de ayudas a la reinserción laboral y medidas activas para el desempleado será realizado un cuestionario personal e individualizado. El Servicio Público de Empleo (SEPE) asigna un tutor que es el encargado de llevar a cabo las políticas activas de inserción, formación, recualificación, asesoramiento de emprendimiento y seguimiento durante todo el programa que se podrá acceder a él una sola vez.

Para poder acceder a dicho programa los desempleados deben cumplir algunos requisitos:

- Transcurso de 6 meses desde la finalización del RAI o PREPARA.

¹⁶ RD-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, que regula el programa de activación para el empleo (BOE 20 de diciembre de 2014).

- Haber tenido contratación laboral en algún momento, la cual haya finalizado involuntariamente.
- Ningún rechazo de ofertas de empleo que sean consideradas adecuadas.
- Estar inscrito como demandante de empleo en el Servicio público de empleo.
- Comunicación de rentas y cambios en las rentas o patrimonios.
- Carecer de protecciones asistenciales por desempleo o rentas superiores al 75% del salario mínimo interprofesional, exceptuando las ayudas con finalidad de formación profesional para empleo.
- Participar en acciones de mejora de empleabilidad, justificándolo con fecha y lugar de comparencias en las ofertas.

Las actividades de activación en desempleados del programa consisten en tener en cuenta formaciones de los desempleados, necesidades de contratación en cada uno de ellos y perfiles profesionales. Teniendo en cuenta todo esto cada contratación recibida o incumplimientos de obligaciones por los desempleados deberá ser comunicada a cada uno de sus tutores designados por el servicio público de empleo, este a su vez será el encargado de comunicárselo al servicio público de empleo estatal.

7. INSTRUMENTOS DE POLITICAS ACTIVAS EN LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

El objeto de este apartado se basa en dos actividades con objetivos diferentes pero ambas con la misma finalidad de proteger a los desempleados y la utilización de medidas de inserción laboral en desempleados con dificultades de empleo y económicas. Para ello se utilizan dos instrumentos: la Renta Activa de Inserción (RAI) y el Programa de recualificación personal (PLAN PREPARA).

Ambos tratarán de que los desempleados sigan gozando de un sistema de protección social mediante actuaciones para conseguirlo y reinsertarlos laboralmente. La renta activa de inserción (RAI), principalmente se encarga de ayudar a los desempleados con dificultades laborales y económicas durante un

periodo límite de 33 meses, y el programa de recualificación personal (PREPARA) se destina mayormente a facilitar ayudas a desempleados de larga duración con cargas familiares durante 6 meses de duración. Con el paso del tiempo la evolución de ambos ha cambiado, ya que en los inicios la Renta Activa de Inserción era una especie de complemento al programa de recualificación personal y en la actualidad el RAI tiene una existencia mas permanente que el Programa PREPARA, que depende del 20% del nivel de desempleo. También ha cambiado su naturaleza ya que la Renta Activa de Inserción (RAI) pasa del sistema asistencial hacia el contributivo, mientras que el Programa de recualificación personal siempre ha tenido carácter contributivo.

7.1 PLAN PREPARA

El inicio de este plan tiene lugar en febrero de 2011 según establece el art 2 del RD 1/2011, de 11 de febrero, debido a la crisis económica y las dificultades de los desempleados para encontrar trabajo, principalmente está dirigido a personas desempleadas de larga duración, recualificación de desempleados que no tengan protección por desempleo y personas jóvenes desempleadas. El programa consiste en acciones de activación, formación durante el periodo de duración del plan que es de 6 meses, tal como menciona el art 6 del RD 10/2011, de 26 de agosto, durante el que se facilita la recualificación a este tipo de personas desempleadas. En agosto de 2012 y en concreto con el RDL 23/2012, de 24 de agosto tuvo lugar la reforma del programa debido a que cada vez el desempleo de larga duración era mayor, hasta lograr convertirse actualmente en un instrumento complementario de protección y prorrogable automáticamente cuando el desempleo supere el 20% de población activa anterior a la prórroga según RDL 1/2013. Las personas que realmente pueden acceder al plan son:

- Desempleados en los que se haya terminado la relación laboral y no dispongan de derecho de subsidio por desempleo.
- Inscritos como demandantes de empleo.
- Tener a cargo responsabilidades familiares.
- Carecer de rentas que superen el 75% del salario mínimo interprofesional, sin tener en cuenta las pagas extraordinarias.

- El acceso al plan está limitado a una sola vez.

Todo participante en este programa debe justificar haber realizado búsqueda activa de empleo y aceptarla cuando la oferta sea adecuada, en la situación de modificación de los requisitos que hacen posible su acceso al programa de recualificación personal deberán de comunicarlo. No podrán formar parte del programa si anteriormente se hubiese percibido esa prestación del Plan Prepara, situación de haber agotado los subsidios de los trabajadores eventuales del sistema de trabajadores agrarios por cuenta ajena y tampoco en la situación de poder acceder o haber agotado ya el acceso a la Renta Activa de Inserción.

