



Universidad de Valladolid

Facultad de Ciencias
Económicas y Empresariales

Grado en Economía

Las Políticas Activas de Empleo en España

Presentado por:

David Piñar Ochoa

Tutora:

Olga Ogando Canabal

Valladolid, 29 de Julio de 2015

ÍNDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO	5
2.1 CONCEPTO DE POLÍTICA DE EMPLEO	5
2.2 LAS POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO	7
2.3 LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO.....	9
3. LAS DIRECTRICES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE EMPLEO	12
3.1 LOS ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020.....	12
3.2 LA ESTRATEGIA EUROPA 2020	16
4. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA .	19
4.1 LA PROBLEMÁTICA DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA	19
4.1.1 El problema del desempleo juvenil	22
4.1.2 El problema del desempleo de larga duración	23
4.2 GASTO EN POLÍTICAS PASIVAS Y ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO	25
4.2.1 Gasto en políticas de empleo	25
4.2.2 Gasto en políticas pasivas de empleo.....	27
4.2.3 Gasto en políticas activas de empleo	28
5. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL DESEMPLEO 2014-2016... 30	
5.1 INTRODUCCIÓN	30
5.2 RECOMENDACIONES DE LA OCDE Y DE LA COMISIÓN EUROPEA A ESPAÑA.....	31
5.3 LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL DESEMPLEO 2014-2016	33
6. CONCLUSIONES.....	35
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37
8. ANEXO: CUADROS, GRÁFICAS Y TABLAS.	41

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 4.1. Parados de larga duración según los grupos de edad.....	24
Cuadro 4.2. Gasto políticas pasivas de empleo	27
Cuadro 4.3. Gasto políticas activas de empleo	28
Cuadro 5.1. Distribución de fondos por Comunidades Autónomas.	34

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 3.1. Directrices integradas en la Estrategia Europa 2020.....	17
Tabla 5.1. Nueva propuesta sobre Políticas activas de empleo.	32

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1. Evolución de la tasa de desempleo	20
Gráfico 4.2. Tasa de paro por Comunidades Autónomas.	21
Gráfico 4.3. Evolución de la tasa de desempleo juvenil en Europa.....	22
Gráfico 4.4. Gasto en políticas de empleo del Estado.....	25
Gráfico 4.5. Composición del gasto de política de empleo.....	26
Gráfico 4.6. Composición del gasto en políticas activas de empleo.....	29

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo general del trabajo es ofrecer una visión de la situación actual de las políticas de empleo en España, y en particular, de las políticas activas de empleo. En cuanto al contenido de los objetivos específicos, se pretende describir el contexto europeo en el que se han ido constituyendo las políticas de empleo a lo largo de los últimos años, los objetivos que persiguen y la importancia que desempeñan dichas políticas en el panorama nacional, así como su incidencia tanto a nivel macroeconómico como microeconómico.

En cuanto a la justificación del tema elegido, esta reside en la gran importancia que han adquirido las políticas activas de empleo en estos últimos años. Este tipo de políticas se ha consolidado como la principal herramienta de la que disponen las autoridades públicas para hacer frente a los efectos derivados de la crisis económica y financiera que asola España, entre las que se encuentra el desempleo. Junto a ello, cabe destacar la importancia que alcanza tanto el diseño como la ejecución de estas políticas, como medio para conseguir enderezar de nuevo el rumbo de la economía española.

Por ello, hemos estructurado el trabajo en tres grandes bloques. En primer lugar, tras esta breve introducción, hablaremos de las directrices en materia de empleo que la Unión Europea ha establecido para sus países miembro en general, y para España, en particular. Para ello, realizaremos un recorrido que explique cómo han ido evolucionando estas recomendaciones, desde el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo en 1993, hasta la actual Estrategia Europea 2020. En un segundo apartado, vamos a centrar nuestro estudio en elaborar un marco conceptual sobre qué entendemos por política de empleo, su clasificación y los objetivos que persiguen. Con este apartado se pretende adquirir un conocimiento base sobre las políticas de empleo, además de dividir su clasificación en políticas de empleo pasivas y activas. En tercer lugar, vamos a mostrar la situación actual de las políticas de empleo en España, prestando especial atención a las políticas activas de empleo. En este apartado analizaremos el problema del desempleo en España, para después estudiar como se estructura la estrategia española en torno a las políticas de

empleo. Por último, se incluye un apartado de conclusiones en el que se sintetizan las ideas más relevantes que hemos ido desarrollando a lo largo del trabajo.

2. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

En un contexto como el actual, la intervención en materia de empleo se ha consolidado como un elemento clave, lo que convierte a las políticas de empleo en una herramienta de actuación pública básica que permite ofrecer un conjunto de soluciones adecuado para contrarrestar los efectos causados por la crisis.

2.1 CONCEPTO DE POLÍTICA DE EMPLEO

Antes de hablar de políticas activas de empleo en España, requiere, en primer lugar, llevar a cabo una serie de precisiones conceptuales en torno a qué se entiende por política de empleo, ya que seguimos sin tener un término comúnmente aceptado.

En primer lugar, tal como señala García (2007), es necesario establecer una distinción clara entre políticas de empleo y políticas de mercado de trabajo. Ambos términos hacen referencia a dos tipos distintos de política, sin embargo, con frecuencia son utilizados como sinónimos de una manera errónea. El término política de empleo hace referencia a la creación de puestos de trabajo, tratándose de una política de crecimiento económico. La idea que subyace en este término es que el mercado de trabajo depende del nivel de actividad económica, considerando este como un mercado derivado. En cuanto a la política de mercado, este término engloba el crecimiento económico entendido como un mayor número de puestos de trabajo, es decir, de empleos. Este autor se sirve de la expresión: $y = Y/L$, donde se evidencia que manteniendo

constante la producción, un aumento del empleo conlleva una caída de la productividad, se trata de producir lo mismo utilizando más trabajo.

Delimitado el concepto de política de empleo, vamos a matizar ciertos aspectos de este término que han sido desarrollados por diferentes autores en el ámbito de las políticas de empleo, en estos últimos años.

Dolado y Jimeno (1997) definen, en términos generales, a la política de empleo como “el conjunto de intervenciones que el Gobierno desarrolla en el mercado de trabajo con el propósito de favorecer la creación de empleo”. Dentro de estas intervenciones, estos autores distinguen dos aspectos. En primer lugar, las reglas que establecen las «normas del juego» sobre las que han de asentarse las relaciones laborales, como por ejemplo la regulación de la negociación colectiva y de los contratos de trabajo. Y en segundo lugar, las actuaciones de intermediación del mercado de trabajo en materia de gestión de empleo, y protección del trabajador que se encuentra en situación de desempleo que, en el caso español, se encuentran confiadas al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y a los servicios regionales de empleo, dado que parte de la responsabilidad de las políticas de empleo se encuentra transferida a las Comunidades Autónomas.

Junto a esta acepción del término de política de empleo, partiendo de la base legislativa recogida en la Constitución Española¹, las políticas de empleo representan el conjunto de decisiones que el Estado y las Comunidades Autónomas adoptan con la finalidad de desarrollar medidas y programas para lograr el pleno empleo, así como su adecuación tanto cualitativa como cuantitativa a la oferta y demanda, la reducción del desempleo y, la protección de aquellos trabajadores que se encuentran en situación de desempleo. En la configuración de estos objetivos, se sitúan como medidas complementarias a otras intervenciones, aunque la política de empleo constituye una intervención más directa en el ajuste del mercado de trabajo en el corto plazo, fundamentalmente dirigido hacia la reducción del desempleo (Ruiz et al. 2003).

En el mismo sentido, Castellana (2010) define el término de políticas de empleo como el “conjunto de servicios, programas, y medidas que deben procurar un

¹ Constitución Española artículos 40 y 41

equilibrio entre la oferta y la demanda de empleo”. A su vez, este autor establece la división de las actuaciones públicas en materia de empleo en dos grupos, clasificación de la cual nos serviremos para el análisis de las políticas de empleo en este trabajo. Por un lado, este autor habla de las políticas de empleo que tienen como objetivo activar a las personas en el mercado de trabajo, llamadas políticas activas y, por otro lado, las llamadas políticas pasivas, que ayudan a las personas en situación de desempleo a la supervivencia económica mediante prestaciones públicas. Pese a esta diferenciación, este autor señala la necesaria vinculación entre ambos tipos de políticas, entendiendo las prestaciones por desempleo como una parte del compromiso que debe mantener el individuo de cara a la búsqueda activa de empleo.

Esta última idea de complementariedad entre políticas activas y pasivas también es desarrollada por Tobes (2000), que destaca que las políticas activas no deben sustituir a las políticas pasivas, sino que ambos tipos de políticas deben de entenderse como complementarias, quedando, de esta manera, perfectamente integradas y coordinadas. Junto a ello, esta autora también pone de relieve la necesidad de delimitar un claro ámbito competencial para los distintos niveles de la administración pública a nivel nacional, autonómico y local. En el Real Decreto 1722/2007, del 21 de diciembre se llevaron a cabo grandes avances en materia de políticas activas de empleo, en cuanto a la coordinación efectiva del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y los servicios autonómicos, representando un gran avance en materia de empleo en la coordinación de la Administración General del Estado con las Comunidades Autónomas.

