



---

**Universidad de Valladolid**

Facultad de Ciencias del Trabajo

Trabajo de fin de Grado en RR.LL y RR.HH

---

# **Políticas Activas de Empleo en España**

Raquel Lobete García

Julio 2012

## **ÍNDICE**

---

1.	INTRODUCCIÓN.....	3
2.	POLÍTICAS DE EMPLEO.....	7
	2.1. Definición.....	7
	2.2. Políticas de primer orden o regulación laboral.....	8
	2.3. Políticas de segundo orden.....	9
3.	POLÍTICAS ACTIVAS.....	13
	3.1. Concepto.....	14
	3.2. Objetivos.....	15
	3.3. Marco Institucional de las políticas activas de empleo en España.....	17
	3.4. Clasificación.....	20
	3.5. Evaluación y efectos.....	27
	3.6. Distribución del gasto en políticas activas en España.....	33
	3.7. La evolución del gasto en políticas activas en el contexto de la UE.....	36
	3.8. Reformas de las políticas activas en España.....	40
	3.9. Propuestas de mejora de las políticas activas en España.....	44
4.	CONCLUSIONES.....	49
5.	BIBLIOGRAFÍA.....	53

# **I. INTRODUCCIÓN**

---

El *objetivo* del trabajo es presentar una visión de la situación actual de las políticas de empleo, en general, y de las políticas activas, en particular, en España, para ello mediante un análisis de la situación del mercado de trabajo, veremos la incidencia de dichas políticas, la importancia del papel que desempeñan, así como de los objetivos que persiguen. Se analizan sus diferentes clasificaciones, así como su evaluación y efectos tanto microeconómicos como macroeconómicos, para comprobar su grado de eficacia, así como su evolución en los últimos años y gasto destinado a ponerlas en práctica; finalmente una serie de propuestas de mejora y como les han afectado las últimas reformas de empleo.

En cuanto a la *justificación* del trabajo, la encontramos en la relevancia que ocupan las políticas activas de empleo actualmente, por la importancia del papel que desempeñan en el complicado contexto económico en el que nos encontramos, siendo por tanto un instrumento clave para la mejora de la inserción y reinserción laboral. Son además un tema de polémica actualidad, al verse recientemente sometidas a recortes presupuestarios y sujetas a modificaciones tras la última reforma laboral.

Las políticas de empleo, se encuentran estrechamente vinculadas con nuestra *formación* en el campo de las relaciones laborales y recursos humanos, por su importancia para la mejora de la empleabilidad y el capital humano, siendo fundamental el conocimiento de los diferentes programas de empleo y orientación, para los profesionales que ocupan puestos de orientadores laborales, así como la importancia de la utilización de los planes formativos en las empresas, siendo los responsables de RR.HH. los encargados de gestionar dichas acciones.

La situación del mercado de trabajo en España desde 2008 es muy complicada, en muy poco tiempo se han perdido más de tres millones de puestos de trabajo y las tasas de desempleo han pasado del 8% en el tercer trimestre de 2007, a la cifra del 24,4% en el primer trimestre de 2012 (según la última Encuesta de Población Activa –EPA-), muy cerca ya del record del 24,55% alcanzado en 1994. El número de parados en España alcanzó un máximo histórico en el primer trimestre del año 2012 con 5.639.000 personas. Estas cifras son preocupantes y también la rapidez con la que se han alcanzado, sobre todo después de un período de crecimiento sin precedentes.

La crisis económica<sup>1</sup> que atraviesa la economía mundial ha tenido un fuerte impacto en España, donde a la crisis internacional se ha unido el fin de la burbuja inmobiliaria. La pérdida de empleo en el sector de la construcción ha supuesto una reducción de casi un millón y medio de puestos de trabajo. Lo que conlleva a una primera consecuencia de que el perfil de la persona desempleada corresponda a hombres con bajo nivel de cualificación, escasa actividad innovadora y muy débil en sus aportaciones en términos de productividad. Pero la crisis se ha extendido al resto de los sectores económicos, siendo la industria el segundo sector más perjudicado<sup>2</sup> con casi 800.000 puestos de trabajo perdido en los últimos cuatro años.

La destrucción de empleo aunque ha sido generalizada, no ha afectado por igual a todos los sectores productivos, ya que en agricultura se han destruido poco más de 55.000 empleos y en el sector servicios en torno a 360.000, aunque si que hay que destacar que la mitad de estos despidos se han producido durante el pasado año.

Manifestándose así las debilidades de nuestro mercado de trabajo y mostrando los límites que tenía el modelo de crecimiento sobre el que se apoyó en el largo periodo de bonanza económica disfrutado desde mediados de los 90, periodo en el que se creó gran volumen de empleo, pero el cambio de ciclo ha demostrado la debilidad de muchos de esos empleos, concentrados en

---

<sup>1</sup> INFORME ESPAÑA (2011): *Una interpretación de su realidad social*. Fundación Encuentro.

<sup>2</sup> Sepe.es (evolución sectorial del empleo 2008-2011)

determinados sectores de actividad económica que no contribuían a mejorar la productividad de la economía española.

Entre otras de las debilidades del patrón de crecimiento de la actividad económica del último ciclo expansivo están la elevada especialización sectorial en actividades caracterizadas por su bajo contenido tecnológico e innovador; un sistema productivo muy dependiente del consumo prescindible; un sector de la construcción con una oferta sobredimensionada, no ajustada a la demanda y muy vinculado a la especulación financiera; unas instituciones laborales que no corrigen un alto carácter pro-cíclico de nuestro mercado de trabajo que genera una insostenible dualidad entre los que tienen empleo estable y los que no; una estructura empresarial caracterizada por pequeñas unidades de producción y la utilización intensiva de fuerza de trabajo poco cualificada.

Así en España se ha adoptado un modelo de crecimiento económico basado en sectores de mano de obra poco cualificados, donde pueden detectarse las deficiencias formativas de los trabajadores y hay que proceder a formar y recualificarlos para nuevos sectores productivos. Por tanto en un entorno como el actual, su reinserción en el mercado de trabajo depende de su capacidad para reciclarse y formarse en otras ocupaciones y ahí entran en escena las políticas activas.

La pérdida de empleo no afecta por igual a todos los colectivos, así el sexo, la edad y el nivel educativo se configuran como variables clave en el análisis de la situación del mercado de trabajo. La tasa de paro total es claramente superior entre los jóvenes menores de 25 años (52%), personas con un bajo nivel formativo y desempleados de larga duración.

Se ha visto afectada sobre todo la población masculina, en especial en los sectores donde más daño ha hecho la crisis, como la construcción y la industria, lo que ha provocado que la brecha entre hombres y mujeres en términos de tasas de desempleo se haya anulado.

Aunque las tasas de desempleo entre los menores de 25 años son más altas para los hombres, lo contrario ocurre con el desempleo de larga duración, que afecta más al colectivo femenino:

### **Gráfico 1**

Tasas de desempleo: primer trimestre 2012

	<b>TOTAL</b>	<b>HOMBRES</b>	<b>MUJERES</b>
TASA DE PARO	24,44%	24,09%	24,86%
PARO MENORES DE 25	52,01%	54,04%	49,75%
PARO MAYORES DE 25	22,15%	21,69%	22,70%
PARO ENTRE 16 Y 19 AÑOS	71,45%	71,22%	71,73%
PARO ENTRE 20 Y 24	48,06%	50,34%	45,57%
PARO ENTRE 25 Y 54	23,03%	22,52%	23,64%
PARO MAYORES DE 55	16,49%	16,78%	16,09%

Fuente: Elaboración propia, datos EPA, primer trimestre 2012

La magnitud y el ritmo de destrucción de empleo ha dado lugar a la puesta en marcha de medidas para mejorar la situación de distintos colectivos en el mercado de trabajo, reformándose así aspectos como la contratación, la redacción de las causas de despido, la negociación colectiva y las políticas activas. Siendo estas últimas un mecanismo clave para mejorar el capital humano y la empleabilidad de aquellas personas que se encuentran en situación de desempleo o se incorporan por primera vez al mercado de trabajo, siendo por tanto imprescindibles para recuperar la senda de creación de empleo y el crecimiento que necesita la economía española.

Las políticas activas de empleo (PAE) se han configurado en España<sup>3</sup> a impulsos de los sucesivos ciclos económicos, como una de las políticas públicas más significativas. Parte sustancial de las políticas socioeconómicas y estrechamente vinculadas con las políticas de protección social, ocupan un lugar central en la obligación de los poderes públicos de llevar a cabo una política orientada al pleno empleo y de fomentar una política que garantice la formación y la readaptación profesional.

<sup>3</sup> CAUCES 16: Cuadernos del consejo Económico y Social, primavera 2011. Observatorio de RR.LL.: *Políticas Activas de empleo, crónica de una reforma anunciada.*

Las PAE se pueden sintetizar en la noción de empleabilidad de todos los activos como objetivo a potenciar.

Las PAE se desarrollaron fundamentalmente en un momento de estabilidad y crecimiento económico, con niveles de desempleo relativamente bajos y se orientaban a que los demandantes de empleo se (re)incorporaran al mercado de trabajo. Pero ante el panorama económico en el que nos encontramos, las PAE están teniendo cada vez menos éxito a la hora de hacer frente a los retos más generalizados del mercado de trabajo, entre los que destacan el desempleo estructural derivado del cambio técnico y la globalización, el desempleo cíclico resultante de la crisis financiera y el infraempleo, que es el aumento del trabajo a tiempo parcial no voluntario.

Por tanto para afrontar los retos más estructurales y cíclicos del mercado de trabajo a largo plazo, las PAE tienen que evolucionar con medidas que reduzcan las barreras de acceso al trabajo, incentivando a los empleadores a que contraten a los colectivos que más alejados estén del mismo y prestando una especial atención a las medidas de formación inicial y permanente y a la orientación y readaptación profesional.

---

## **2 .POLÍTICAS DE EMPLEO**

### **2.1. DEFINICIÓN**

Las políticas de empleo son el conjunto de medidas aplicadas por los poderes públicos, es decir, Estado y Comunidades Autónomas, que tienen por objeto procurar el empleo para toda la población activa y proteger económicamente a quienes no puedan acceder al mismo, con el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el mismo. Son por tanto el conjunto de decisiones que tienen por finalidad esencial la consecución del equilibrio a corto, medio y largo plazo entre la oferta y demanda de trabajo, así como la protección de las situaciones de desempleo.

Desde un punto de vista económico son un intento de paliar determinados fallos de mercado o desigualdades sociales y de su funcionamiento y de incentivar los comportamientos deseables del mercado de trabajo.

Las políticas de empleo persiguen fines variados, que se sintetizan en garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo, así como la libre elección de profesión y oficio; mantener un sistema eficaz de protección frente a situaciones de desempleo; adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente el de larga duración, facilitando una atención individualizada mediante acciones integradas de políticas activas que mejoren su ocupabilidad, asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral en especial: jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración; mantener la unidad de mercado de trabajo en todo el territorio nacional; asegurar la libre circulación de trabajadores y la movilidad geográfica.

Se dividen en *políticas de empleo de primer orden* o de regulación del mercado de trabajo y en *políticas de segundo orden* o políticas de mercado de trabajo, que se clasifican a su vez en *políticas pasivas* y en *políticas activas*, que son a éstas últimas en las que nos centraremos a lo largo del trabajo.

## **2.2. POLÍTICAS DE PRIMER ORDEN O DE REGULACIÓN LABORAL**

Las políticas de primer orden o de regulación laboral, están dirigidas a ordenar el funcionamiento del mercado de trabajo. Su desarrollo comienza en los años 80 como alternativa a la rigidez del mercado de trabajo, buscando una mayor flexibilidad laboral. Siendo su objetivo primordial la desregulación y flexibilización en los mercados de trabajo, para aumentar la competitividad de



la economía a partir de la reducción de los costes laborales, facilitando la adaptación de las empresas a los cambios.