Tabla 1: Beneficiarios del plan en el periodo Diciembre 2011 – 2015

COMUNIDAD AUTÓNOMA	BENEFICIARIOS
ANDALUCIA	156680
ARAGÓN	14067
ASTURIAS	12062
CANTABRIA	7172
CATALUÑA	180263
CEUTA	2378
CASTILLA LEÓN	28893
CASTILLA LA MANCHA	43573
COMUNIDAD VALENCIANA	76042
EXTREMADURA	24423
GALICIA	34022
ISLAS BALEARES	8980
ISLAS CANARIAS	46947
LA RIOJA	3284
MADRID	52968
MELILLA	1707
MURCIA	27422
NAVARRA	6052
PAÍS VASCO	12313
TOTAL	639248

Fuente: datos procedentes del Servicio Público de Empleo (SEPE)

7.2. RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN

Su origen viene de las medidas empleadas por la UE en los años 90, que fue la que consideró que las políticas activas de las prestaciones por desempleo debían tratar de realizar acciones encaminadas a la reinserción laboral y evitar el desempleo de larga duración en vez de políticas pasivas que garantizaran ingresos para retribuir a los desempleados, así lo establece el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, que regula el carácter permanente del Programa de renta activa de inserción. Las personas desempleadas con problemas de reinserción laboral y dificultades económicas que pueden verse favorecidas por este programa tienen que cumplir:

- Tener una edad inferior a 65 años.
- No haber participado en el programa más de tres veces y en concreto un año antes de solicitar la incorporación.
- No disponer de rentas a nivel familiar y tener dificultades para encontrar trabajo, como rentas se entienden los salarios propios mayores del 75% del salario mínimo interprofesional sin tener en cuenta las pagas extraordinarias en su proporción.
- Duración límite 33 meses.
- Se considerarán también beneficiarios del programa las personas con grado de discapacidad igual o superior al 33% que dificulte la actividad laboral.

Para poder continuar con las políticas activas del programa será necesario aceptar las ofertas de empleo que se presenten, renovar las demandas de empleo y en el caso de producirse alguna pérdida que le acredite la incorporación deberá indicarlo tan pronto sea posible. La renta activa de inserción podrá realizarse durante el desarrollo de actividades de formación profesional que tendrán carácter de inserción profesional y en caso de que los desempleados sean contratados por cuenta ajena a tiempo parcial. Por el contrario no se permite que el programa realice políticas activas en las prestaciones de desempleados cuando tales desempleados reciban rentas superiores a los mínimos establecidos o los desempleados desarrollen trabajos por cuenta ajena a tiempo completo o por cuenta propia. El importe de la renta

activa de inserción es de 426€, calculado como el 80% del IPREM (532,5 €) como establece el art 4.2 RD 1369/2006, comenzando a percibirse el día posterior a la solicitud de acceso a la renta activa de inserción con duración de 11 meses como límite máximo según el art 5 RD 1369/2006 y límite de 3 veces de incorporación hasta alcanzar el máximo de 33 meses que establece el programa. En el supuesto de incumplir el beneficiario alguna de las necesidades mencionadas anteriormente sería anulado el derecho a las políticas activas en las prestaciones por desempleo que ofrece tal programa, dando la posibilidad en 1 año de volver a acceder si se cumplen los requisitos oportunos, del mismo modo en la situación de causar baja temporal no se reduce el periodo de renta, sino que en el momento de reiniciar la actividad laboral continua disfrutando de la renta.

8. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Como desenlace a todo lo mencionado en el presente trabajo, se explica que las políticas activas de empleo y las políticas activas en las prestaciones por desempleo tienen un objetivo primordial para la UE en España a la hora de conseguir la reinserción laboral y reforzar a los trabajadores. La principal causante de que las políticas activas en las prestaciones por desempleo tengan esa importancia es la actual crisis económica, que provocó medidas reductoras en formación, servicios públicos y orientación profesional para la actividad laboral. Uno de los sectores más afectados por la crisis ha sido el sistema educativo provocando que los sectores de población con niveles inferiores de educación pierdan mayoritariamente sus empleos, de ahí que sea necesario el replanteamiento de políticas activas y servicios públicos en la intervención de propuestas en formación, intermediación, emprendimiento y asesoramiento para tratar de evitar las pérdidas laborales y en su caso incentivar a los desempleados a la actividad laboral.

Los bajos niveles de formación y educación incrementan los problemas en parte de población joven y en ocasiones en población de edad avanzada que se ven inmersos en una situación de inactividad de larga duración. Para tratar de paliar estas situaciones se emplean las políticas activas en

prestaciones por desempleo, con la finalidad de evitar la prolongación de este desempleo sea demasiado extensa.