2.2 LAS POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO

Hablar de las políticas pasivas de empleo requiere, en primer lugar, aclarar la siguiente cuestión. En un contexto como el actual, en el que el desempleo está experimentando un crecimiento de forma continuada, y donde las políticas de empleo se constituyen con un instrumento clave e irrenunciable para su lucha,

está produciéndose un contrasentido dado que un aumento del desembolso en prestaciones relacionadas con las políticas pasivas como las prestaciones por desempleo, conlleva una disminución de manera indirecta de los recursos destinados a las políticas activas. Martínez (2014) señala que esta paradoja radica en que a pesar de haber una diferenciación teórica entre ambos tipos de políticas de empleo, pasivas y activas, su financiación tradicionalmente se ha adoptado como una partida única en los Presupuestos Generales del Estado, hecho que provoca que el aumento de financiación de unas políticas genere la disminución del gasto en las otras.

A la hora de hablar de las políticas pasivas de empleo es necesario hacer algunas precisiones acerca de este término. Tal como señala García (2010), se entiende por política pasiva el “conjunto de recursos públicos destinados a paliar la situación de los trabajadores que se encuentran en situación de desempleo mediante diferentes medidas como las prestaciones y los subsidios por desempleo”. A su vez, el objetivo de las políticas pasivas es garantizar un cierto nivel de ingresos a las personas que están en situación de desempleo, lo que evidencia el carácter compensador de dichas políticas.

Por su parte, Pérez (2010) remarca que el objetivo de las políticas pasivas debe girar en torno al mantenimiento de las rentas y del poder adquisitivo de quienes pierden su puesto de trabajo, tratando de compensar los desequilibrios que se producen en el mercado laboral.

Otro enfoque nos lo ofrece Martínez (2014), que recurre al término que, en este sentido, la OCDE ofrece en 2001 para definir las políticas pasivas como “aquellas cuyo gasto está dedicado al sostenimiento de rentas, vinculado a medidas como las prestaciones por desempleo o la jubilación anticipada por motivos relacionados con el mercado de trabajo”. El criterio del que se sirve la OCDE para delimitar ambos tipos de políticas de empleo, políticas pasivas y activas, tiene un carácter rigurosamente presupuestario, lo que genera en ciertos aspectos una falta de flexibilidad en su clasificación, de tal manera que no entran dentro de la misma aquellas políticas de empleo que no conllevan gasto presupuestario.

Por último, Peydró (2004) recalca la importancia de la inversión en medidas pasivas para garantizar la protección de los desempleados, ya que considera estas como un objetivo irrenunciable de toda sociedad que aspire a niveles razonables de bienestar.

2.3 LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

El concepto de política activa de empleo no es nuevo en el tiempo. Tal como apunta Martínez (2008), las políticas activas de empleo tienen su origen bajo un contexto general de los mercados de trabajo a mediados del siglo XX, donde se perseguía la puesta en marcha de un conjunto de medidas asociadas a una política macroeconómica keynesiana de intervención social para intervenir en los desajustes entre la oferta y demanda de empleo, permitiendo, de esta manera, ayudar a la personas en situación de desempleo a acceder de nuevo a un puesto de trabajo, favoreciendo paralelamente la cohesión social.

Si bien es cierto, que las políticas activas de empleo han ido experimentando cambios importantes, es a partir de la década de las noventa cuando las políticas activas se consolidan como la herramienta más amplia y práctica para la lucha contra el desempleo, etapa marcada por la insuficiencia de las anteriores políticas para impedir el aumento del paro.

Martínez (2014), reedita el concepto de políticas activas de empleo como “conjunto de herramientas de las que disponen las distintas administraciones a nivel estatal y autonómico para contribuir a la reducción de los desajustes existentes entre la oferta y demanda de trabajo”. Este autor afirma que las políticas activas se han consolidado como un instrumento fundamental de las administraciones públicas dirigidas a optimizar la empleabilidad de los trabajadores y potenciar la competitividad de las empresas mediante el desarrollo de los diferentes programas y medidas, tanto a nivel estatal como autonómico. En el contexto actual de crisis económica, estas políticas adquieren, si cabe, una mayor importancia fruto de la coyuntura actual que están experimentando las sociedades. Estas se constituyen como un elemento

esencial de actuación, como mecanismo de apoyo de los trabajadores en procesos de tránsito de desempleo, contribuyendo a la mejora de sus oportunidades de inserción laboral.

En el informe elaborado por el Observatorio ADEI (2015), se entiende por políticas activas de empleo, en términos generales, aquel conjunto de acciones desarrolladas por las instituciones públicas que tienen como objeto promover una mejor coordinación entre oferta y demanda del empleo, mediante la adecuación del perfil y formación del trabajador a las necesidades de la demanda de trabajo, así como el desarrollo de incentivos que faciliten un mejor ajuste a los requisitos del mercado laboral. En este sentido, las políticas activas constituyen la mejor manera de reducir el desempleo influyendo en las condiciones de la oferta y demanda del mercado de trabajo. Los países nórdicos como Suecia y Dinamarca, han sido pioneros en la aplicación de las políticas activas de empleo, cuya experiencia ha sido incorporada en otros países.

En su nueva dimensión, Calvo y Lerma (2009) señalan que las políticas activas se van a diferenciar por su carácter combativo y anticipador de los efectos del cambio económico, así como de los fallos asociados al comportamiento del mercado laboral.

Además de esta característica básica de las políticas activas de empleo, podemos distinguir otras características o dimensiones de actuación de estas políticas, como son su carácter reparador y resolutivo, es decir, las políticas activas se utilizan para contraer las situaciones de desigualdad social y fomentan los efectos sobre la dinámica de la creación de empleo.

Una vez delimitado el concepto de política activa de empleo, vamos a proceder a conocer algunas de las formas más recurridas para llevar a cabo su clasificación. En primer lugar, Tobes (2000) establece dos grandes grupos para diferenciar las políticas activas, esta distinción se materializa en *políticas de demanda* y *políticas de oferta*.

Por un lado, las *políticas de demanda* se encuentran enmarcadas en la discriminación positiva de los colectivos con mayores dificultades para acceder

al mercado laboral como son mujeres, jóvenes o desempleados de larga duración, esta discriminación se sirve de incentivos o subvenciones que buscan impulsar la contratación de estos grupos. Por otro lado, las *políticas de oferta* se encuentran vinculadas a la formación profesional inicial, continua y ocupacional con el objetivo de adecuar a las necesidades del mercado laboral las cualificaciones del factor trabajo.

Por último, otra posible clasificación de las políticas activas de empleo la encontramos atendiendo al informe elaborado por de la Rica (2015), que establece su clasificación en cuatro grandes grupos:

a) Formación de trabajadores: este tipo de políticas activas de empleo engloban todas aquellas medidas dirigidas a la formación de los trabajadores en activo y parados. Este bloque de programas de formación contiene tanto una formación más general, como son el uso de las Técnicas de Información y Comunicación (TICS) o los idiomas, hasta formación más especializada, con el objetivo de aumentar de forma constante la productividad del trabajador a través de la actualización de su capital humano.

b) Programas de empleo del sector público directos: este tipo de medidas engloba aquellas dirigidas a la creación directa de puestos de trabajo en el sector público u otras actividades relacionadas con bienes o servicios públicos. Normalmente, estos programas de empleo del sector público directos se encuentran orientados a los colectivos con dificultades de inserción en el mercado laboral.

c) Programas de incentivos para el sector privado: este tipo de medidas se centran tanto en evitar despidos como en impulsar la contratación de trabajadores en el sector privado. Un ejemplo de este tipo de medidas son las rebajas en las cotizaciones a la Seguridad Social dirigidas a los empresarios mediante subsidios laborales. Junto a esta, este tipo de programas también engloba aquellas ayudas que se les conceden a los trabajadores para emprender un nuevo negocio, descuentos en sus cotizaciones o asesoramiento laboral.

d) Servicios de orientación y seguimiento: Este bloque de programas abarca las medidas establecidas para mejorar la eficiencia en la búsqueda de empleo mediante su monitorización. Este tipo de medidas es un claro ejemplo de combinación entre políticas activas y pasivas, donde se comprueba que las personas en situación de desempleo están desempeñando adecuadamente su tarea de búsqueda de empleo y no desestiman ofertas de trabajo que se adecuan a sus capacidades, en caso de no proceder de este modo se introducen sanciones como la retirada del subsidio de empleo.

3. LAS DIRECTRICES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE EMPLEO

3.1 LOS ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Tal como indica Martínez (2008), es a partir de la década de los noventa cuando Europa experimenta la consolidación hacia una nueva política que se pone en marcha para abordar los problemas sociales que plantea nuestro tiempo. Desde mediados de los años ochenta, las enormes tasas de paro mantenidas en la economía europea, empiezan a entenderse como estructurales, dejando atrás el análisis friccional o coyuntural que se había venido manteniendo hasta el momento. Todo esto genera decisiones políticas dirigidas a lograr resolver los problemas de paro y de exclusión social. Para ello, la Comisión Europea implanta y difunde entre sus Estados miembro una nueva Estrategia Europea de Empleo que utiliza como base para establecer esta nueva filosofía. Es esta Estrategia, tal como afirma Perea (2010), la que va a configurar una acción conjunta de la Unión Europea, estableciendo para los distintos Estados miembro una serie de recomendaciones y directrices que deben incorporar a sus Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE). Estas recomendaciones de la Unión Europea quedan conformadas por una

combinación de medidas del mercado de trabajo que deben sustentar tanto el diseño como la ejecución de las políticas en materia de empleo.