Son por tanto medidas de modificación de la legislación laboral y medidas de flexibilidad en el mercado de trabajo, que básicamente consisten en poder realizar con escasas restricciones normativas, cambios en la cantidad, estructura, funciones y/o coste del factor trabajo utilizado en el proceso productivo, son por tanto medidas de adaptación más rápidas del empleo y del salario.

- Existen diferentes tipos de flexibilidad:

- Flexibilidad laboral externa: Capacidad que tiene la empresa de adaptar la cantidad de trabajo que emplea a los cambios de la demanda, o cambios técnicos u organizativos.

- Flexibilidad laboral interna: Capacidad de la empresa de modificar la cantidad de trabajo sin variar el número de empleados.

- *Funcional*: capacidad de la empresa de movilizar a los trabajadores en los puestos de trabajo de la empresa, es decir, variando sus funciones.

- *Horaria*: cambios en horas en función de la producción

- *Geográfica*: cambios en el lugar del centro de trabajo

- *Salarial*: modificaciones en las retribuciones.

### **2.3. POLÍTICAS DE SEGUNDO ORDEN**

Las políticas de segundo orden tuvieron su desarrollo fundamentalmente a finales de los años 70, con la crisis del petróleo y la quiebra de los modelos de crecimiento de la posguerra. Son medidas de intervención directa por el lado de la oferta, que buscan mejores niveles de competitividad en el sistema productivo.

Se clasifican en **políticas activas y pasivas**, lo que obedece a dos rasgos diferenciadores: en el objetivo final que persiguen y en el colectivo sobre el que actúan, así en las *políticas pasivas* su objetivo es mantener la

renta de los desempleados, siendo éste el colectivo sobre el que actúan y el objetivo de las *políticas activas* es promover la inserción laboral y el mantenimiento del empleo, actuando además de sobre los desempleados para lograr su inserción, sobre la población ocupada garantizando el mantenimiento de su empleo y sobre la población inactiva estimulándoles para que se conviertan en activa.

Frente a las políticas activas que tienen carácter anticipatorio, es decir, tratan de prever y adelantarse a la situación de desempleo, las políticas pasivas tienen un carácter compensador de la pérdida de renta derivada de la pérdida de empleo, ya que mantienen de forma temporal la capacidad económica de quienes han perdido el empleo, siendo por tanto ayudas económicas, que les aseguran unas rentas mínimas de forma temporal y pueden ser:

- De tipo contributivo: que exigen una cotización previa
- Asistencial: de acuerdo con la situación real de necesidad del desempleado, que no tiene acceso al ámbito contributivo o lo ha agotado.
- Rentas activas de inserción: fomentan la integración laboral de desempleados de larga duración con la concesión de unos ingresos mínimos
- Jubilaciones anticipadas

Las políticas pasivas incluyen por tanto las prestaciones por desempleo, que se refieren a todo tipo de prestaciones (tanto contributivas como asistenciales) destinadas a compensar la pérdida de ingresos sufrida por los trabajadores como consecuencia de la pérdida de empleo, como la jubilación anticipada, que abarca programas especiales en los que los trabajadores reciben pensiones de jubilación porque no tienen empleo o por motivos relacionados con la política de mercado de trabajo

Todas ellas se combinan con el objetivo de la inserción social y laboral de los trabajadores, complementándose con acciones dirigidas a estimular la búsqueda activa de empleo.

El sistema de protección por desempleo es una institución clave en el mercado de trabajo, constituye por importancia social y por gasto público la principal política pasiva. Su misión es procurar un cierto nivel de ingresos a los que han perdido su empleo, con el fin de apoyar el proceso de búsqueda y reinserción en el mercado de trabajo. Y en estos tiempos de crisis con altos niveles de desempleo, su papel es aún más importante, puesto que el tiempo de tránsito entre un empleo y otro puede alargarse aumentando las situaciones de necesidad.

El sistema de prestación por desempleo es criticado por varios aspectos, como los crecientes problemas financieros, o que los desempleados tienden a aumentar su permanencia fuera del mercado de trabajo, por el efecto desincentivador sobre la búsqueda de empleo y que al tener garantizado un ingreso mínimo constante, no tienen incentivos para aceptar empleos por debajo de la prestación, contribuyendo a aumentar la tasa de paro.

El sistema de prestaciones por desempleo español<sup>4</sup> consta de una prestación por desempleo y de un subsidio por desempleo. Tienen derecho a la prestación por desempleo aquellos trabajadores que hayan perdido su trabajo y hayan cotizado por un periodo mínimo de 12 meses. Su duración oscila entre un mínimo de 120 días y un máximo de 720. Una vez terminada la prestación, algunos trabajadores pueden percibir el subsidio por desempleo, si reúnen una serie de requisitos: no disponer de ingresos superiores al 75% del salario mínimo interprofesional y tener cargas familiares. Su duración depende de la edad del trabajador y de si tiene cargas familiares, oscilando entre los 6 y 24 meses, aunque los mayores de 52 años pueden percibirlo hasta la edad de jubilación.

A partir de 2007 asciende el número de trabajadores que acceden a la prestación o al subsidio, como consecuencia del aumento del desempleo y a partir de 2010 cae el número de prestaciones, no por una reducción del número de parados, sino por el incremento del paro de larga duración y el consecuente

---

<sup>4</sup> INFORME ESPAÑA (2011): *Una interpretación de su realidad social*. Fundación Encuentro.

agotamiento del derecho a la prestación. De hecho el número de perceptores del subsidio continúa aumentando.

**Gráfico 2**



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales, MTAS

Ante esta situación, algunas de las medidas del anterior Gobierno consistieron en la extensión del derecho a recibir algún tipo de subsidio por desempleo en los casos en los que la unidad familiar no disponía de ninguna renta, así en agosto de 2009 se inició el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI). Los que accedían al mismo debían cumplir un compromiso de actividad suscrito con el Servicio Público de Empleo.

Tras el fin de las prórrogas del PRODI, en febrero de 2011 se aprobaron nuevas medidas para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de los desempleados<sup>5</sup>. Entre ellas un programa dirigido a las personas que agoten su prestación por desempleo y no tengan derecho al subsidio o lo hayan agotado. La novedad de esta iniciativa, denominada PREPARA, respecto al PRODI, es que aunque existe un apoyo económico, se pone mucho más énfasis en la participación en alguna política activa de empleo para mejorar la reinserción laboral, así los beneficiarios tienen derecho a realizar un itinerario personalizado de inserción, a participar en

<sup>5</sup> Real Decreto-Ley 1/2011

actuaciones para mejorar su cualificación y a recibir una ayuda de acompañamiento. Existiendo así la obligación de participar en políticas activas. Lo que supone un cambio de orientación en la puesta en marcha de este tipo de medidas. Con el programa PREPARA , la participación en el itinerario es la condición indispensable tanto para acceder a las ayudas como para poder cobrarlas mes a mes. Así se reconoce la importancia de la participación en políticas activas en momentos de desempleo, con el objetivo de alcanzar una mejor situación para volver a la ocupación.

### **3. POLÍTICAS ACTIVAS**

Las políticas activas de empleo son planteadas por primera vez en Suecia en los años 60, en un contexto en el que, partiendo de una situación de pleno empleo, de paro friccional<sup>6</sup>, se persigue la puesta en marcha de unas medidas, que asociadas a una política macroeconómica de inspiración keynesiana, pudieran ayudar a la población parada a mejorar sus cualificaciones y sus oportunidades de insertarse en el mercado de trabajo y crear así una fuerza de trabajo más productiva y mejor capacitada.

En España las políticas activas de empleo se desarrollan a partir de la segunda mitad de la década de los 80 en respuesta a una bolsa de desempleo estructural<sup>7</sup> cada vez mayor, formada por colectivos con dificultades sociales, culturales y económicas que les impedían el acceso al mercado de trabajo, teniendo como objetivo incrementar el nivel de empleo con medidas para adaptar oferta y demanda de trabajo. Se trata de un concepto opuesto a las tradicionales medidas asistenciales basadas en el pago de prestaciones económicas.

Caracterizadas por su carácter anticipador y preventivo a la situación de desempleo, se dirigen a contrarrestar los efectos negativos que provocan sobre el empleo, los cambios tanto económicos como tecnológicos.

---

<sup>6</sup> Se refiere a los trabajadores que van de un empleo a otro para mejorarse. Es temporal y no representa un problema económico.

<sup>7</sup> Originado por desajustes entre oferta y demanda de trabajadores.

Hacen referencia a una intervención directa de los gobiernos en el mercado de trabajo, para prevenir o aliviar el desempleo, mejorando el funcionamiento del mercado de trabajo.

Hoy en día son de las políticas más significativas y teniendo un fundamento muy importante en las Normas Internacionales, sobre todo en las europeas, ya que se recogen entre los objetivos de la Unión Europea y de los estados miembros en materia de política social, el fomento del empleo y el desarrollo de los recursos humanos, para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero, siendo todo esto parte esencial de la estrategia europea para el empleo.

No es posible entender el desarrollo de las políticas activas en nuestro país sin tener en cuenta la entrada en la Unión Europea y la estructura descentralizada del Estado.

### **3.1. CONCEPTO**

El Real Decreto-ley 3/2011 modifica la Ley de Empleo de 2003 <sup>8</sup>y el concepto de políticas activas de empleo, al entenderlo como el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

⇒ Las características que definen a las políticas activas son:<sup>9</sup>

- carácter anticipador y preventivo a la situación de desempleo
- carácter reparador, al paliar situaciones de desigualdad social

---

<sup>8</sup> la Ley de Empleo de 2003 en vez de “acciones” las definía como el conjunto de “programas” y medidas de orientación, empleo y formación, que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social.

<sup>9</sup> Calvo Palomares, R. (2009) : Políticas Activas de Empleo en tiempos de crisis, una visión crítica desde lo local.

- carácter resolutivo, buscando los efectos sobre la dinámica de creación de empleo
- carácter de actuación específica, ya que intentan suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de los diferentes colectivos que participan en el mercado
- carácter integral, intentando actuar sobre el desempleo en su conjunto
- carácter experimental

### **3.2. OBJETIVOS**

Esta definición lleva múltiples medidas y programas que todos ellos buscan conseguir una serie de objetivos plasmados en la Ley de Empleo de 2003:

- Informar y orientar hacia la búsqueda activa de empleo
- Desarrollar programas de formación ocupacional y continua y cualificar
- Facilitar la práctica profesional
- Crear y fomentar el empleo, en especial estable y de calidad
- Fomentar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las

#### PYMES

- Promover la creación de actividad que genere empleo
- Facilitar la movilidad geográfica
- Promover políticas de inserción laboral de personas en situación de riesgo o exclusión
- Garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación

⇒ Resumiendo los objetivos de las políticas activas de empleo, todas ellas buscan la “*empleabilidad de todos los activos*”:

→ Mejorando las posibilidades de los desempleados para acceder al mercado de trabajo, ya sea mediante un empleo por cuenta propia o por cuenta ajena

→ Adaptando la formación a las necesidades del mercado y la recualificación de los trabajadores para el empleo