Toda esta formación mediante políticas activas prestada con el objeto de mejorar la empleabilidad de los trabajadores, es recomendable que sea continuamente valorada en el tiempo para que siempre esté en continua búsqueda de eficacia de retorno al empleo y prestaciones en el presente. Los procesos de orientación que se ejecutan en las políticas activas en las prestaciones por desempleo se formalizan mayoritariamente de manera personal e individual a cada trabajador. Una de las conclusiones más importantes y referidas en este trabajo sobre las políticas activas en la protección por desempleo es exactamente conseguir que los desempleados no se conformen con los salarios de desempleo, sino que busquen empleo, formación y programas profesionales. Para la consecución de los cambios en las políticas activas ha sido necesario el transcurso de la protección hacia la reinserción laboral, establecer controles y sanciones con la finalidad de evitar la salida de desempleados hacia nuevos destinos y algo fundamental como ha sido reformar el contrato de formación.

Dejando atrás las necesidades realizadas para conseguir que dichas políticas activas de protección por desempleo se encaminen hacia la actividad laboral, la situación para el futuro es acercarnos más a los países de la Unión Europea, ya que la mayor parte de ellos emplean más recursos en políticas activas de contratación laboral que en políticas pasivas de subsidios al desempleo como es el caso de España. Otra de las cuestiones a conseguir es fomentar contratos temporales y evaluaciones de los procedimientos de las políticas activas desarrolladas, realizando comparaciones entre los contratos establecidos posteriores a los programas de formación, intermediaciones, subvenciones y demás políticas activas en las prestaciones por desempleo. Para conseguir estas cuestiones de políticas activas en las prestaciones por desempleo se necesitan cambios de procedimientos a seguir:

En primer lugar, desarrollar la formación prestada mediante programas específicos. Hasta ahora se han realizado programas formativos como políticas activas de protección por desempleo que no han tenido resultados favorables

para la reinserción laboral debido a la manera de impartirles ya sea duración, materia u otros aspectos, siendo necesario y mejorable de cara al futuro la utilización de más horas de duración. También se plantea como medida de competencia, que la concesión de los programas formativos como políticas activas a los desempleados y trabajadores que necesiten recualificación profesional sean impartidos por las empresas que mejores resultados tengan en efectividad después de la formación prestada para la reinserción laboral, así las empresas tratarían de manera más eficiente las políticas activas de empleo. En cuanto las personas que acuden a estos programas es necesario conocer datos relevantes (edad, empleos previos, niveles educativos, otros cursos de los que dispone y su duración...) para poder así comprobar la efectividad de esta política activa de reinserción laboral.

En segundo lugar, los métodos de intermediación y tratamientos individuales y personalizados como incentivo a la actividad laboral, son más eficientes en personas con niveles de cualificación mayor (Formación profesional, Universidad) que en trabajadores con menor cualificación. Por este motivo de eficiencia se está evaluando que estos métodos de orientación, intermediación y ayudas personales conduzcan a los trabajadores a la formación, para que sea posible un aumento de efectividad en estas políticas activas en las prestaciones por desempleo.

En tercer lugar, será intervenido el proceso de concesión de subvenciones para crear empleo, estableciendo actividades supervisoras y controladoras para evitar que ciertas empresas que lo utilizan puedan beneficiarse de su uso como política activa y realmente sean beneficiados personas que lo merecen, pudiendo ser perjudicados, sí no se realizan políticas de control, los parados de larga duración y mayores de 45 años que hasta ahora han sido beneficiarios de estos sistemas de subvenciones

9. BIBLIOGRAFÍA

CAVAS MARTÍNEZ, F. y FERNANDEZ ORRICO, F.J: ``Medidas urgentes para el fomento y mantenimiento de empleo y protección de personas desempleadas'', Aranzadi Social, nº 2, 2009.

ESTEBAN LAGARRETA, R: "Fomento de empleo e intermediación de los beneficiarios de la renta activa de inserción", Temas Laborales, nº 74, 2004.

LÓPEZ GANDÍA, J: "La dimensión de la activación en las prestaciones de desempleo", Tirant lo blanch, Valencia, capítulo 6, 2015.

MOLINA NAVARRETE, C: "Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España", Comares, Granada, 2002.

MONEREO PÉREZ, J.L: "Desempleo de larga duración y medidas activas de empleabilidad", Trabajo y Derecho, nº 3, 2015.

PÉREZ DEL PRADO, D: "De la flexiseguridad a asegurar la flexibilidad" Relaciones laborales, nº13, 2011.

PÉREZ DEL PRADO, D: "La reforma de la protección por desempleo", en Las reformas laborales y de seguridad social AAVV. I. García Perrote y J. R. Mercader, Lex Nova, Valladolid, 2014.

RODRIGUEZ PASTOR, G.E: "Renta activa de inserción y programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo", Tirant lo blanch, Valencia, capítulo 9.

TATAY PUCHADES, C: "Modificaciones en la protección por desempleo con ocasión de la crisis económica", Tirant lo blanch, Valencia, 2015.

VALDÉS DAL-RÉ, F: "La reforma de la intermediación laboral" Relaciones Laborales, nº 21/22, 2010.