A continuación se expone un breve recorrido acerca de cómo han ido evolucionando las directrices y recomendaciones que la Unión Europea establece para sus países miembro, desde el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo en 1993, hasta la actual Estrategia Europea 2020.

Inicialmente, es el *Libro Blanco de Delors de 1993* sobre crecimiento, competitividad y empleo, el primero en señalar el problema del desempleo como el principal reto de futuro de las sociedades europeas (Aragón, 1994). El Libro Blanco subraya como principal objetivo lograr reducir la tasa de desempleo a finales de siglo a la mitad.

Junto a las conclusiones del Consejo Europeo, el Libro Blanco constituye para el desarrollo de la acción de la Unión Europea un fuerte punto de inflexión, que orienta su estrategia a abordar los problemas de empleo a nivel europeo, objetivo ambicioso, definido en un contexto de desequilibrio experimentado por las sociedades europeas en materia de empleo.

Dentro de su contenido, se abordan cuestiones de índole fundamental para el desarrollo de una política de base social, entre las que podemos destacar la reorientación de políticas referentes al mercado de trabajo, así como su competitividad como fuente de sustentación para la generación de empleo. No hay que olvidar, que el Libro Blanco como estrategia europea, situó por primera vez al frente de las prioridades en Europa la problemática del empleo.

Después, el 2 de octubre de 1997, se firmó el Tratado de Ámsterdam. Este acuerdo entró en vigor tras haber sido ratificado por todos los Estados miembro de la Unión Europea en 1999, convirtiéndose en la nueva normativa de la Unión Europea. El objetivo fundamental de este Tratado era crear un espacio europeo común, haciendo énfasis en varios aspectos relevantes para su constitución, entre los que se encontraba el desempleo.

Tal como indica Kraatz (2015), este Tratado sienta las bases hacia una Estrategia Europea de Empleo común a nivel europeo, incorporando junto a esta, un Comité de Empleo de carácter permanente, con objeto de fomentar la

coordinación en materia de políticas de empleo entre el mercado laboral y los Estados miembro.

En este mismo sentido, según afirman los autores Miguélez y Molina (2013) el Tratado de Ámsterdam se constituye como el primer acuerdo con verdadera conciencia de unión, y en el que las instituciones europeas y el resto de los organismos políticos muestran un mismo objetivo.

No obstante, estos objetivos no fueron acompañados de medidas de regulación fuertes y sancionables, y pese a que la nueva Estrategia de Empleo establecía una gobernanza supranacional, las políticas de empleo siguieron siendo competencia exclusiva de los Estados miembro (Moreno y Serrano, 2007).

Seguidamente, se celebró en noviembre de 1997, la cumbre extraordinaria de Luxemburgo sobre el empleo, que constituyó la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo. Según Kraatz (2015) este proceso pone de relieve un acuerdo de los Estados miembro hacia la supervisión y coordinación de las políticas nacionales de empleo, reflejando el compromiso de todos los países miembro a alcanzar un objetivo europeo común.

A partir de esta Estrategia Europea de Empleo, los Estados miembro adquieren el compromiso de reducir el nivel de desempleo a nivel europeo desde una perspectiva de crecimiento y estabilidad. Junto a ello, la Estrategia Europea de Empleo establece un marco de vigilancia multilateral que estimula el diseño de políticas más eficaces en materia de empleo, incluyendo dentro de este marco de vigilancia un conjunto de recomendaciones y directrices de empleo como base de los Planes Nacionales de Acción, y un informe sobre el empleo anual elaborado por los distintos países miembro.

Por su parte, Pérez (2011) expone que el objetivo principal de la coordinación de políticas nacionales en materia de empleo de los Estados miembro es alcanzar un conjunto de objetivos y metas comunes, que deben establecerse en torno a cuatro pilares fundamentales: empleabilidad, espíritu empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades. Estos cuatro pilares constituyen la base de una nueva política adoptada por la Unión Europea hacia una estrategia más preventiva y activa de las políticas de empleo.

Para terminar, es en marzo de 2000, cuando se celebró en Lisboa una reunión de los dirigentes de la Unión Europea en el Consejo extraordinario de Lisboa bajo el título “Empleo, reformas económicas y cohesión social”.

Tal como afirma Cristóbal (2001), el contexto favorable de coyuntura económica que vivía Europa invitaba a soñar con un proyecto que situase a la Unión Europea en “la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, acompañada de una mejora en el empleo y una mayor cohesión social”.

Por otro lado, de Pablos y Martínez (2010) sostienen que el principal objetivo de este Consejo Europeo era hacer de la Unión Europea la economía más competitiva a nivel mundial y alcanzar el pleno empleo en los 10 años siguientes. Esta nueva estrategia global, se fundamentaba en tres pilares que se acuerdan para la consecución de los retos europeos establecidos en el marco internacional, estos son:

- Un *pilar económico*, que conforme una economía de la Unión Europea basada en el conocimiento. Junto a ello, se pretende preparar una economía dinámica y competitiva a nivel mundial.
- Un *pilar social*, que busque la modernización del modelo social europeo vigente a través de la inversión en formación y la lucha contra la exclusión social mediante la utilización de políticas activas de empleo.
- Un *pilar medioambiental*, que promueva un crecimiento económico en consonancia con una utilización eficiente de los recursos naturales. Este pilar fue introducido en junio de 2001.

Estos tres pilares sustentaban la base para lograr alcanzar el objetivo del pleno empleo, potenciado gracias al contexto de recuperación económica que experimentaba la Unión Europea.

3.2 LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

En el contexto actual, la crisis de origen financiero que experimenta Europa ha puesto de relieve debilidades estructurales en su economía, donde parece haber dado un paso atrás en cuanto al progreso económico y social. Aunque, tal como afirman de los Ríos y González (2010), las carencias estructurales mostradas van más allá de los efectos generados por la crisis, siendo consecuencia de un proceso de divergencia respecto del resto del mundo desarrollado a lo largo de la pasada década. Esta diferencia sobre el potencial de crecimiento económico, se ha visto incrementado debido a variables como los escasos avances en materia de empleo o la aceleración del envejecimiento de la población, entre otros.

En este contexto, el 25 y 26 de marzo de 2010, la Unión Europea en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas, activa una nueva estrategia conocida como “*Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”.

Las prioridades en torno a las que gira la Estrategia Europa 2020, y que se refuerzan mutuamente, son tres:

- *Crecimiento inteligente*, mediante un crecimiento económico basado en la innovación y el conocimiento.
- *Crecimiento sostenible*, a través de la promoción de una economía más verde y competitiva, es decir, que realice un uso eficaz de los recursos.
- *Crecimiento integrador*, que fomente una economía que tenga cohesión social y territorial, y presente un alto nivel de empleo.

Estas prioridades quedan definidas en el comunicado de la Comisión Europea de la Estrategia Europa 2020, junto a ellas también se recogen las nuevas Directrices integradas para el desarrollo de la misma (cuadro 1). Este conjunto de recomendaciones según afirma Rocha (2010), plantean que “la meta principal de la Unión Europea, en la que se basarán los Estados miembro para fijar sus objetivos nacionales, es procurar llegar al 2020 a un índice de ocupación del 75% de los hombres y mujeres con edades comprendidas entre

los 20 y los 64 años, incrementando la participación de los jóvenes, los trabajadores de mayor edad y los trabajadores con bajas cualificaciones e integrando mejor a los inmigrantes en situación regular”.

Tabla 3.1. Directrices integradas en la Estrategia Europa 2020.

Directriz nº 1: Garantizar la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas.

Directriz nº 2: Abordar los desequilibrios macroeconómicos.

Directriz nº 3: Reducir los desequilibrios en la zona euro.

Directriz nº 4: Optimizar el apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), reforzar el «triángulo del conocimiento» y liberar el potencial de la economía digital.

Directriz nº 5: Mejorar la utilización eficiente de los recursos y reducir los gases de efecto invernadero.

Directriz nº 6: Mejorar el entorno para las empresas y los consumidores y modernizar la base industrial.

Directriz nº 7: Aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural.

Directriz nº 8: Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral promoviendo la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente.

Directriz nº 9: Mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior.

Directriz nº 10: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

Fuente: Comisión Europea.

A su vez, junto a las directrices integradas en la Estrategia Europa 2020 para el crecimiento y el empleo, en junio de 2014, la Unión Europea establece una serie de recomendaciones generales sobre las políticas activas de empleo en el marco de la Estrategia Europa 2020. Este conjunto de recomendaciones se sintetizan en los cuatro puntos siguientes:

1. Cada Estado miembro, junto a las instituciones europeas, debe adquirir un fuerte compromiso de cara a elaborar un marco de evaluación común de las políticas activas de empleo. Esto exige una evaluación de carácter más sistemática, con el firme propósito de mejorar la eficacia en cuanto a su aplicación.

2. Los Estados miembro deben adaptar la orientación de las políticas activas de empleo a las necesidades del mercado de trabajo. Junto a ello, se debe prestar especial atención a aquellos grupos más vulnerables, facilitando su inserción en el mercado laboral.