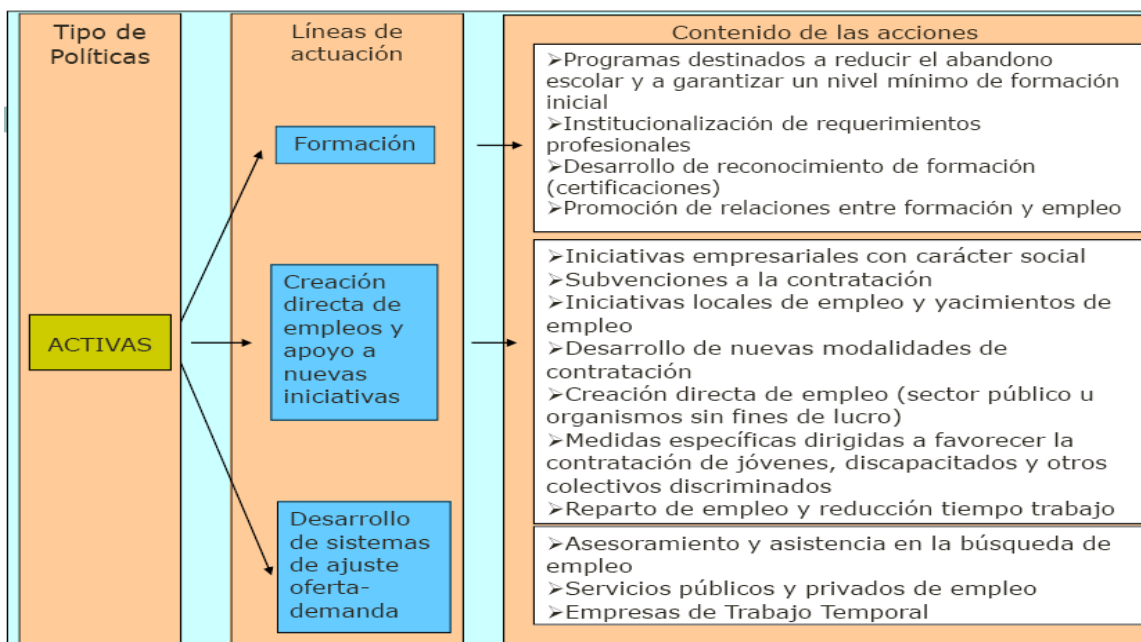
→ Fomentando el espíritu empresarial y la economía social

⇒ Para llevar a cabo estos objetivos hay tres líneas de actuación<sup>10</sup> u orientación de las políticas activas de empleo :

- *Por el lado de la oferta:* **Formación para el empleo:** Medidas dirigidas a facilitar la capacitación de las personas para que se adecuen a encontrar un empleo que satisfaga sus necesidades profesionales, económicas y de promoción a lo largo de su vida. Y procurar que los jóvenes tengan una base de partida que les permita desempeñar una profesión.
- *Por el lado de la demanda:* **Promoción de empleo:** Creación directa de empleos y apoyo a nuevas iniciativas.
- *Conjunta de oferta y demanda:* **Servicios de orientación e intermediación:** Facilitando la interacción entre oferentes y demandantes

### **Gráfico 3**

Líneas de actuación de las PAE



Fuente: Ruesga, Santos (2002): Economía del trabajo y Política laboral. Ed. Pirámide. Madrid

<sup>10</sup> Fuente: Ruesga, Santos (2002): Economía del trabajo y Política laboral. Ed. Pirámide. Madrid



### **3.3. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS EN ESPAÑA**

Las políticas activas en España vienen definidas en sus líneas generales y en buena parte por el marco europeo<sup>11</sup>:

⇒ Desde el *Consejo Europeo de Luxemburgo*, en noviembre de 1997, la Unión Europea ha venido impulsando cada vez más las políticas de empleo, como desarrollo del nuevo Título de Empleo que se incluyó en el Tratado de Amsterdam.

⇒ El *Consejo Europeo de Lisboa*, en marzo de 2000, definió una estrategia global para el crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible en una sociedad basada en el conocimiento, comúnmente conocida como “Estrategia de Lisboa”, siendo una pieza importante de ella el conjunto específicamente destinado al empleo, denominado **Estrategia Europea de Empleo (EEE)**. Dicho conjunto reordenó y amplió las distintas directrices para el empleo que habían venido informando la política comunitaria, y se completó con una serie de objetivos. Para instrumentar esta estrategia se formularon cuatro grandes pilares:

- I. Mejora de la capacidad de inserción profesional
- II. Desarrollo del espíritu de empresa
- III. Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas (es el que acapara la mayor parte de las PAE)
- IV. Refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado laboral

Posteriormente ha habido sucesivas revisiones y modificaciones de la EEE, siendo su principal objetivo crear más y mejores puestos de trabajo en toda la UE. Para ello, impulsa medidas que permitan alcanzar, de aquí a 2020, los tres objetivos fundamentales:

---

<sup>11</sup> GARCÍA SERRANO, C (2007).: *Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral*, Política y Sociedad, Vol.44 Núm.2

- Integrar en el mercado laboral al 75% de las personas de edades comprendidas entre 20 y 64 años
- Mantener la tasa de abandono escolar por debajo del 10% y lograr que al menos un 40% de las personas de edades comprendidas entre 30 y 34 años completen la educación superior
- Reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social

⇒ En España, la distribución de competencias entre Estado y CCAA y su coordinación, tienen su principal marco regulador en la **Ley 56/2003 de Empleo (LE)** de 16 de diciembre. Así la LE desarrolla un concepto integral de política de empleo, entendida como el conjunto de decisiones adoptadas por Estado y las CCAA que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad del empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y la demanda de empleo y a la reducción y debida protección en las situaciones de desempleo.

El reparto de competencias responde, entre otros fines, a la necesidad de acercar las políticas activas a las características del tejido social y económico en cada territorio. Pero esa descentralización requiere de instrumentos de coordinación eficaces que aseguren la transparencia del mercado de trabajo en todo el territorio nacional y que impulsen un elevado grado de colaboración de los Servicios Públicos de Empleo, estatal y autonómicos, a fin de evitar riesgos de fragmentación y descoordinación y que permitan una mejor coordinación entre las políticas activas y el sistema de protección por desempleo.

⇒ En España mediante el *RD 1542/2011, de 31 de octubre*, se aprueba la **Estrategia Española de Empleo 2012-2014**, que contiene la estrategia del conjunto de los Servicios Públicos de Empleo para diseñar y gestionar las políticas activas de empleo. Afecta a las medidas para el fortalecimiento y la modernización de los instrumentos administrativos y de servicio a las personas

y empresas que permiten la aplicación de las políticas activas y las actuaciones para reforzar la coordinación de todos los servicios públicos y privados.

De carácter plurianual y de ámbito estatal, se concretan en el Plan Anual de Política de Empleo, cuyo principal objetivo es elevar la participación en el mercado de trabajo y reducir el desempleo en el horizonte 2020 alcanzando:

- Una tasa de empleo del 74% para la población de entre 20 a 64 años
- Una tasa de empleo femenino para el mismo grupo de edad del 68,5%
- Reducir la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo
- Reforzar el trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad interna de las empresas
- Mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado
- Promover una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo
- Promover la igualdad de género en el mercado laboral

Entre sus principales novedades podemos destacar:

- Requiere de un trabajo conjunto del Gobierno y CCAA
- Establecer un modelo de servicios a la ciudadanía
- Mayor relación entre políticas activas y pasivas
- Apertura de colaboración público-privada
- Mayor flexibilidad en la adaptación de las políticas activas en cada territorio
- Seguimiento y evaluación clara y fiable del grado de cumplimiento de todas las políticas y adopción de medidas correctoras

### **3.4. CLASIFICACIÓN**

Respecto a la clasificación de las Políticas Activas de empleo en España se establecen 3 categorías<sup>12</sup>:

#### **1º) *Incentivos a la contratación mediante bonificaciones:***

Su finalidad es incentivar la contratación de trabajadores con dificultades de inserción laboral y reducir la temporalidad.

Es una política que se financia, regula y gestiona de forma centralizada a diferencia del resto de las políticas activas de empleo. Han tenido un peso muy elevado en las Políticas Activas de Empleo.

El sistema de bonificaciones se reformó en 2006 con el objetivo de reducir la temporalidad y tuvo una efectividad significativa en su momento, pero fue presentando sus limitaciones por la amplitud de los colectivos sobre los que actuaba con bonificaciones por su contratación indefinida, disminuyendo el efecto sobre los colectivos que se querían incentivar.

La Ley 35/2010 supone un avance, ya que se intentó maximizar su efectividad centrándose en determinados colectivos con dificultades de empleabilidad, siendo los principales:

- jóvenes entre 16 y 30 años sin cualificación profesional
- mayores de 45 años parados de larga duración

La última Reforma laboral RDL 3/2012 intenta revisar la política actual de bonificaciones a la contratación para evitar que casi todos los colectivos sean bonificados, como ocurrió años anteriores, con lo que la medida perdía eficacia, al ponerse de manifiesto la falta de resultados positivos del programa. Mantiene una serie de bonificaciones para la contratación de desempleados con dificultades para incorporarse al mercado laboral, así para fomentar la contratación de jóvenes, se aplicará una bonificación en la cuota de la Seguridad Social de hasta 3600 euros por la contratación indefinida de jóvenes de entre 16 y 30 años, bonificación que durará tres años y se incrementará 1000, 1100 y 1200 euros más por año de antigüedad, pudiendo optar a mayores incentivos si contratan a mujeres en sectores tradicionalmente masculinos, siendo 100 euros más si son menores de 30 años y 200 euros si

---

<sup>12</sup> INFORME ECONÓMICO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO (2010): Las políticas activas de empleo en España. Cap. 3.3

son mujeres de más de 45 años y en situación de paro de larga duración. Además si contratan a desempleados de larga duración con más de 45 años tendrán bonificaciones de 1300 al año los tres primeros de su contratación.

## **2º) Formación Profesional para el empleo:**

Son el conjunto de instrumentos y acciones que tienen por objeto impulsar y extender entre los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y que contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento.

Incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción o reinserción laboral de los trabajadores, así como de las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales.

Son un componente central de las políticas activas de empleo, ya que facilitan la inserción o reinserción laboral de los desempleados y contribuyen a una mejora de la empleabilidad de los ocupados permitiéndoles acceder a un mejor empleo.

En los trabajadores ocupados los estudios muestran que la formación aumenta su productividad y fomenta la innovación, contribuyendo a mejorar la competitividad de las empresas. Y en los desempleados es fundamental para su reinserción en el sistema productivo.

El actual modelo de FP para el empleo se establece a través del acuerdo alcanzado por el Gobierno y los interlocutores sociales, que desarrolla el Real Decreto 395/2007, que regula las distintas iniciativas de formación que configuran el Subsistema de Formación Profesional para el empleo, que integra la formación ocupacional dirigida a desempleados y la formación continua dirigida a trabajadores ocupados.

⇒ Entre sus fines se encuentran:

- Favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados, mejorando su capacitación profesional y desarrollo personal.

- Proporcionarles los conocimientos y las prácticas adecuadas a las competencias profesionales requeridas en el mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas.
- Mejorar la empleabilidad de los trabajadores, en especial de los que tienen dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.
- Promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores tanto a través de procesos formativos, como de la experiencia laboral sean objeto de acreditación.

⇒ El subsistema de FP para el empleo está integrado por las siguientes iniciativas de formación:

- *Formación de demanda*: consistente en acciones formativas de las empresas, financiada parcial o totalmente con fondos públicos, dirigidas a sus propios trabajadores.
- *Formación de oferta*: abarca las acciones formativas de las Administraciones Laborales y comprende las siguientes iniciativas:
  - Formación dirigida a trabajadores prioritariamente desempleados
  - Formación dirigida a trabajadores prioritariamente ocupados
- *Formación en alternancia con el empleo*: integrada por los programas públicos de empleo-formación, que incluye a los programas de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo
- *Acciones de apoyo y acompañamiento a la formación*.

Su financiación coordinada por el Servicio Público de Empleo Estatal, procede de las cuotas de FP de empresas y trabajadores, de las ayudas del Fondo Social Europeo y aportaciones específicas del presupuesto del SEPE.