3. Por su parte, los servicios públicos de empleo, deben mejorar el proceso de asistencia en la búsqueda de trabajo. Este proceso debe sostenerse en el seguimiento y orientación de todos los trabajadores que se encuentran en situación de desempleo.

4. Cada país miembro debe favorecer programas de formación orientados hacia las nuevas oportunidades que ofrece el mercado laboral. Además, combinar estos programas de formación con prácticas de trabajo basadas en un sistema de aprendizaje desagregado en diferentes vertientes, atendiendo al tipo de cualificación de cada individuo,

Por último, añadir tal como recalca Barroso (2010), que tanto los objetivos como las recomendaciones propuestos en la Estrategia Europa 2020 presentan una fuerte interrelación entre sí, por lo que es necesario el compromiso de los Estados miembro para su logro, incorporándolos a los Planes Nacionales de Empleo de cada uno de los diferentes estados.

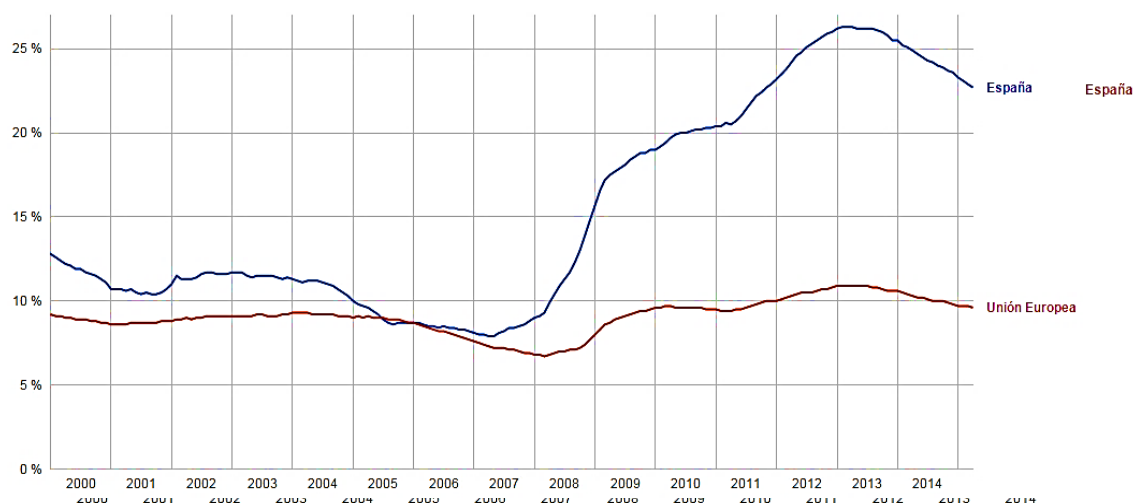
4. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

Antes de introducirnos en el análisis de las políticas activas de empleo en España, es preciso poner de manifiesto, tal como afirma García (2007), que la evaluación del papel de las políticas de empleo se debe realizar dentro de un contexto en el que concurren dos vertientes, por un lado, los rasgos característicos del mercado de trabajo donde se aplican, en este caso, el mercado de trabajo en España, y por otro lado, los aspectos propios vinculados a su política y gestión. En consecuencia, el análisis de las políticas del mercado de trabajo en España debe tener en cuenta ambos aspectos fundamentales para su desarrollo: su participación en el marco de la Unión Europea y el alto nivel de descentralización, donde las competencias se encuentran distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

4.1 LA PROBLEMÁTICA DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA

Realizar un estudio de las políticas de empleo del mercado de trabajo en España, requiere, en primer lugar, contextualizar el marco en el que se desarrolla la situación actual del mercado laboral español. Para ello, vamos a realizar un análisis de la tendencia que ha experimentado la tasa de desempleo en España en los últimos años.

Gráfico 4.1. Evolución de la tasa de desempleo. (I trim 2000 - I trim 2015).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

En el *Gráfico 4.1*, observamos la evolución de la tasa de desempleo del mercado de trabajo en España, diferenciando dos grandes tramos. El primer periodo, hasta el año 2007, presenta un escenario en el que la creación de empleo en el mercado laboral español experimentó niveles muy elevados. Gracias a ello, España reflejó en materia de empleo, un proceso de convergencia con la media de la Unión Europea, mediante una tendencia decreciente de las tasas de desempleo, situándose en valores cercanos al 8%.

Sin embargo, el segundo tramo queda caracterizado por una fuerte destrucción de empleo como consecuencia de la crisis económica de 2008. Para el caso concreto de España, cabe destacar que esta destrucción de empleo se produce de forma más aguda y rápida que en otros países de nuestro entorno debido al carácter procíclico del mercado de trabajo español. Según los datos de Eurostat, en el tercer trimestre de 2012, España registra una tasa de desempleo del 25,5%, superando en más de 15 puntos la media de la Unión Europea que se sitúa en un 10,4% (anexo 1). Esto posiciona a España, junto con Grecia, a la cabeza de los países con mayor tasa de desempleo de la Unión Europea.

Por último, centrándonos en el último año, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), la tasa de variación de ocupación se ha incrementado un

2,97%, lo que se traduce en un aumento de 504.100 personas con empleo (anexo 2). Sin embargo, no hay que olvidar tal como sostiene Jiménez (2015), que detrás de esta mejora de la situación del mercado de trabajo en España se esconde una creación de empleo precaria, como consecuencia de la generación de empleo básicamente de carácter temporal y a tiempo parcial. Junto a ello, la reducción de la tasa de desempleo, también se ha visto afectada por la salida de los trabajadores a otros países en busca de empleo, y también, por el llamado «efecto desánimo».

Gráfico 4.2. Tasa de paro por Comunidades Autónomas (I trim 2015).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del EPA.

Centrándonos en el análisis de la tasa de desempleo por Comunidades Autónomas, se puede observar como en España existen actualmente importantes desequilibrios territoriales en materia de empleo. Algunas Comunidades Autónomas como Andalucía (34,23%), Extremadura (30,09%) y las Islas Canarias (31,02%), se encuentran inmersas en un escenario delicado, debido a sus altas tasas de paro. Sin embargo, otras comunidades como

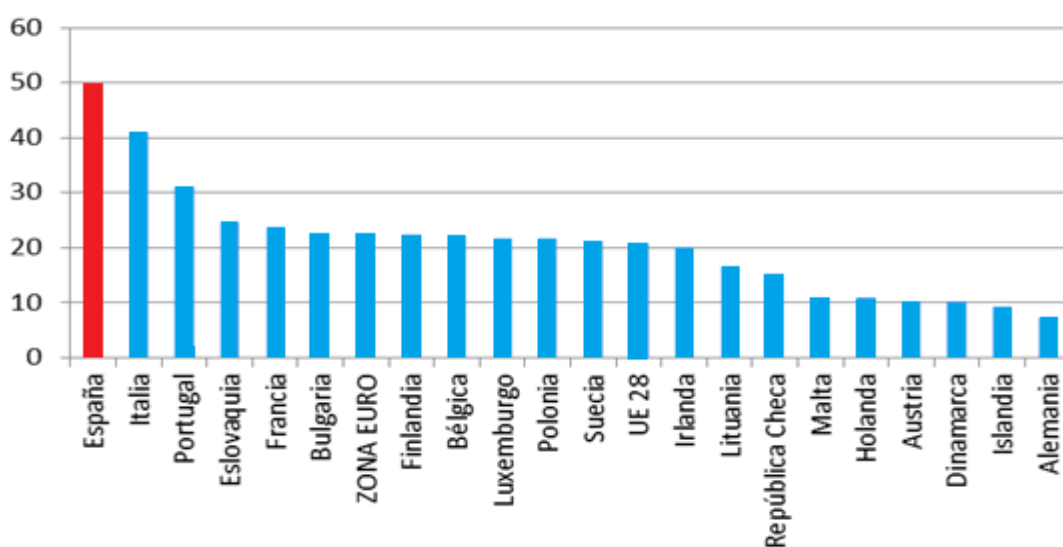
Navarra y el País Vasco registran las tasas más bajas del panorama nacional, 14,92% y 16,6%, respectivamente (anexo 3). De este análisis, observamos una clara diferenciación norte-sur según las regiones en relación con el empleo, y que tendremos que tener en cuenta a la hora de desarrollar nuestro estudio de las políticas activas de empleo en España.

A continuación, vamos a profundizar en dos de las grandes problemáticas actuales del mercado de trabajo en España, el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración.

4.1.1 El problema del desempleo juvenil

El mercado de trabajo en España está caracterizado por soportar un alto nivel de desempleo estructural, lo que sitúa a nuestra economía con unas tasas muy elevadas en comparación con la media de la Unión Europea, tanto en periodos de crecimiento como en etapas de recesión económica. Tal como señala Recio (2009), este paro estructural afecta de manera importante a los colectivos más vulnerables, como es el caso de los jóvenes, aumentando sus dificultades de inserción en el mercado laboral.

Gráfico 4.3. Evolución de la tasa de desempleo juvenil en Europa (abril 2015).



Fuente: Eurostat.

El *Gráfico 4.3²* muestra como España encabeza (junto con Italia), la lista de países de la Unión Europea con más jóvenes desempleados. Según Eurostat, España en abril de 2015 registra una cifra de 775.000 españoles menores de 25 años que se encuentran en situación de desempleo (anexo 4). Esto significa que España registra unas tasas desempleo juvenil mucho más elevadas que cualquier otro país europeo, superando en 28,9 puntos porcentuales a la media de la Unión Europea (anexo 5). Sin embargo, estas cifras albergan una ligera mejoría respecto al año anterior. Durante este último año se ha producido un descenso interanual de 3,5 puntos, ya que la tasa de jóvenes desempleados en abril de 2014 representaba un 53,1%, es decir, más de 856.000 jóvenes sin empleo (anexo 6). Y es que, tal como señala Recio (2009), el elevado desempleo juvenil representa un problema real para nuestra economía, donde la grave situación presente y futura de los jóvenes españoles limita el crecimiento potencial a largo plazo de la economía española.

4.1.2 El problema del desempleo de larga duración

Tal como indica de la Rica (2014), el desempleo de larga duración se constituye en el uno de los grandes desafíos de las políticas de empleo del mercado de trabajo. En España, en los últimos años, este ha alcanzado gran relevancia situándose como uno de los puntos clave a tener en cuenta a la hora de la elaboración de los programas de políticas de empleo, estableciéndose como objetivo de primer orden reducir el peso que representa este colectivo respecto al conjunto de los desempleados.

² Si se toman en consideración los datos correspondientes a abril 2014 (anexo 4), Grecia sería el país de la UE28 con mayor tasa de desempleo juvenil, seguida a escasa distancia de España.

Cuadro 4.1. Parados de larga duración por grupos de edad en 2013 (% sobre el total del desempleo).

ESPAÑA	MUJERES				
	TOTAL(de 15 a 64)	Menos de 25	De 25 a 49	De 49 a 50	De 50 a 64
	50,6	36,9	50,4	62,7	63,2
	HOMBRES				
	TOTAL(de 15 a 64)	Menos de 25	De 25 a 49	De 49 a 50	De 50 a 64
48,8	41,7	47,2	59,6	60,7	
UNIÓN EUROPEA	MUJERES				
	TOTAL(de 15 a 64)	Menos de 25	De 25 a 49	De 49 a 50	De 50 a 64
	46,8	31,6	48,4	58,7	59,9
	HOMBRES				
	TOTAL(de 15 a 64)	Menos de 25	De 25 a 49	De 49 a 50	De 50 a 64
57,4	35,8	48,1	57,5	58,2	

Fuente: Eurostat.

Tal como muestra el *Cuadro 4.1*, el desempleo de larga duración alcanza casi las dos terceras partes del total de parados, evidenciando, de esta manera, la problemática que supone para nuestro mercado laboral. Centrándonos en un análisis por sexos, observamos que en el caso de las mujeres con edades comprendidas entre 25 y 49 años, el porcentaje de parados de larga duración representa el 50,4%, situándose por encima de la media de la Unión Europea (48,4%). En cuanto al grupo de mujeres entre 50 y 64, vemos como el porcentaje de desempleados de largo duración alcanza un valor casi extremo de 63,2%, también superior si lo comparamos con la media de la Unión Europea (59,9%).

En el caso de los hombres, vemos que estas cifras también se sitúan en valores más elevados que la Unión Europea, sin embargo, observamos resultados relativamente mejores que en las mujeres. Concretamente en grupo de edad entre 25 y 49 años, se alcanza una tasa de paro de larga duración de un 47,2%, mientras que el rango que abarca de los 50 a 64 años aumenta hasta un 60,7%.

Por todo ello, la reducción del tiempo en el desempleo se establece como un objetivo prioritario de las políticas activas de empleo contra la lucha del desempleo, representando un mayor desafío aquellos colectivos que poseen una edad más avanzada.

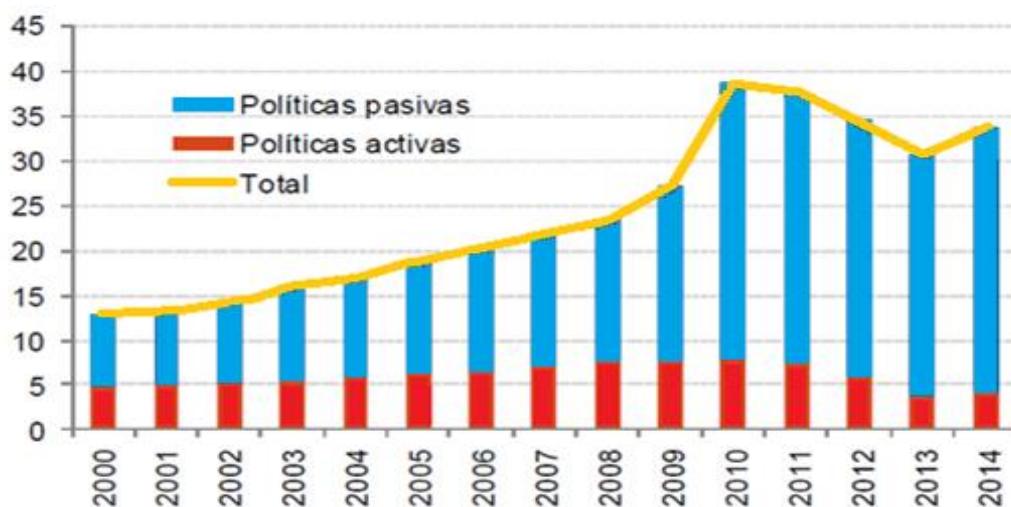
4.2 GASTO EN POLÍTICAS PASIVAS Y ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Ante el escenario descrito, son muchos los economistas que postulan que el papel de las políticas de empleo en España no ha estado a la altura de la situación de crisis que ha caracterizado la economía española en estos últimos años. Las fuertes medidas de disciplina presupuestaria impuestas con el deseo de alcanzar los objetivos de déficit han provocado, por ende, un mal ajuste de las políticas de empleo a las necesidades que mostraba la evolución del mercado de trabajo en España.

4.2.1 Gasto en políticas de empleo

Según los Presupuestos Generales del Estado (PGE), el gasto presupuestado para políticas de empleo en España para el año 2014, ascendió a 33.800 millones de euros, lo que representa sobre el total del gasto un 18,1%.

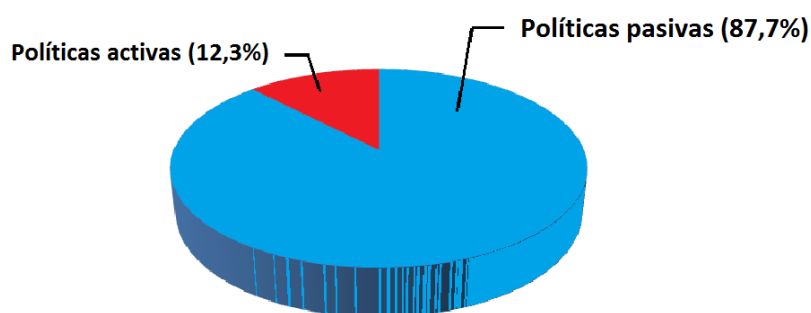
Gráfico 4.4. Gasto en políticas de empleo del Estado. (PGE, miles de millones de euros).



Fuente: Observatorio de ADEI.

Tal como se muestra en el *Gráfico 4.4*, dentro de las políticas de empleo del mercado de trabajo en España, el grueso de la financiación se destina a políticas pasivas de empleo. Concretamente, dentro de las políticas de empleo activas, observamos como desde el inicio de la crisis económica hasta 2013 su asignación ha disminuido notablemente, llegando en 2014 a representar tan solo un 12,3% del gasto destinado a las políticas de empleo, frente al 87,7% que abarca el gasto en políticas pasivas para ese mismo año.

Gráfico 4.5. Composición del gasto de política de empleo (2014).



Fuente: Elaboración propia a partir de PGE 2014.

A la luz de estos datos, se evidencia tal como señalan Bentolila y Jansen (2013), que el gasto en políticas activas de empleo se muestra insuficiente dadas las necesidades actuales de nuestro mercado de trabajo. Este hecho se agrava al tener en cuenta que pese a que el número de parados entre 2007 y 2015 ha llegado a duplicarse, alcanzando el primer trimestre de 2015 la cifra de 5.444,6 mil desempleados, lo que representa una tasa de paro del 23,78% (anexo 1 y 7), el gasto tanto en políticas pasivas como en políticas activas de empleo se ha visto reducido significativamente, especialmente en el caso de las segundas.

4.2.2 Gasto en políticas pasivas de empleo

Profundizando en las políticas pasivas de empleo, nos vamos a centrar en el análisis de la evolución de las prestaciones por desempleo.

Según los datos Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), el gasto destinado a las políticas pasivas de empleo, más concretamente al gasto en prestaciones por desempleo, ha visto reducido su cuantía, entre 2010 y 2014, alrededor del 25,7%. Esto ha generado una reducción de la cobertura en prestaciones por desempleo.

Cuadro 4.2. Políticas pasivas de empleo. Datos comparativos años 2010-2014.