⇒ La FP para el empleo presenta algunas deficiencias<sup>13</sup> que deberían analizarse en profundidad para su mejora:

---

<sup>13</sup> A. CANDELA, C. MULAS-GRANADOS Y G. NOMBELA (2007): *La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo*. Fundación Ideas para el progreso. Documento de trabajo 7/2010.

- Un 93% de los participantes en actividades de formación son personas ocupadas, por lo que sería recomendable dirigir los recursos a la formación y reciclaje de los desempleados.
- El porcentaje de trabajadores desempleados que realiza actividades de formación resulta bajo, ya que en 2009 de total de parados, solo participó un 15%
- El grupo más numeroso de personas que se forman tiene entre 25 y 35 años. Siendo preocupante el desempleo juvenil, las medidas deberían ir dirigidas en mayor medida a este colectivo.
- Más del 90% de los participantes tiene al menos estudios secundarios, lo que sitúa en una situación minoritaria a aquellos trabajadores con estudios primarios, quienes están en peores condiciones de incorporarse a la vida laboral.
- Los cursos más eficaces son los de mayor duración y que imparten una formación mas especializada, pero son los de corta duración y de contenido general los más numerosos, con lo que implica menor eficacia
- Los cursos están enfocados a ciertas tipologías que no encuentran cabida en el mercado de trabajo o para las que existe un exceso de oferta
- La oferta de formación no se ha adaptado al creciente número de desempleados y en cuanto a los perfiles de los participantes, los desempleados de mayor edad y menor nivel educativo, son los que menos participan y los que mayores dificultades tienen de inserción en el mercado laboral.
- En cuanto a la tipología de los cursos, hay una excesiva concentración en materias genéricas, lo que dificulta que los trabajadores alcancen un adecuado grado de especialización al finalizarlos.
- Casi la mitad de ellos son de menos de 200 horas, lo que no facilita una formación que habilite para una profesión vinculada con un título

Estos resultados unidos al problema del bajo nivel educativo, sugieren la necesidad de impulsar programas formativos más orientados a las necesidades reales del mercado de trabajo, reforzando la oferta formativa especializada y destinarla a la consecución de certificados de profesionalidad.

Debe establecerse un sistema de evaluación de calidad de los cursos de formación y de su eficacia. Aún así muestran un efecto positivo sobre la

empleabilidad, resultando más eficaces los de mayor duración y que ofrecen una formación más especializada.

El desarrollo de la FP para el empleo ha sido notable en las últimas dos décadas, aunque se han visto necesidades de mejora, así el RD Ley 3/2012 apuesta por una formación profesional que favorezca el aprendizaje permanente de los trabajadores y el pleno desarrollo de sus capacidades profesionales. El eje básico de la actual reforma es el reconocimiento de la formación profesional como un derecho individual, reconociéndose a los trabajadores un permiso retribuido de 20 horas anuales con fines formativos. Asimismo, se reconoce a los trabajadores el derecho a la FP dirigida a su adaptación ante modificaciones en su puesto de trabajo, corriendo a cargo del empresario la formación que precisen. También está previsto que los Servicios Públicos de Empleo otorguen a cada trabajador una cuenta de formación asociada a su número de afiliación a la Seguridad Social; y se reconoce a los centros y entidades de formación debidamente acreditados, la posibilidad de participar directamente en el sistema de FP para el empleo, con el fin de que la oferta formativa sea más variada, descentralizada y eficiente.

### **3º) Programas de empleo:**

Son programas de promoción e impulso del empleo, comprenden en España cinco grupos de actuaciones destinadas a mejorar la empleabilidad:

3.1. Combinación de empleo y formación: Son programas que combinan la formación con un trabajo remunerado y que se acompañan normalmente de servicios de orientación profesional:

⇒ Las *escuelas taller y casas de oficios*: son centros de trabajo y formación en los que jóvenes desempleados menores de 25 años reciben formación profesional ocupacional en alternancia con la práctica profesional, para que a su término estén capacitados para el desempeño adecuado del oficio aprendido y sea más fácil su acceso al mercado laboral. A través de su cualificación en ocupaciones como la rehabilitación de entornos rurales, patrimonio histórico, cultural, o medio ambiente. Tienen un efecto positivo sobre los participantes.



⇒ Los *talleres de empleo*: son promovidos por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro y realizan obras o servicios de utilidad pública o social, como servicios de ocio y culturales, que posibilitan a los participantes la realización de un trabajo efectivo que procure su cualificación profesional y favorezca su inserción o reinserción laboral. Se dirigen a desempleados mayores de 25 años con dificultades de acceso al mercado laboral. Simultáneamente con la formación y la experiencia se proporciona orientación y asesoramiento e información profesional y empresarial. Son programas de elevado coste relativo y especializados en sectores con poca proyección de futuro.

Respecto a estos programas combinados de Empleo-Formación, es necesario reducir el peso de la formación en actividades relacionadas con la construcción hacia otros sectores con una mayor potencial generador de empleo.

3.2. Contratación directa temporal por parte de ayuntamientos y entidades no lucrativas: Su objetivo es mejorar la empleabilidad, fomentar el reciclaje profesional y ofrecer nuevas competencias, mediante la realización de obras de interés general.

3.3. Fomento del autoempleo o ayuda a la creación de empresas: mediante la capitalización de las prestaciones por desempleo, que consiste en obtener las prestaciones por desempleo en un pago único con el objetivo de iniciar una actividad por cuenta propia o incorporarse como socio en cooperativas o sociedades laborales.

3.4. Inserción laboral de personas con discapacidad: Son programas destinados a facilitar la incorporación de personas con discapacidad en el mercado laboral. Nacen como respuesta al hecho de que la tasa de actividad de este colectivo es muy inferior a la del resto de población. Existen dos vertientes:

- Centros especiales de empleo

- Inserción laboral en el mercado ordinario, a través de ayudas a las empresas que los contraten.

Su importancia ha ido creciendo con el tiempo y se ha demostrado que resultan eficaces.

3.5. Orientación a través de itinerarios de empleo: Entre las principales funciones de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) se encuentra la elaboración de itinerarios personalizados de empleo.

El servicio de orientación profesional juega un papel clave porque es la primera atención que debería recibir la persona desempleada, pero en España se dedica poca proporción del gasto a la orientación profesional, aún siendo la actuación más efectiva, sobre todo en el colectivo de parados de larga duración. Por tanto se han demostrado carencias en la atención de los desempleados, tanto en la detección de sus problemas de empleabilidad, acciones de orientación y seguimiento en la búsqueda activa de empleo, problemas relacionados con el elevado número de desempleados por trabajador de los SPE. Para reforzarlo se incrementó el número de trabajadores en los SPE y en 2008 se puso en marcha el plan extraordinario de orientación, que supuso la contratación de 1500 orientadores profesionales adicionales. En principio este aumento tenía su justificación en la necesidad de atender una mayor demanda ante el aumento en el número de desempleados, pero gran parte de esa atención se ha centrado en la gestión de las prestaciones por desempleo, lo que pone de manifiesto que para que su gestión sea eficaz es necesario un aumento significativo en la dotación de efectivos en los SPE, pero sobre todo en las tareas más vinculadas a la activación, como son la información, motivación, asesoramiento y orientación.

En la actualidad debido a los recortes en las PAE<sup>14</sup> va a verse afectado el futuro de muchos de esos orientadores laborales, con la finalización de muchos de sus contratos por la reducción de los fondos de los Presupuestos Generales del Estado destinados a estos planes. Lo que va a dificultar ofrecer a los desempleados unos adecuados y necesarios servicios de orientación en una situación tan difícil como la actual.

---

<sup>14</sup> Noticia publicada en el Norte de Castilla el 11-06-12: *Protesta ante el Ectl por el despido de orientadores de empleo.*

La capacidad normativa de los programas de empleo es competencia del Estado, mientras que las CCAA son las que tienen competencia en su ejecución a través de los Servicios Públicos de Empleo.

Los programas de empleo se financian principalmente a través de los Planes Generales del Estado que se complementan con recursos de Fondo Social Europeo.

### **3.5. EVALUACIÓN Y EFECTOS**

Una de las principales carencias de las políticas activas (PA) es la falta de una evaluación seria y rigurosa de las mismas<sup>15</sup>. Resulta imprescindible someterlas a evaluación para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, la eficacia de los programas para saber si es necesario mejorar su diseño y lograr mejores resultados. comprobar si los recursos destinados a políticas activas han sido suficientes y eficaces y si los destinatarios de las mismas han hecho un uso eficiente.

Una evaluación seria y rigurosa requiere abordar los efectos que pueden producir las PA, que pueden ser microeconómicos y macroeconómicos.:

⇒ El análisis microeconómico se refiere a si alguna medida en particular ayuda a los individuos involucrados en ella a mejorar sus expectativas laborales, a salir del paro y a encontrar empleo, es decir analiza las consecuencias directas sobre los individuos.

⇒ El análisis macroeconómico trataría de averiguar si ciertos indicadores agregados, como la tasa de empleo, la tasa de paro o la salida del desempleo, se han visto influidos por el funcionamiento de los programas de políticas activas es decir, analiza el impacto sobre la economía en su conjunto.

---

<sup>15</sup> CES (2005): *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*, Colección Informes, nº 1/2005, Consejo Económico Social, Madrid.

Antes de analizar los resultados sobre la evaluación microeconómica, habría que señalar algunos de los inconvenientes de este tipo de estudios<sup>16</sup>:

1. En muchos países europeos como en España, no ha habido una “cultura de evaluación” de las Políticas activas, lo que contrasta con la práctica de algunos países como EE.UU. y Canadá, donde existe una larga tradición a pesar de que el gasto en dichas políticas es bastante reducido. En estos países la evaluación suele ser integral y la continuación del programa depende de los resultados. Esta situación está mejorando en Europa en los últimos años, ya que los estudios de evaluación se están extendiendo. Pero debe señalarse que para realizar una evaluación microeconómica rigurosa es necesario contar con datos accesibles y de calidad, algo que no siempre se cumple, como en el caso de España.
2. Debido a la limitación de la información disponible, muchas evaluaciones de programas tienden a estudiar los resultados de los individuos tras su participación en un periodo de tiempo muy corto, resultando insuficiente para valorar las actuaciones en su conjunto.
3. Las variables de resultados que se consideran en los estudios suelen ser muy reducidas. Pocos estudios se centran en la relación entre las políticas activas y los resultados alcanzados, como la duración de los empleos.
4. Los programas deben evaluarse no solo en cuanto a su eficiencia, sino que deberían requerir un análisis coste-beneficio, sopesando sus efectos con los costes tanto directos como indirectos.
5. Falta de cooperación necesaria en muchos casos entre quienes diseñan y ponen en marchas las Políticas Activas y quienes tienen los instrumentos para evaluarlas.

⇒ **Efectos de los estudios de evaluaciones microeconómicas de programas de las Políticas Activas:**

- En cuanto a los programas de ayuda para la búsqueda de empleo, el desarrollo de las tecnologías de la información ha permitido a los servicios públicos de empleo ofrecer nuevos servicios, produciéndose una tendencia

---

<sup>16</sup> GARCÍA SERRANO, C (2007).: *Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral*, Política y Sociedad, Vol.44 Núm.2

hacia la “activación”, que trata de fomentar que los parados aceleren su búsqueda de empleo tras el comienzo del periodo de paro, como puede ser ofreciéndoles el diseño de un itinerario de inserción individualizado y un mayor apoyo, orientación y ayuda a la búsqueda de empleo, con la obligación posterior de participar en diversos programas. También se emplean técnicas para detectar perfiles de grupos vulnerables, valorar sus necesidades y establecer mejor las acciones a realizar, especialmente al comienzo del desempleo, como pueden ser jóvenes sin cualificaciones o parados de larga duración. Los resultados obtenidos en la evaluación de este tipo de programas han sido positivos para lograr la transición de los individuos del paro hacia la ocupación. Además, los programas de ayuda para la búsqueda de empleo, en general, y de activación, en particular, se encuentran entre las PAE más rentables para ayudar a los parados a encontrar un empleo y a conservarlo. Así la combinación de intermediación y apoyo es la política con mejor rendimiento respecto a su coste.