	Prestaciones por desempleo mill. €	PIB mill. €	Tasa de paro (III trim)	% sobre PIB	P. p sobre tasa de paro (II trim)
2010	30.388	1.080.913	19,59	2,81	0,14
2011	31.794	1.075.147	21,28	2,96	0,14
2012	31.684	1.055.158	24,79	3,00	0,12
2013	30.054	1.049.181	25,65	2,86	0,11
2014	22.577	792.089	23,67	-	-

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Centrándonos en primer lugar en las prestaciones por desempleo, observamos que desde 2012 hasta la actualidad, estas han sufrido una reducción muy significativa. Según Eurostat, atendiendo solo a la partida del gasto, España se constituye como uno de los países dentro de la Unión Europea que destina un mayor gasto en valores reales a las prestaciones por desempleo, independientemente de otros indicadores. Esto se debe principalmente a que en España se ha producido un elevado nivel de destrucción de empleo, lo que conforma un ajuste en el gasto de políticas de empleo mayor que en otros países de nuestro entorno.

Sin embargo, al medir el gasto en prestaciones por desempleo en relación con la tasa de paro, España desciende rápidamente hasta situarse a la cola de los

países europeos. En la actualidad, el gasto en prestaciones expresado sobre la tasa de paro en porcentaje del PIB, alcanza un valor muy reducido, cercano al 0,11%.

Por último, si expresamos el gasto en prestaciones de desempleo, en relación con el porcentaje del PIB del país, observamos una tendencia decreciente en estos últimos años, alcanzando en 2013 un 2,8%.

4.2.3 Gasto en políticas activas de empleo

Por otro lado, tal como indica Rocha (2010), las políticas activas de empleo deben jugar un papel relevante a la hora de luchar contra los efectos de la crisis actual, enfocándose con el firme propósito de lograr la reducción del paro y el aumento de la ocupación. Este impacto positivo de las políticas activas de empleo se encuentra limitado, y dependerá del desarrollo de otras políticas de empleo que las complementen para lograr que los distintos sectores productivos alcancen la recuperación de su actividad.

Sin embargo, desde 2010, el número creciente de personas sin empleo que ha experimentado la economía española, no se ha visto reflejado en un aumento del gasto público destinado a las políticas activas de empleo, sino que al contrario, este ha visto reducida su cuantía durante el periodo de recesión.

Cuadro 4.3. Políticas activas de empleo. Datos comparativos años 2008-2014.

	Fomento de la inserción y estabilidad laboral mill.€	PIB mill.€	Tasa de paro (III trim)	% sobre PIB	P.p. sobre tasa de paro (III trim)
2010	7.742,84	1.080.913	19,59	0,72	0,04
2011	7.322,57	1.075.147	21,28	0,68	0,03
2012	5.759,56	1.055.158	24,79	0,55	0,02
2013	3.765,34	1.049.181	25,65	0,36	0,01
2014	4.401,56	792.089	23,67	-	-

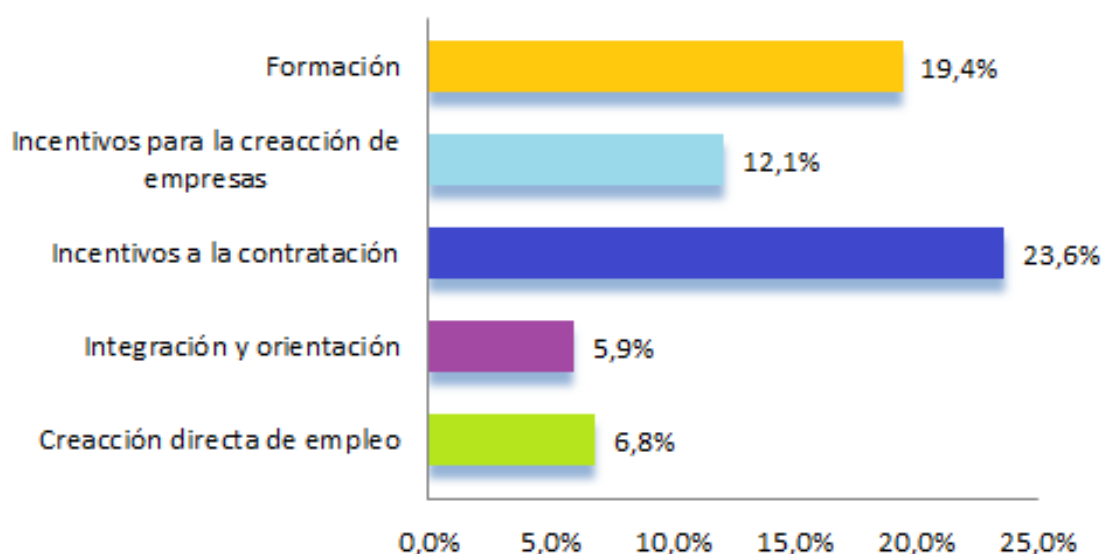
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Como podemos observar a partir de los datos mostrados en el *Cuadro 4.3*, las políticas activas de empleo han sufrido una más que importante caída respecto al 2010, reduciendo su cuantía en 2014 cerca de un 43,15%.

En primer lugar, al medir el gasto en políticas activas de empleo en porcentaje del PIB sobre la tasa de paro, podemos ver una tendencia decreciente que se mantiene desde 2010, llegando a alcanzar en 2013 un valor de 0.01. Por otro lado, en cuanto a la relación que el gasto en políticas activas de empleo representa sobre el total del PIB, observamos cómo este ha pasado de un 0.72% en 2010, a un 0,36% en 2013.

Según Eurostat, estos datos no solo vuelven a posicionar a España a la cola de los países europeos en cuanto al gasto destinado a las políticas activas de empleo, sino que la tendencia que sigue dicho gasto es opuesta a lo sucedido en su entorno.

Gráfico 4.6. Composición del gasto en políticas activas de empleo (2011; % PIB).



Fuente: Observatorio Económico de España.

En el *Gráfico 4.6* se muestra la composición que se ha mantenido en cuanto al gasto en políticas activas de empleo durante 2011. Este resultado del reparto del gasto destinado a las políticas activas de empleo distingue a España frente

al resto de países europeos. En primer lugar, podemos observar como son las políticas activas de empleo destinadas a los incentivos a la contratación donde se concentra el grueso del gasto destinado al total de las políticas activas, con un 23,6%. Un volumen importante de este gasto también se recoge en las políticas destinadas a la formación, cifra que representa un 19,4%. En cambio, las partidas del presupuesto dirigidas a los desempleados como la integración y orientación, y la creación directa de empleo, representan un porcentaje significativamente menor, según el Observatorio Económico de España.

5. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL DESEMPLEO 2014-2016

5.1 INTRODUCCIÓN

Tal como afirman Bentolila y Jansen (2012), “la reforma laboral de 2012 ha introducido avances importantes, la mayoría en la dirección correcta, en materia de negociación colectiva, flexibilidad interna y regulación del despido. Sin embargo, el resultado es desequilibrado. Apenas contiene cambios en la dualidad y, aunque incluye algunos buenos proyectos pendientes de desarrollo para las políticas activas de empleo, también da pasos en una dirección equivocada”.

A su vez, cabe destacar como una de las grandes ausencias en la reforma laboral española de 2012, la falta de una reforma ambiciosa de las políticas activas de empleo, donde el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración se confirman como el principal reto futuro.

5.2 RECOMENDACIONES DE LA OCDE Y DE LA COMISIÓN EUROPEA A ESPAÑA

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su último informe sobre España, *Going for Growth*, propone una serie de recomendaciones que reiteran la necesidad de caminar de manera conjunta hacia un crecimiento económico. La OCDE pretende con este nuevo informe, definir las líneas de actuación en materia de empleo sobre las que la economía española debe prestar especial atención. A continuación, se recogen las principales recomendaciones que este informe propone en materia de empleo:

- Reducir la preocupante tasa de desempleo juvenil y la elevada tasa de desempleo de larga duración.
- Reducir la variedad de tipos de contratos.
- Fomentar iniciativas de modernización de los Servicios Públicos de Empleo.
- Realizar esfuerzos adicionales en la colaboración con las Agencias Privadas de colocación.
- Adecuar la educación y la formación a las necesidades del mercado de trabajo.
- Reducir del elevado porcentaje de desempleados sin cualificación laboral.
- Reducir la elevada tasa de abandono temprano del sistema educativo, que aunque está disminuyendo, es de las más altas de la Unión Europea.
- Desarrollo de los sistemas de enseñanza y formación profesional que se encuentran infrautilizados.
- Mejorar la coordinación entre los servicios sociales y de empleo.

Para alcanzar todos los objetivos señalados, es necesario el compromiso sólido de España en materia de políticas de empleo, tal como afirma la OCDE.

Dentro de este contexto, el Consejo de Ministros de España, aprobaba en 2014, una nueva propuesta de las políticas de empleo. Con esta propuesta, se pretende introducir nuevos cambios que faciliten la convergencia con el resto de países europeos. El Observatorio ADEI, sintetiza la estrategia de esta propuesta de políticas de empleo los siguientes puntos:

Tabla 5.1. Nueva propuesta sobre Políticas Activas de Empleo.

1. Diseñar, en colaboración con los agentes sociales, un modelo de formación profesional aplicado a todas las Administraciones.
2. Adecuar a las necesidades del mercado de trabajo un escenario de planificación plurianual.
3. Definir el papel de los distintos agentes y órganos pertenecientes al sistema de gobernanza de las políticas de empleo.
4. Desarrollar un nuevo sistema de información, de actualización permanente, que garantice la perfecta transmisión de información correspondiente a la formación profesional para el empleo.
5. Creación de una *cuenta-formación* que acompañe a lo largo de toda su carrera como profesional al trabajador. Junto a ello, introducir la posibilidad de implantar un *cheque-formación* para aquellos trabajadores que se encuentran en situación de desempleo, mejorando, de esta manera, su empleabilidad.
6. Reforzar la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas competentes, en relación con las políticas de empleo.
7. Fortalecer un sistema de evaluación permanente y de calidad, que permita analizar el impacto real de las políticas activas de empleo aplicadas en España, en términos de mejora del mantenimiento del empleo o de inserción en el mercado laboral.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Observatorio de ADEI.

No obstante, cabe señalar que para analizar esta nueva propuesta de las políticas activas de empleo en España, habrá que esperar a su aplicación para evaluar su impacto y ver si se alcanzan los objetivos establecidos.

5.3 LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL DESEMPLEO 2014-2016

En septiembre de 2014, el Gobierno aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, en sustitución a la anterior Estrategia Española de Empleo 2012-2014. Esta estrategia, constituye un escenario plurianual sobre el que se asientan las bases de un conjunto de principios de actuación y objetivos comunes de los distintos Servicios Públicos de Empleo.

Tal como señala el Gobierno, esta Estrategia, confeccionada junto a las Comunidades Autónomas, orienta su objetivo global a “la coordinación, para identificar y canalizar de forma ordenada los esfuerzos que realizan los distintos agentes del sistema para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas a favor de la activación para el empleo”. En definitiva, esta Estrategia tiene por objeto acelerar el proceso de reducción de los altos niveles de desempleo, mediante la modernización tanto del marco institucional en el que se desenvuelve el Sistema Nacional de Empleo como de los Servicios Públicos de Empleo.

Para ello, tal como recoge el Real Decreto 751/2014, la Estrategia se estructura en diferentes objetivos específicos que se incorporarán a los Planes Anuales de Políticas de empleo. Dentro de los objetivos específicos, podemos distinguir dos tipos: los estratégicos, determinados anualmente por el Gobierno en los Planes Anuales y que adquieren una gran relevancia en un momento determinado; y los estructurales, de carácter más estable, y por tanto, que deben desarrollarse mediante actividades sostenidas a lo largo del tiempo.

En primer lugar, atendiendo a los objetivos estratégicos, estos quedan resumidos en los siguientes puntos:

- Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y cumplir lo previsto por la Garantía Juvenil.
- Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo: desempleados de larga duración, mayores de 55 años y beneficiarios del Plan PREPARA.

- Mejorar la calidad de la Formación Profesional para el Empleo.
- Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.
- Impulsar el emprendimiento.

Por otro lado, dado que el conjunto de objetivos estructurales es muy amplio, estos quedan articulados alrededor de seis grandes ejes:

- **Eje 1.** Orientación.
- **Eje 2.** Formación.
- **Eje 3.** Oportunidades de empleo.
- **Eje 4.** Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.
- **Eje 5.** Emprendimiento.
- **Eje 6.** Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

A su vez, cabe señalar que anualmente se determinará el grado de cumplimiento de los objetivos, tanto estructurales como estratégicos, por parte de cada Comunidad Autónoma. Consecuentemente, la distribución de fondos destinados a las políticas activas de empleo, se encontrará relacionado con el índice de cumplimiento de estos objetivos. En el *Cuadro 5.1*, queda recogida la distribución de estos fondos para el ejercicio de 2014.

Cuadro 5.1. Distribución de fondos por Comunidades Autónomas en 2014 (millones de euros).

ANDALUCÍA	270,82	EXTREMADURA	47,87
CATALUÑA	176,08	ASTURIAS	38,31
MADRID	162,53	MURCIA	33,21
COMUNIDAD VALENCIANA	122,64	ARAGÓN	33,15
GALÍCIA	100,63	ILLES BALEARS	23,38
CASTILLA Y LEÓN	72,9	CANTABRIA	18,29
CANARIAS	71,61	NAVARRA	13
CASTILLA-LA MANCHA	59,99	LA RIOJA	7,5
TOTAL	1.251,92		

Fuente: La Moncloa

En cuanto a la instrumentación de la Estrategia de Activación para el Empleo, esta identifica una serie de instrumentos comunes para contribuir a reforzar la capacidad de los Servicios Públicos de Empleo de alcanzar los objetivos señalados. Entre ellos, podemos destacar la elaboración de tres reglamentos: uno en materia de programas de empleo, otro de formación profesional para el empleo y otro de servicios. Junto a ello, también se incluye un programa de buenas prácticas en base al proceso de aprendizaje común que existe a nivel de la Unión Europea.

En conclusión, esta Estrategia de Activación para el Empleo 2014-2016, propone un nuevo marco normativo para el desarrollo de las políticas activas de empleo en España, con el firme propósito de reducir las altas tasas de paro y favorecer un proceso de convergencia con el resto de países de la Unión Europea.

6. CONCLUSIONES

Algunas de las cuestiones más relevantes que cabría resaltar de este análisis de las políticas de empleo en España son las siguientes:

Primero, las políticas de empleo en general, y más concretamente las políticas activas de empleo, no han sabido estar a la altura de las necesidades que el mercado de trabajo ha manifestado en España. Por otro lado, el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración se proyectan como los dos grandes desafíos a los que las políticas de empleo, y en especial las políticas activas de empleo, deben hacer frente.

Segundo, a pesar del esfuerzo realizado, España se consolida como uno de los países de la Unión Europea que destina un menor gasto a políticas de empleo en relación con su PIB. Además, si dicho gasto se mide en relación con el desempleo, el tamaño del problema aumenta. Y, cuando el análisis se centra en las políticas activas de empleo, el escenario es incluso peor.

Tercero, dentro del panorama nacional, España muestra una clara diferenciación norte-sur, lo que constituye un importante problema de divergencia entre las Comunidades Autónomas, dada la significativa desigualdad territorial existente en materia de empleo.

Cuarto, la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 configura un nuevo marco normativo para la coordinación e implantación de las políticas activas de empleo. Esta debe servir como base para alcanzar los distintos objetivos expuestos en las recomendaciones que los organismos internacionales proponen a España en materia de empleo.

Quinto, es necesario profundizar en la complementariedad de las políticas activas y pasivas, lo que constituye un desafío para el propio funcionamiento del mercado de trabajo en España, así como un reto, de cara a mejorar el impacto que las políticas de empleo ejercen sobre las estadísticas de empleo.

Por último, otro aspecto a tener en cuenta, es la necesidad de someter a una evaluación rigurosa a las políticas de empleo, en general, y a las políticas activas, en particular. Esta evaluación debe ser de carácter permanente y sistemático, y resulta imprescindible para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, lo que nos permite lograr mejores resultados. Sin embargo, España se encuentra muy retrasada en este campo, en comparación con el resto de países europeos.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aragón, J. (1994): “El debate sobre el empleo en Europa: propuestas y contradicciones del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo”. *Cuadernos de relaciones laborales* nº 5. Madrid, España.

Bentolila, S., Felgueroso, F. y Jansel, M. (2012): “Cómo mejorar la reforma laboral”. En la dirección de internet: <http://nadaesgratis.es/bentolila/como-mejorar-la-reforma-laboral>

Bentolila, S. y Jansel, M. (2013): “Políticas activas de empleo: qué funciona y qué se consigue”. En la dirección de internet: <http://nadaesgratis.es/bentolila/politicas-activas-de-empleo-que-functiona-y-que-se-consigue> .

Boletín Oficial del Estado (2003): Ley 56/2003, de 16 de diciembre de empleo. BOE nº 301, España.

Boletín Oficial del Estado (2013): Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. BOE nº 309, España.

Boletín Oficial del Estado (2014): Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. BOE nº 231, España.

Calvo, R. y Lerma, I. (2009): “Políticas activas de empleo en tiempo de crisis: una visión crítica desde lo local”. Universidad de Valencia, España.

Castellana, F. (2010): “Las políticas activas de empleo ante la crisis”. *Revista la factoría* nº47, España. En la dirección de internet: <http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=534>.

Comisión Europea (2010): “Recomendación del consejo sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión”. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Comisión Europea (2010): “Europa 2020: Una estrategia europea de crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Comisión Europea (2010): “Políticas activas de empleo y Servicios Públicos de Empleo”. Fondo Social Europeo.

Comisión Europea (2012): “Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento”. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Conde, J.I., Felgueroso, F. y García, J. I. (2011): “Reforma Laboral 2010: una primera evaluación y propuestas de mejora”, *Revista de Economía Aplicada*, España.

Cristóbal R. (2001): “Políticas de empleo en la Unión Europea”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, España.

De la Rica, S. (2014): “Los parados de larga duración en España en la crisis actual”. Laboratorio de Alternativas, España.

De la Rica, S. (2015): “Políticas activas de empleo: una panorámica”. Universidad del País Vasco y FEDEA, España.

De Pablos, J.M. y Martínez A. (2010): “La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, España.

Dolado, J.J. y Jimeno J.F. (1997): “Políticas de empleo: nuevo gobierno, viejos problemas”. Universidad Carlos III, Universidad Alcalá de Henares y FEDEA, España.

INE (varios años): Encuesta de Población Activa. En la dirección de internet: http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735976595

Eurostat (varios años): Publicaciones, estadísticas y sondeos. En la dirección de internet: http://europa.eu/publications/statistics/index_es.htm.