- Las medidas de formación, tratan de mejorar la ocupabilidad de los parados y otros grupos, adaptando la población activa a los cambios de la demanda de trabajo, aumentando el nivel educativo de individuos que abandonaron el sistema prematuramente y fomentando los cambios en las actitudes hacia el trabajo para mejorar sus oportunidades de integración en el mercado de trabajo. Los programas de formación son una de las PA más utilizadas y también una de las más caras.

Ciertas características hacen que los programas más eficientes, sean los programas de más pequeña dimensión, con acciones muy intensivas, dirigidos a grupos desaventajados, bien definidos y reducidos; en estrecha relación con las empresas del entorno, con certificación de la formación realizada,

Los elementos clave defendidos por los agentes sociales son el fomento del aprendizaje a lo largo de la vida y la consideración de la formación profesional como inversión en capital humano y garantía de empleabilidad y adaptabilidad de los trabajadores.

El mayor nivel educativo, está asociado a mayor acceso a la formación a lo largo de la vida de las personas, a mayor productividad y mayores salarios. Pero el propio sistema educativo está condicionado por el modelo productivo,

de manera que a veces éste incentiva el abandono escolar o la huida hacia el mundo laboral en trabajos de poca cualificación pero relativamente bien remunerados.

La formación ocupacional presenta una correlación positiva y estrecha entre el nivel de estudios de los participantes y el éxito obtenido, produciéndose un avance importante respecto a los no participantes en el colectivo de parados de larga duración. Así respecto a programas de formación y empleo, en la mayor parte de las CCAA se registran mayores resultados en inserción y empleo entre los participantes.

- En la inserción de personas con discapacidad si se constata una gran eficacia, en especial en la contratación realizada por los centros especiales de empleo.

- Las bonificaciones y las medidas de fomento del autoempleo, los resultados de las evaluaciones muestran resultados diversos, si que suelen encontrar efectos positivos, pero no se tienen en cuenta los efectos indirectos que generan estas acciones y que pueden anular los resultados positivos. Por eso sería interesante evaluar la eficacia a corto y largo plazo de las sustanciosas bonificaciones a la contratación indefinida que existen en España desde hace años. Hay autores que señalan que las ayudas para el empleo en el sector privado suponen un coste prohibitivo, por lo que deberían dirigirse a grupos muy seleccionados y bajo un estricto control de comportamiento de las empresas para evitar un uso indebido. Algo parecido ocurre con los programas para ayudar a que los parados trabajen como autónomos o pongan e marcha sus propias empresas, ya que suelen incorporar un peso muerto muy importante, es decir, que hay una fracción importante de los participantes en el programa que habrían creado su propio negocio sin ningún tipo de ayuda.

También es reseñable la escasa atención prestada a acciones dirigidas al mantenimiento, consolidación y crecimiento de las iniciativas de autoempleo una vez que han sido puestas en marcha.

- Los programas dirigidos a los jóvenes, parece que es mejor realizar las intervenciones antes de que los individuos abandonen el sistema educativo y si

se realizan deberían ofrecer una combinación adecuada de educación, cualificaciones para el empleo y formación en el puesto de trabajo, así como servicios de ayuda adaptados a sus necesidades y de sus familias y la posibilidad de que el joven pueda volver al sistema educativo.

- En el caso de los programas de creación directa de empleo por parte del sector público, dado que los programas son poco rentables y están basados más en consideraciones de equidad, deberían ser siempre de corta duración y dirigidos a los grupos más desaventajados o socialmente excluidos.

La perspectiva macroeconómica o global, trata de evaluar el impacto que las intervenciones públicas pueden tener sobre la mejora de los resultados agregados del mercado de trabajo (tasa de paro o tasa de empleo). Se trataría de aislar la posible relación entre el producto de las acciones públicas y su impacto laboral. Este aislamiento resulta complejo, ya que junto a las acciones de intervención sobre los individuos, actúan al mismo tiempo otros factores, como el ciclo económico o las instituciones del mercado de trabajo, se trata por tanto de un problema clásico en las ciencias sociales, que para estimar la posible relación causa-efecto entre dos variables, resulta necesario aislar los otros factores que pueden afectar a la variable dependiente.

En términos macroeconómicos, dado que su principal objetivo es la empleabilidad, las políticas activas tienen un impacto positivo, aunque limitado en la reducción del paro, ya que está determinado sobretudo por las condiciones generales de la economía.

⇒ **Efectos de las acciones incluidas en las PAMT desde un punto de vista macroeconómico:**

- La formación resulta tener un claro efecto positivo sobre la tasa de paro, ya que un mayor gasto en formación se asocia a una reducción del desempleo, así las medidas de formación son las que tienen un efecto reductor mayor, seguidas por el gasto en ayudas para la búsqueda de empleo y la activación de los parados.

- La creación directa de empleo por parte del sector público no produce ningún impacto significativo sobre la tasa de paro.

- En las bonificaciones, se ha constatado su reducido grado de eficacia en la medida en que los contratos incentivados no han logrado contribuir a la creación de empleo o la reducción del paro, generando considerables efectos de “peso muerto” que consiste en que el mismo resultado se podría haber obtenido sin la política activa (por ejemplo, porque subsidia a alguien que habría encontrado empleo de todas formas) y efecto “sustitución”, que hace referencia a que los trabajadores involucrados en los programas de políticas activas remplazan a trabajadores no subsidiados sin efecto neto sobre el empleo (se pasa de contratar parados de corta duración a contratar parados de larga duración sin que se incremente el número total de contrataciones, generando una redistribución de las mismas).”. Una consecuencia es que se hayan utilizado recursos públicos, para ahorrar costes a las empresas, para la contratación de personas, que hubieran contratado igualmente sin esas bonificaciones. De ahí que se hayan restringido el uso de las bonificaciones a determinados colectivos.

Otro resultado relevante es la posible complementariedad entre las políticas activas y las pasivas, es decir, que el gasto en políticas activas pueda contribuir a compensar los efectos desincentivadores de la búsqueda de empleo originada por un sistema de prestaciones por desempleo muy generoso, que puede dar lugar a una prolongación de los episodios de desempleo y a un aumento de la tasa de paro.

En este sentido, en los últimos años, los países de la Unión Europea, en línea con la Estrategia Europea de Empleo han preferido compensar estos posibles efectos desincentivadores, no con recortes en los niveles de las prestaciones o las duraciones de los periodos de derecho, sino mediante la introducción de estrategias de activación, donde los parados se comprometen a cumplir con su obligación de búsqueda activa, de aceptar ofertas de trabajo adecuadas y de un mayor grado de participación en las PA, lo que implica más énfasis en las condiciones de disponibilidad para el trabajo y una imposición más efectiva de las obligaciones de búsqueda de empleo incluso mediante



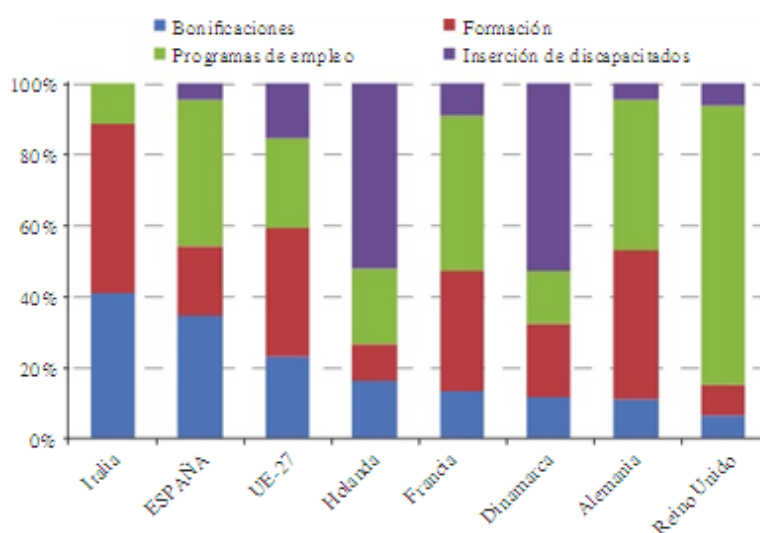
sanciones, una administración más eficaz de las actividades de los servicios públicos de empleo y un mayor uso de las políticas activas, especialmente de la formación.

### **3.6. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS EN ESPAÑA**

Según el Informe Económico del Presidente del Gobierno del año 2010, que recoge los últimos datos en cuanto a la distribución del gasto respecto a otros países de la Unión Europea referentes al año 2008, en el siguiente gráfico, se muestra que España es, después de Italia, el país en el que más peso tiene el gasto en **bonificaciones** sobre el gasto total en políticas activas de empleo, siendo así el programa más utilizado. En este sentido, un 34% del gasto en políticas activas, está dedicado a esta partida, frente al 23% de media en la UE-27. En parte debido a la importancia del fomento de la contratación indefinida desde 1997.

**Gráfico 4**

Distribución porcentual del gasto en PAE, 2008



FUENTE: Eurostat.<sup>3</sup>

Las políticas de **formación** están por debajo de la situación de otros países europeos, así vemos que sólo se dedica en España un 19% del gasto

total frente al 36% de media en la UE-27. Aunque hay que destacar que en España el gasto en formación se ha multiplicado por diez solamente en el periodo 1985-2002.

Si bien el gasto dedicado a la Formación se encuentra en una situación intermedia, existe un claro desequilibrio dentro de él, ya que el gasto en formación de empleados de España es uno de los más elevados, mientras que el dedicado a la formación de desempleados es uno de los más bajos.

Los **programas de empleo** adquieren en España una fuerte importancia respecto al conjunto de la UE.

Las medidas dirigidas a discapacitados parecen ser más relevantes en los países que dedican un mayor gasto a políticas activas de empleo como ocurre en Alemania, Suecia o Dinamarca.

España se sitúa en el último lugar en el gasto dedicado a **Servicios públicos de empleo**, con la gestión de las colocaciones y la intermediación laboral.

La distinta composición del gasto en políticas activas en los países de la UE puede explicarse por muchos factores, como el nivel de desempleo, las diferentes tradiciones y características institucionales, el grado de desarrollo del Estado del Bienestar, la experiencia con las políticas realizadas y su eficacia.

En España en cuanto a la distribución del gasto hasta el pasado año 2011 destacamos un descenso de las bonificaciones y en la asignación destinada a la FP para el empleo, debida ésta última a la caída en los fondos procedentes de las cuotas de FP que aportan las empresas y los trabajadores, por la reducción de la actividad económica.

No obstante este menor gasto en formación está en parte compensado por el aumento de los fondos dedicados a Programas de Empleo.

El presupuesto para 2012<sup>17</sup> destinado a políticas activas de empleo es de 7.764,7 millones de euros, un 21,3% menos que en 2011, descenso que el Gobierno justifica en los ajustes efectuados para la reducción del déficit público, y en el recorte previsto en los ingresos por cuotas de formación profesional.

Del importe total para políticas activas, 3.330,89 millones de euros corresponden a actuaciones de inserción e incentivación de la contratación, dentro de los cuales se incluyen 2.600 millones de euros para bonificar la contratación de trabajadores desempleados.

Como consecuencia de la inclusión de nuevas bonificaciones a la contratación en la reforma laboral del Gobierno, la partida destinada a bonificaciones se ha incrementado un 6,1%, desde los 2.450 millones de euros presupuestados en 2011 a 2.600 millones en 2012.

Por otra parte, en 2012 los créditos para formación profesional para el empleo alcanzan los 1.811,82 millones de euros, un 34,3% menos que en 2011. De esta cantidad, 665,52 millones de euros se destinarán a formación de desempleados, 894,8 millones a formación de ocupados y 251,45 millones a programas públicos de empleo y formación. El Gobierno ha indicado que la disminución de la partida para formación es resultado, principalmente, de la caída de los ingresos previstos por cuotas de formación profesional.

Además estos recortes suponen que personas que trabajan en la actualidad en distintos programas de Servicio Público de Empleo podrían perder su empleo a lo largo de este año como consecuencia de la reducción de los presupuestos destinados por el Gobierno para estos proyectos. Desapareciendo así puestos tan esenciales como promotores de empleo y orientadores laborales.

Reducir el presupuesto en PA supone por tanto limitar el acceso a programas de orientación profesional, de formación, escuelas taller, casas de oficios y programas de desarrollo local, entre otros.

Estas decisiones van en dirección opuesta a las recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE o la OIT que son que la mejor protección contra el desempleo son las que combinan la paga de una

---

<sup>17</sup> Noticia publicada en público.es el 03/04/2012 “El gasto en PAE cae un 21%”

prestación al parado, con la formación para el reciclaje y medidas de orientación y activación para la búsqueda de un trabajo.

### **3.7. LA EVOLUCIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA**

Los diferentes ciclos económicos y la puesta en marcha de determinados programas y reformas laborales han influido en la evolución de las políticas activas. Su nivel de gasto está relacionado con factores económicos, demográficos y políticos entre otros, pero una variable clave para explicar la evolución del gasto es la evolución del desempleo.

El volumen del gasto público en % del PIB dedicado a las políticas activas constituye el principal indicador para analizar la importancia que dichas políticas tienen en los países de la U.E. Así vemos<sup>18</sup> qué parte de la producción de cada año se destina a dichas políticas y se mide como el gasto público destinado a las políticas activas en relación con el PIB. El indicador de intensidad pone en relación dicho esfuerzo con el tamaño del problema en el que trata de influir (el desempleo). Es decir, este último se calcula dividiendo el gasto público como porcentaje del PIB entre la tasa de paro, por lo que indica cuántos recursos se destinan a las políticas de empleo por cada punto de desempleo. Por tanto, este indicador es relativo, y en principio, mide mejor los recursos que cada país dedica al mercado de trabajo, pues tiene en cuenta si la tasa de paro nacional es baja o es elevada.

España tiene un gasto en políticas de empleo en relación a su PIB medio-bajo, a pesar de que la proporción que destina a políticas activas se encuentra en la media de los países de la UE (algo más de un tercio del total, algo similar a países como Bélgica, Dinamarca o Alemania). Pero cuando se compara con países como Suecia, que gastan una proporción similar de su PIB en políticas de empleo, el esfuerzo español en políticas activas queda por

---

<sup>18</sup> GARCÍA SERRANO, C (2007).: *Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral*, Política y Sociedad, Vol.44 Núm.2

debajo (Suecia destina en torno al 50% o más del total del gasto a tales políticas, fue uno de los países pioneros en la introducción de políticas activas y no solo como política de empleo, sino como parte de su estrategia macroeconómica).

Peor resulta cuando se compara en términos de intensidad, es decir, cuando se pone en relación el esfuerzo de gasto con el tamaño del problema en el que se trata de influir. Así España solo supera a Italia y Reino Unido en la intensidad del total de políticas, ya que destina un 0,21% del PIB por cada punto de la tasa de paro.

El gasto en políticas activas<sup>19</sup> ha aumentado entre 1985 y 2002 en todos los países a excepción de Irlanda, Portugal, Reino Unido y Suecia. Pero el volumen de gasto es muy distinto en cada uno de los países.

Uno de los aumentos más importantes del gasto activo se registra en España, con una progresión espectacular pasando de un 10% en 1985 al 36% en 2002. Aunque habría que destacar que en 1985 se registraba uno de los niveles de gasto más bajos de la Unión Europea (inferior a la mitad).

El incremento del peso de las políticas activas en nuestro país en los últimos años, es originado en parte por la entrada en la Unión Europea y por la recepción de fondos comunitarios, en especial del Fondo Social Europeo, que ha permitido disponer de una mayor volumen de recursos. En los años en que se redujo el paro y disminuyeron los fondos destinados a políticas pasivas, se pusieron en marcha políticas de activación de los recursos humanos.

→ Por tanto, analizando la situación española en el contexto europeo, podemos afirmar que:

- La evolución del gasto activo responde al ciclo económico, con aumentos en las etapas de expansión económica y disminuciones en las etapas de recesión.

---

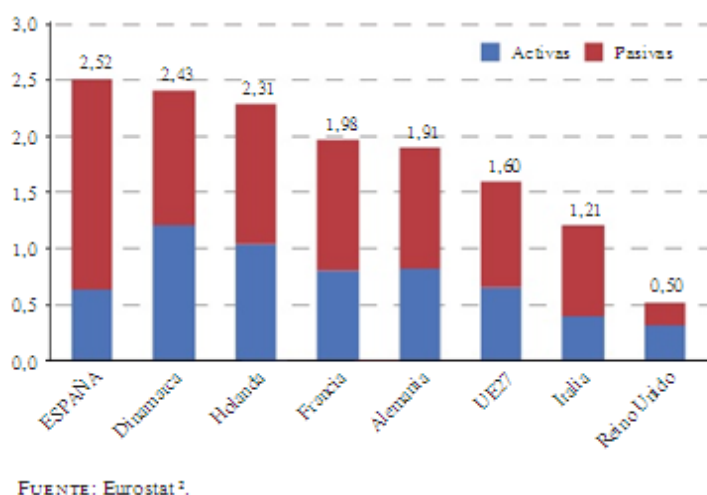
<sup>19</sup> Cueto Iglesias, B (2006).: *El gasto en políticas activas de mercado de trabajo en la Unión Europea: Evolución y distribución según medidas*. Boletín económico ICE nº 2875.

- Registra un bajo nivel de importancia destinado a las políticas activas, aunque va recortando distancias respecto a la media europea en los últimos años.
- La proporción del gasto activo sobre el gasto total dibuja una clara convergencia con la media europea.
- Representa un ejemplo del enfoque tradicional de las políticas activas, centrado en las ayudas al empleo (en especial subvenciones y bonificaciones a la contratación).

En el siguiente gráfico (5) recogido en el Informe Económico del Presidente del Gobierno del año 2010, se compara el gasto en políticas de empleo con los últimos datos disponibles del año 2008, como porcentaje del PIB en España y otros países europeos, distinguiéndose entre políticas activas y pasivas. En él observamos que España tiene el mayor gasto relativo en políticas de empleo, si bien ese gasto se corresponde principalmente a políticas pasivas de empleo.

### **Gráfico 5**

Distribución del gasto en políticas de empleo en Europa, 2008  
(en % del PIB)



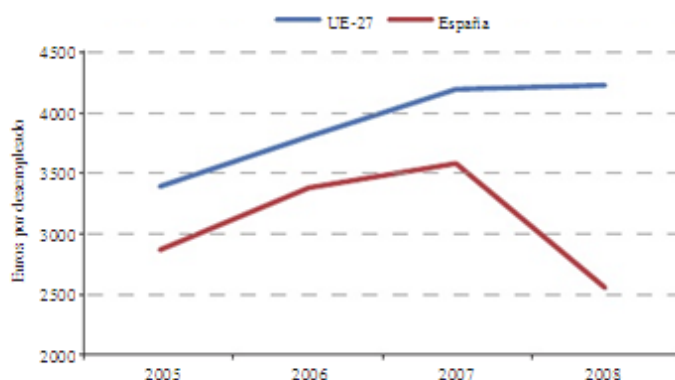
En algunos países como Austria, Dinamarca o Finlandia se puede observar una clara relación directa entre desempleo y gasto en políticas activas, lo que indica que el aumento del desempleo viene acompañado del gasto en PAE. En los países nórdicos, si un parado no encuentra empleo en un

periodo de unos 6 meses, se ve obligado a participar en alguna medida de activación. En estos casos la relación directa entre desempleo y gasto en políticas activas parece estar relacionada con el bajo nivel de gasto inicial y un ligero desplazamiento del gasto hacia este tipo de medidas en años en los que el paro ha aumentado. Pero esta relación es inversa en el caso de España (y también en Italia o Portugal), donde el incremento del desempleo origina una disminución del gasto en políticas activas y un aumento del gasto en políticas pasivas (prestaciones por desempleo), por la menor disponibilidad de recursos se ven reducidas las medidas en políticas activas. Así un aumento del gasto en PAE se traduce en una disminución del paro.

Al comparar los recursos destinados a políticas activas de empleo en relación con el número de desempleados, se observa que incluso en momentos de baja tasa de desempleo, España destinaba significativamente menos recursos por desempleado a estas políticas. Con la crisis económica y el aumento de desempleados esta tendencia se ha acentuado más, como se puede ver en el siguiente gráfico que muestra el gasto en políticas activas de empleo por desempleado entre los años 2005 y 2008 (últimos datos disponibles en el Informe Económico del Presidente del Gobierno del año 2010) :

### **Gráfico 6**

Gasto en PAE por desempleado



FUENTE: Eurostat.

### **3.8. REFORMAS DE LAS PAE EN ESPAÑA**

El profundo y rápido deterioro de la ocupación y del paro ha motivado la adopción en los tres últimos años de medidas urgentes de diversa naturaleza, entre ellas medidas en el ámbito de las PAE dirigidas a frenar o paliar el intenso desempleo.

En estos momentos las políticas relacionadas con el mercado de trabajo, se convierten en un instrumento básico de política económica, así desde que comenzó la crisis económica, uno de los temas de debate ha sido la reforma del mercado de trabajo en aspectos como la contratación, el despido, la negociación colectiva o las políticas activas.

Entre las últimas reformas comenzamos con la reforma aprobada en 2010, con la **Ley 35/2010** de 17 de septiembre, que dentro de sus objetivos destacan las medidas para favorecer el empleo de los jóvenes y de las personas desempleadas, que tiene como instrumento principal las bonificaciones a la contratación indefinida como parte de las políticas activas. Las bonificaciones incluidas en la reforma de 2010 suponen una novedad respecto a las anteriores, ya que los cambios implican concentrar los incentivos al empleo en aquellos colectivos que más dificultades tienen en el acceso al empleo o a un trabajo estable: jóvenes con baja cualificación y mayores de 45 años.

En febrero de 2011 el Gobierno aprobó dos importantes Reales Decretos-Ley en relación con las políticas activas.

Uno, el **Real Decreto Ley 1/2011**, de 11 febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, que entre sus principales objetivos destacan:

- Aumentar la eficacia de las políticas activas en la mejora de la empleabilidad y la mejora de la inserción de los desempleados, en especial de los jóvenes y parados de larga duración.
- Responder mejor a las necesidades de las empresas para cubrir sus ofertas de empleo.



- Situar a los servicios públicos de empleo entre los instrumentos que mejor pueden afrontar la gestión del capital humano.

Y el segundo conjunto de medidas, recogido en el **Real Decreto Ley 3/2011**, de 18 de febrero, de Medidas Urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, que supone una reforma en profundidad de las PAE y de su marco regulador, es decir, de la Ley 56/2003, de Empleo, para tratar de adaptarlas a la realidad del mercado laboral y a las características de territorio; sus objetivos son aumentar la eficacia en la mejora de la empleabilidad y las posibilidades de inserción de las personas desempleadas (en especial de los jóvenes y parados de larga duración), responder mejor a las necesidades de las empresas para cubrir sus ofertas de empleo y situar a los servicios de empleo entre los mejores instrumentos para la gestión del capital humano en el nuevo modelo económico más equilibrado y productivo.

Las medidas introducidas se concretan en una transformación y redefinición de las políticas activas, con el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, el establecimiento de un catálogo de servicios a la ciudadanía y la medida más llamativa es la implantación y el desarrollo de un modelo de atención personalizada a las personas en paro a través de itinerarios personalizados e individuales de empleo, al que se accederá con la firma de un acuerdo personal de empleo (APE). Dicho acuerdo implicará el compromiso de la persona beneficiaria del itinerario a participar activamente en acciones para mejorar su empleabilidad y a buscar activamente un empleo o poner en marcha una iniciativa empresarial. Por su parte el servicio público de empleo se encargará de asignar y hacer el seguimiento de dichas acciones. Así tener un itinerario individual y personalizado de empleo, será un derecho para las personas en paro y una obligación para los servicios públicos de empleo. Lo que supone pasar a un tratamiento individualizado y especializado de las personas paradas para mejorar su empleabilidad.

Entre otras de sus novedades está la de perseguir una mayor y mejor adaptación de las políticas a la realidad productiva y del empleo en el territorio, así las CCAA podrán elaborar sus propios planes de Políticas de empleo, lo que exige reforzar los instrumentos de cohesión y coordinación del sistema.

La última Reforma Laboral es la recogida en el **Real Decreto Ley 3/2012** de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que pretende crear las condiciones necesarias para que la economía española pueda volver a crear empleo, garantizando tanto la flexibilidad de los empresarios en la gestión de los recursos humanos de la empresa como la seguridad de los trabajadores en el empleo, es decir, la flexiseguridad, recogiendo un conjunto de medidas que pretenden fomentar la empleabilidad de los trabajadores, reformando diversos aspectos como la intermediación laboral, así la mayor novedad ha consistido en reformar el marco regulador de las empresas de trabajo temporal al autorizarlas a operar como agencias de colocación, intermediando para casar ofertas y demandas de trabajo, por disponer de una amplia red de sucursales por todo el territorio y con amplia experiencia en el mercado de trabajo. La autorización<sup>20</sup> de las agencias de colocación privadas con ánimo de lucro ya se efectuó en la anterior reforma (Ley 35/2010), pero dejó a las ETT's fuera de la actividad de intermediación. El RD-ley 3/2012 condiciona su actuación como agencias de colocación a la presentación de una declaración responsable ante el Servicio Público de Empleo, mediante la cual se manifieste que se cumple con los requisitos de la Ley de Empleo.

Respecto a las medidas de desarrollo de la formación profesional para el empleo, apuesta por una formación que favorezca el aprendizaje permanente de los trabajadores y el pleno desarrollo de sus capacidades profesionales, así el RDL introduce modificaciones que refuerzan los derechos formativos para mejorar tanto la calidad de la formación como la empleabilidad de los trabajadores. Las novedades más significativas respecto a la formación son:

→ El reconocimiento del derecho a la formación dirigida a la adaptación del trabajador a las modificaciones del puesto de trabajo a cuenta de la empresa (y como tiempo efectivo de trabajo), sin perjuicio de la posibilidad de ésta de obtener créditos destinados a la formación.

---

<sup>20</sup> CAUCES (2012) Cuadernos del consejo Económico y Social nº20, observatorio de Relaciones Laborales, *La reforma laboral: principales novedades*

→ Implantación de los permisos retribuidos de 20 horas anuales de formación, para los trabajadores con antigüedad mínima de un año; se trata de una formación necesariamente vinculada al puesto de trabajo y acumulable por periodos de hasta tres años, que se disfruta de mutuo acuerdo entre empresa y trabajador.

→ Creación de una cuenta de formación por trabajador asociada al número de la Seguridad Social, que comprenderá su formación a lo largo de su carrera profesional y que, habría de facilitar el conocimiento de las empresas acerca de posibles candidatos.

→ Programa de sustitución de trabajadores en formación por beneficiarios de prestaciones por desempleo: con el RDL la regulación de la Disposición transitoria sexta de la Ley 45/2002 se extiende a todas las empresas y resulta obligatoria para los trabajadores.

→ Se anuncia la creación de un cheque formación, a evaluar por el Gobierno, previa consulta con los interlocutores sociales, destinado a financiar el derecho individual a la formación de los trabajadores.

→ Respecto a la Formación Continua, los centros y entidades de formación privados debidamente acreditados, pueden participar en los planes de formación: en su diseño, planificación, ejecución y recepción de subvenciones para la financiación de la formación de oferta de ocupados. Por tanto, patronal y sindicatos perderán esa exclusividad, con la incorporación de centros educativos, institutos y academias privadas.

Hasta ahora existía la figura del “permiso individual de formación”, establecido en el subsistema de formación profesional para el empleo, regulado en el Real Decreto 395/2007 y desarrollado por Orden TAS/2307/2007. En el siguiente cuadro se establecen las principales diferencias entre el tradicional permiso y el nuevo permiso retribuido de veinte horas, regulado como novedad en la reforma laboral:

<b>Permiso individual de formación (RD 395/2007 y Orden TAS/2307/2007)</b>	<b>Nuevo permiso de formación (Real Decreto Ley 3/2012)</b>
Principalmente la iniciativa de esta formación surge del trabajador	Surge por parte de la empresa, al estar ligada al puesto de trabajo
La formación puede ser profesional o personal, reconocida mediante acreditación oficial, no tiene que formar parte del plan de formación de la empresa y no tiene por qué estar ligada a su puesto de trabajo	La formación tiene que estar vinculada al puesto de trabajo
Es un permiso retribuido, mediante financiación hasta cierto límite, una vez que se ha superado dicho límite, el exceso, es no retribuido	Es un permiso retribuido íntegramente
El coste laboral del permiso se financia con el crédito anual de bonificaciones	El coste laboral es a cargo del empresario no financiable mediante el subsistema de FP para el empleo
La financiación de los costes salariales de cada permiso estará limitada a un máximo de 200 h. laborales por permiso y curso académico o año natural, según el caso, en función de la duración de la formación a realizar	Puede acumularse el crédito de las 20 horas anuales hasta por un periodo de 3 años, es decir, hasta 60 horas.

Fuente: portaljuridico.lexnova.es

Respecto a las bonificaciones intenta revisar la política actual para evitar que casi todos los colectivos sean bonificados y mantiene una serie de bonificaciones para la contratación de desempleados con dificultades para incorporarse al mercado laboral, como la contratación de jóvenes y parados de larga duración.

### **3.9. PROPUESTAS DE MEJORA DE LAS PAE**

El cambio de modelo productivo que requiere la economía española no se producirá si no somos capaces de aprovechar el capital humano disponible que está infrautilizado, por lo que es imprescindible aumentar su formación y su recualificación para que puedan acceder a los nuevos empleos que tendrá que generar la nueva economía sostenible.

Dentro del cambio de modelo productivo, las políticas activas de empleo juegan un papel fundamental, ya que son una potente herramienta para dinamizar el mercado de trabajo, especialmente en estos momentos de recesión que han llevado al elevado aumento del desempleo.

Aunque a veces se considera que estas políticas son medidas para ayudar a determinados colectivos vulnerables al desempleo como los jóvenes, discapacitados o desempleados mayores, la experiencia en otros países muestra que hay toda una diversidad de políticas activas que pueden ayudar a la totalidad de los desempleados de un país.

En España, el gasto público destinado a políticas de empleo es similar o mayor al de otros países europeos, pero tenemos un enorme desequilibrio cuando se compara la proporción destinada a políticas pasivas y a políticas activas. Por ello nuestro país se enfrenta a varios “retos”<sup>21</sup> para conseguir que las políticas activas de empleo sean verdaderamente dinamizadoras y logren ayudar a la reducción del problema del desempleo:

- Destinar más recursos a las políticas activas de empleo, su volumen de gasto se debería duplicar para estar a la altura de los países más avanzados de la Unión Europea.

- El incremento no tendría que implicar un fuerte aumento del gasto público total dedicado a políticas de empleo. Hay países que combinan políticas activas y pasivas de forma más coherente, así ayudas y subsidios de desempleo no se conciben únicamente como cobertura de renta, sino que incentivan la formación y la empleabilidad de los parados.

- Aumentar el número de desempleados que reciben cursos de formación, hasta conseguir que al menos un 50% de los parados lleven a cabo acciones formativas. Ya que la situación española en cuanto a formación, está muy lejos de la media europea: en 2007 menos de un 20% de parados realizaba cursos de formación, y la crisis ha llevado a caer el porcentaje por debajo del 10%. También habría que ampliar la oferta formación, mejorar su calidad y aumentar su especialización.

---

<sup>21</sup> A. Candela, C. Mulas-Granados y G. Nombela (2007): *La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo*. Fundación Ideas para el progreso.

- Lograr que los servicios públicos de empleo consigan un efecto dinamizador en los desempleados, a través de prácticas de orientación en la búsqueda de empleo, en el diseño de trayectorias profesionales y en la formación.

La crisis económica y la elevada tasa de desempleo han puesto en primera línea la necesidad de utilizar eficientemente los recursos públicos destinados a las políticas activas de empleo. Resulta necesario el diseño de actuaciones públicas que consigan aumentar la empleabilidad.

Ante la dramática situación de nuestro mercado de trabajo y las características de nuestra economía, se ve necesario promover un diseño más eficaz de las políticas de empleo, con una serie de propuestas para mejorar la efectividad de las PAE<sup>22</sup>:

#### **Mejorar el funcionamiento de los servicios públicos de empleo:**

1. Transformar los servicios públicos de empleo para que exista una colaboración efectiva entre CCAA y servicios centrales de información que favorezcan la movilidad geográfica, con la difusión de vacantes en ámbitos territoriales más amplios y la coordinación entre los servicios públicos de todo el Estado. Ya que llama la atención la existencia en el SEPE de un portal de información sobre movilidad laboral a nivel europeo (Red Eures) y que no exista su equivalente entre territorios españoles.

2. Personalizar los servicios a los desempleados, para realizar un itinerario personalizado de inserción laboral y su seguimiento, de forma que las oficinas de empleo cambien de ser “tramitadores de subsidios” a “orientadores profesionales”.

3. Los Servicios públicos de empleo deben priorizar en el corto plazo la atención a las personas con niveles más bajos de formación,

---

<sup>22</sup> A. Candela, C. Mulas-Granados y G. Nombela (2007): *La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo*. Fundación Ideas para el progreso.

proporcionándoles una atención rápida e individualizada e intentar mejorar sus capacidades y cualificaciones.

4. Reforzar la intermediación laboral de los servicios públicos de empleo, dando un mejor servicio a las empresas, aumentando la captación de ofertas, con una mayor información a los empleadores sobre modalidades de contratación, bonificaciones y otras ayudas.

5. Fomentar la colaboración entre servicios públicos de empleo y agencias privadas de colocación. Para que éstas ayuden a gestionar tanto la formación como la colocación de los desempleados. Medida que se está comenzando a poner en práctica.

6. Incrementar la inversión en los servicios públicos de empleo, para la modernización de sus medios humanos, tecnológicos y materiales; y aumentar las dotaciones financieras para los mecanismos de coordinación y optimización de las diferentes políticas activas, así como para la coordinación entre las políticas activas y pasivas.

**Lograr una mayor conexión entre políticas activas y pasivas de empleo:**

7. Vincular las prestaciones de los desempleados a su participación en programas de formación y a su procesos de búsqueda activa de empleo.

8. Permitir alternativas de jubilación flexible. Así compatibilizar prejubilaciones con trabajos a tiempo parcial sería positivo para aflorar economía sumergida y para contribuir al sistema de Seguridad Social.

**Diseñar itinerarios de formación y trayectorias profesionales para desempleados:**

9. Personalizar a cada desempleado una trayectoria profesional, en función de su formación previa y su experiencia laboral. Los servicios públicos de empleo deben ser los encargados de fijar dichos itinerarios y de hacer el seguimiento correspondiente.

Los itinerarios profesionales deben incluir acciones de información, orientación, formación en técnicas de búsqueda de empleo y autoempleo.

10. Elaborar programas especiales de formación y reubicación profesional para desempleados de sectores determinados (como el de la construcción).

### **Mejorar la oferta de formación y su calidad**

11. Aumentar la oferta de cursos de formación y orientar a los trabajadores y desempleados con menor nivel de cualificación.

12. Avanzar en una formación para mejorar la inserción profesional y la empleabilidad, con una estrategia que favorezca el aprendizaje permanente a lo largo de la vida.

13. Aumentar la calidad media de los cursos de formación para desempleados. Así se deberían disponer de indicadores de resultados de los cursos para evaluar su eficacia

14. Impulso de la formación hacia sectores emergentes o nuevos yacimientos de empleo, donde pueda existir una posibilidad real de recolocación.

### **Promover iniciativas innovadoras por parte de desempleados:**

15. Incentivar la creación de “empresas en prácticas”. Una importante labor que pueden realizar los servicios públicos de empleo, es la interconexión de perfiles complementarios de personas desempleadas en las distintas CCAA, con potencial para crear empresas. La generación de grupos piloto de desempleados poniendo en marcha “empresas en prácticas”.

16. Las políticas activas de empleo orientadas a promover iniciativas emprendedoras por parte de desempleados deberían apostar por actividades con especial interés para la economía sostenible en cada CCAA.

17. Potenciar el desarrollo del espíritu emprendedor y fomento del autoempleo, mejorando su información, asesoramiento y apoyo financiero.



### **Generar nuevos tipos de empleo+formación:**

18. Reorientar los programas de Formación-Empleo hacia sectores emergentes o que generen empleo

19. Crear un sistema de rotación-sustitución (similar al de Dinamarca, Suecia o Alemania), mediante el cual los desempleados podrían formarse en las empresas en términos prácticos, mientras los trabajadores que ocupan esos puestos estén de baja temporal o mientras se ausenten para realizar cursos de formación.

20. Impulsar la acreditación de las competencias obtenidas a través de la experiencia laboral y de otras vías no formales de formación para reconocer su cualificación y tener más oportunidades.

---

## **4. CONCLUSIONES**

Las políticas de empleo están situadas en primera línea de las prioridades de la Unión Europea para que los mercados de trabajo retornen a una situación de normalidad y se reduzcan las elevadas tasas de paro. La experiencia de otros países muestra que las políticas activas bien diseñadas y coordinadas con las políticas pasivas son elementos clave para lograr esos objetivos.

El papel fundamental de las políticas activas se ha intentado reforzar en todos los países europeos. Con la crisis en algunos países se han hecho más evidentes las deficiencias existentes, como las carencias de formación profesional de los jóvenes, o la falta de personal especializado en inserción para llevar a cabo un diseño de los itinerarios profesionales, la necesidad de dotar más medios a los Servicios Públicos para que puedan hacer frente a los nuevos retos y puedan hacer verdaderas acciones de orientación profesional.

La educación es una variable clave en los análisis relacionados con el mercado de trabajo. Los niveles de actividad, ocupación y desempleo difieren sustancialmente en función del nivel educativo de la población. Se sabe que a mayor nivel educativo mayor resulta el nivel de empleo. Esta estrecha relación entre empleo y nivel educativo es aún más intensa en el caso de las mujeres. Lo que pone de manifiesto la importancia de la educación para la inserción en el mercado de trabajo, especialmente en el caso de las mujeres.

Así la crisis económica ha afectado a todos los niveles educativos, pero la reducción de la tasa de ocupación es menor cuanto mayor es la cualificación. Más del 80% de la pérdida de empleo se ha producido entre los ocupados con un nivel educativo inferior a la Educación Secundaria.

Las carencias formativas de partida de los trabajadores se intenta paliar mediante su conexión con la normativa de cualificaciones profesionales y la formación. Se trata de un tema abordado a nivel comunitario en un sistema integrado de formación y orientación profesional, para la mejora de la empleabilidad y de desarrollo del espíritu emprendedor. Se trata de un sistema que debe asegurar el asesoramiento a los trabajadores desempleados y ocupados en relación con las oportunidades de formación y empleo, con posibilidades de reconocimiento y acreditación de su cualificación mediante certificados de profesionalidad. De ahí el papel de la acreditación de la experiencia laboral. En España se parte de un marco legal para promover las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral sean objeto de acreditación.

Las políticas activas que mayor incidencia tienen son las relacionadas con la formación. Según la mayoría de los estudios realizados un mayor gasto en formación siempre contribuye a una reducción del desempleo. Sobre todo si va dirigida a la inserción y a otorgar competencias y empleabilidad. La formación que lleven a cabo directamente los Servicios de empleo o los centros colaboradores debe estar sujeta a evaluación y criterios de eficiencia en términos de inserción laboral.

Resulta interesante como el objetivo educativo ha desaparecido como fin en sí mismo, integrándose en la finalidad de la empleabilidad y no quedando solamente en los momentos iniciales de las carreras profesionales.

Respecto al desempleo de larga duración, conforme aumenta el período en paro, disminuyen las posibilidades de vuelta a la ocupación. Con el paso del tiempo, el capital humano se pierde y la reinserción se complica. De ahí que entre las recomendaciones de política laboral se incluyan medidas para evitarlo y se fomente la participación en políticas activas durante los primeros meses de desempleo, para comenzar a trabajar antes de que transcurra el año.

Enfrentarse a la crítica situación actual requiere un cambio radical de las políticas activas, mejorando su gestión y reorientándolas prioritariamente hacia los parados de larga duración y hacia los jóvenes con bajos niveles de formación. Elevada su eficacia, habría que aumentar los recursos destinados a tales fines.

Alcanzar los objetivos que persiguen las PAE requiere una mejor gestión de los servicios públicos de empleo, estatal y autonómicos; y una mayor coordinación entre los mismos.

Ante la escasez de recursos humanos de los servicios públicos en relación con el número de parados que necesitan ayuda, se debe fomentar una mayor participación de las agencias privadas en la intermediación y formación laboral, medida que recientemente se ha regulado tras la última reforma, pero que aún no se está poniendo en práctica.

Respecto a la orientación para que sea eficaz debe ser rápida y que se trate de actuaciones personalizadas. Así un tratamiento intensivo y muy personalizado, reduciendo el número de personas bajo la supervisión de un agente del servicio de empleo, aumenta la tasa de salida del paro de larga duración y mejora la probabilidad de acceder a puestos con mayor salario.

Por lo que hay que proceder a un replanteamiento sobre el papel de las políticas activas, la eficiencia de los servicios públicos y su necesidad de modernización, la eficiencia de los agentes de la intermediación o la coordinación con las políticas pasivas. Pero también es necesario realizar un cambio de modelo productivo para conseguir unas bases más sólidas sobre las que apoyar el crecimiento económico de las próximas décadas, teniendo las

políticas activas de empleo un papel clave dentro de esta transformación de la economía española, ya que el cambio hacia nuevos sectores productivos y el aumento de la productividad requieren de una mayor cualificación del capital humano existente. Parte de estos nuevos puestos de trabajo generados por el nuevo modelo, van a ser cubiertos por personas que actualmente estén desempleadas, así que es necesario que esas personas adquieran las capacidades y los conocimientos adecuados para los nuevos empleos.

Las políticas activas son un instrumento para la mejora de la capacitación de las personas y de los puestos de trabajo de las empresas, es decir, de la competitividad de nuestra economía. Es necesario conseguir que las personas sientan como suyos, como un derecho universal, los servicios para el empleo y que los entiendan como una herramienta para una mejor carrera profesional.

Otra de las mejoras a realizar sería erradicar los abusos en las prestaciones por desempleo e incentivar la búsqueda activa de empleo y el reciclaje profesional. El percibir prestaciones por desempleo no es solo un derecho adquirido por la contribución previa, sino que también implica el deber del parado de hacer todo lo que esté en su mano para encontrar trabajo. Así estas prestaciones deberían de estar rigurosamente condicionadas a la búsqueda efectiva de empleo o a la participación en programas de reinserción laboral o de formación. El incumplimiento de estos requisitos debe conllevar la retirada total o parcial de las prestaciones. Estos principios ya están recogidos en nuestra legislación pero apenas se han puesto en práctica.

En resumen, respecto a la evolución de las políticas de empleo, en la última década, se han sucedido una serie de cambios como el fin del monopolio público en la intermediación; el paso de un enfoque casi exclusivamente basado en la protección pasiva frente al desempleo a una nueva óptica basada en la activación de los desempleados; o el cambio de orientación desde un predominio de las políticas activas de empleo basadas en los estímulos a la contratación mediante bonificaciones, a otorgar un mayor

protagonismo a la formación inicial y permanente, y a la cualificación como claves de un modelo de crecimiento económico sostenible y duradero.

---

## 5. **BIBLIOGRAFÍA**

- A. CANDELA, C. MULAS-GRANADOS Y G. NOMBELA (2007): *La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo*. Fundación Ideas para el progreso. Documento de trabajo 7/2010.
- ALUJAS J.A. (2003): *Políticas activas de mercado de trabajo en España: Situación en el contexto europeo*. Colección estudios nº146. Consejo Económico y social. Madrid
- BOE Real Decreto Ley 1542/2011 de 31 de octubre por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014
- CALVO PALOMARES, R. (2009) : *Políticas Activas de Empleo en tiempos de crisis, una visión crítica desde lo local*.
- CAUCES 16 (2011): Cuadernos del consejo Económico y Social, Observatorio de Relaciones Laborales, *Políticas Activas de empleo: crónica de una reforma anunciada*.
- CAUCES 20 (2012): Cuadernos del consejo Económico y Social, Observatorio de Relaciones Laborales, *La reforma laboral: principales novedades*
- CES (2005): *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*, Colección Informes, nº 1/2005, Consejo Económico Social, Madrid.
- CUETO IGLESIAS, B. (2006): *El gasto en políticas activas de mercado de trabajo en la Unión Europea: Evolución y distribución según medidas*. Boletín económico ICE nº. 2875
- GARCÍA SERRANO, C (2007):. *Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral*, Política y Sociedad, Vol.44 Núm.2
- INFORME ECONÓMICO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO (2010): *Las políticas*

*activas de empleo en España. Cap. 3.3*

- INFORME ESPAÑA (2011): *Una interpretación de su realidad social. Fundación Encuentro.*

- LEX NOVA: <http://portaljuridico.lexnova.es>

- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo

- Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo

- LOPEZ GANDÍA, J. (2011) : *Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo.* Cuadernos de mercado de trabajo.

- MARTÍNEZ LÓPEZ, A. (2008): *La influencia de las PAE en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social.* Portularia, vol. VIII, nº2

- OFICINA EUROPEA DE ESTADÍSTICA: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

- Real Decreto Ley 3/2011, de 18 de febrero de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo

- Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

- ROCHA SÁNCHEZ, F (2010).: *Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España,* Estudios de la Fundación 1º de Mayo, nº42

- RUESGA, SANTOS (2002): *Economía del trabajo y política laboral,* Pirámide, Madrid, cap.6

- SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL: [www.sepe.es](http://www.sepe.es)

CAUCES 16 (2011): Cuadernos del consejo Económico y Social, Observatorio de Relaciones Laborales, *Políticas Activas de empleo: crónica de una reforma anunciada*.

CAUCES 20 (2012): Cuadernos del consejo Económico y Social, Observatorio de Relaciones Laborales, *La reforma laboral: principales novedades*

CALVO PALOMARES, R. (2009) : *Políticas Activas de Empleo en tiempos de crisis, una visión crítica desde lo local*.

BOE Real Decreto Ley 1542/2011 de 31 de octubre por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014

Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo

Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo

Real Decreto Ley 3/2011, de 18 de febrero de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo

Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

[www.pymesyautonomos.com](http://www.pymesyautonomos.com)

<http://portaljuridico.lexnova.es>

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

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>