Galardón, M.J., Lorente, A. y Cortés, J.M. (2014): “Políticas activas y territorio. Análisis de las formas de provisión de formación para el empleo y servicios de orientación a nivel territorial”. Fundación Tripartita para la Formación del Empleo (FTFE), España.

Gamallo, A. (2005): “Cumbre de Lisboa: Estrategia Europea de Empleo”. Fundació un SOL MÓN. Caixa Catalunya, España.

García, C. (2007): “Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral”. Universidad de Alcalá, España.

González, V.M. y de los Ríos, S. (2010): “Estrategia Europea 2020: mujer, educación y empleo”. *Cim. Economía nº17*, España.

Kraatz S. (2015): “Las políticas de empleo”. Parlamento Europeo. En la dirección de internet:

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.10.3.html.

Martínez, A. (2008): “El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo”. Universidad de Granada, España.

Martínez, A. (2008): “La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social”. Universidad de Granada, España.

Martínez, J.F. (2014): “El desarrollo autonómico y la eficacia de las Políticas Activas de Empleo. Un análisis comparado”. Estudios de Progreso, Fundación Alternativas, España.

Miguélez, F. y Molina O. (2013): “Políticas de empleo”. Universidad Autónoma de Barcelona, España.

Observatorio ADEI (2015): “Digitalización y políticas activas de empleo en España”. Fundación Afi, España.

Observatorio Económico de España (2014): “Medidas para favorecer la contratación indefinida”. Fundación Sagardoy, España.

OCDE (2014): “Going for Growth”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

OCDE (2015): “Going for Growth”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Pérez, L. (2010): “Políticas de empleo pasivas”. Universidad Autónoma de Madrid, España.

Pérez, L. (2011): “Política laboral: de la estrategia de Lisboa a la estrategia Europa 2020”. Universidad Autónoma de Madrid, España.

Perea, A. (2000): “La política de Empleo de la Unión Europea”. Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. Dirección general de Empleo e Inserción. Junta de Andalucía, España.

Peydró, R. (2004): “La protección de los desempleados: las políticas activas”. Instituto Municipal para el Empleo y la Formación Profesional (IMEFE), España.

Recio, A (2009): “La evolución del mundo del trabajo en la crisis”. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global* N° 108. España.

Rocha, F. (2010): “Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España”. Estudios de la Fundación, España.

Sacristán, F. (2006): “Diseño actual de las políticas de empleo en la Unión Europea y en España”. Universidad Complutense de Madrid, España.

Tobes, P. (2000): “El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo”. Universidad Autónoma de Madrid, España.

Servicio Público de Empleo Estatal (varios años) Estadísticas de empleo. En la dirección de internet:

https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_estadisticos/empleo/index.html

8. ANEXO: CUADROS, GRÁFICAS Y TABLAS.

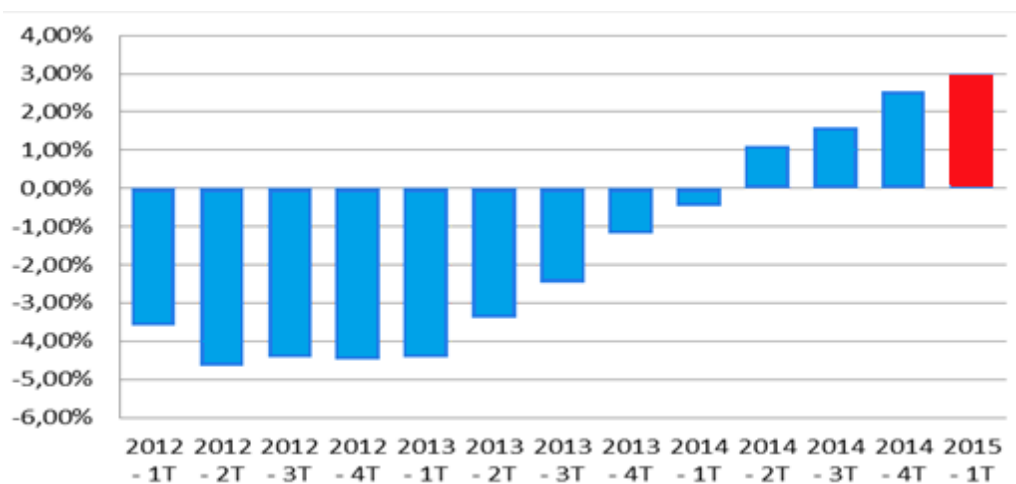
Anexo 1. Encuesta de Población Activa (EPA). Serie histórica 2001-2015 (Datos en miles de personas).

Trimestre	Activos	Ocupados	Parados	Tasa de actividad (en %)	Tasa de paro (en %)
1T 2015	22.899,4	17.454,8	5.444,6	59,45	23,78
4T 2014	23.026,8	17.569,1	5.457,7	59,77	23,70
3T 2014	22.931,7	17.504,0	5.427,7	59,53	23,67
2T 2014	22.975,9	17.353,0	5.622,9	59,63	24,47
1T 2014	22.883,9	16.950,6	5.933,3	59,46	25,93
4T 2013	23.070,9	17.135,2	5.935,6	59,86	25,73
3T 2013	23.173,4	17.230,0	5.943,4	60,04	25,65
2T 2013	23.207,9	17.160,6	6.047,3	60,00	26,06
1T 2013	23.308,4	17.030,2	6.278,2	60,18	26,94
4T 2012	23.360,4	17.339,4	6.021,0	60,23	25,77
3T 2012	23.491,9	17.667,7	5.824,2	60,55	24,79
2T 2012	23.489,5	17.758,5	5.731,0	60,50	24,40
1T 2012	23.433,0	17.765,1	5.667,9	60,31	24,19
4T 2011	23.440,3	18.153,0	5.287,3	60,29	22,56
3T 2011	23.482,5	18.484,5	4.998,0	60,44	21,28
2T 2011	23.466,2	18.622,0	4.844,2	60,44	20,64
1T 2011	23.347,3	18.426,2	4.921,2	60,16	21,08
4T 2010	23.377,1	18.674,9	4.702,2	60,25	20,11
3T 2010	23.404,4	18.819,0	4.585,4	60,37	19,59
2T 2010	23.406,4	18.751,1	4.655,3	60,41	19,89
1T 2010	23.270,5	18.652,9	4.617,7	60,09	19,84
4T 2009	23.225,4	18.890,4	4.335,0	59,99	18,66
3T 2009	23.219,8	19.098,4	4.121,4	60,05	17,75
2T 2009	23.293,4	19.154,2	4.139,6	60,30	17,77
1T 2009	23.302,6	19.284,4	4.018,2	60,39	17,24
4T 2008	23.262,1	19.055,3	3.206,8	60,35	13,79
3T 2008	23.157,1	20.556,4	2.600,7	60,23	11,23
2T 2008	23.032,6	20.646,9	2.385,7	60,07	10,36
1T 2008	22.810,4	20.620,0	2.190,5	59,67	9,60
4T 2007	22.659,9	20.717,9	1.942,0	59,47	8,57
3T 2007	22.559,6	20.753,4	1.806,2	59,50	8,01
2T 2007	22.354,1	20.580,9	1.773,2	59,23	7,93
1T 2007	22.130,8	20.267,5	1.863,2	58,90	8,42
4T 2006	22.014,8	20.195,4	1.819,4	58,88	8,26
3T 2006	21.857,8	20.091,0	1.766,9	58,74	8,08
2T 2006	21.726,0	19.891,6	1.834,4	58,63	8,44
1T 2006	21.521,3	19.578,4	1.942,8	58,30	9,03
4T 2005	21.369,5	19.509,2	1.860,3	58,08	8,71
3T 2005	21.205,6	19.422,1	1.783,5	57,86	8,41
2T 2005	21.129,7	19.160,6	1.969,1	57,86	9,32
1T 2005	20.857,4	18.736,1	2.121,3	57,38	10,17
4T 2004	20.667,7	18.490,8	2.176,9	57,12	10,53
3T 2004	20.488,9	18.289,1	2.199,8	56,93	10,74
2T 2004	20.266,5	18.018,9	2.247,6	56,55	11,09
1T 2004	20.080,0	17.770,2	2.309,8	56,24	11,50
4T 2003	20.017,1	17.740,5	2.276,7	56,25	11,37
3T 2003	19.893,5	17.646,0	2.247,5	56,15	11,30
2T 2003	19.639,2	17.423,2	2.216,0	55,65	11,28
1T 2003	19.421,2	17.092,7	2.328,5	55,28	11,99
4T 2002	19.224,3	16.991,9	2.232,4	54,95	11,61
3T 2002	19.115,3	16.919,3	2.196,0	54,92	11,49
2T 2002	18.870,2	16.766,9	2.103,3	54,48	11,15

1T 2002	18.635,1	16.482,3	2.152,8	54,06	11,55
4T 2001	18.292,0	16.348,2	1.943,8	53,41	10,63
3T 2001	18.164,0	16.294,3	1.869,7	53,22	10,29
2T 2001	17.932,1	16.076,3	1.855,8	52,73	10,35
1T 2001	17.814,7	15.866,3	1.948,3	52,57	10,94

Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA)

Anexo 2. Evolución del total de ocupados, en tasa anual.



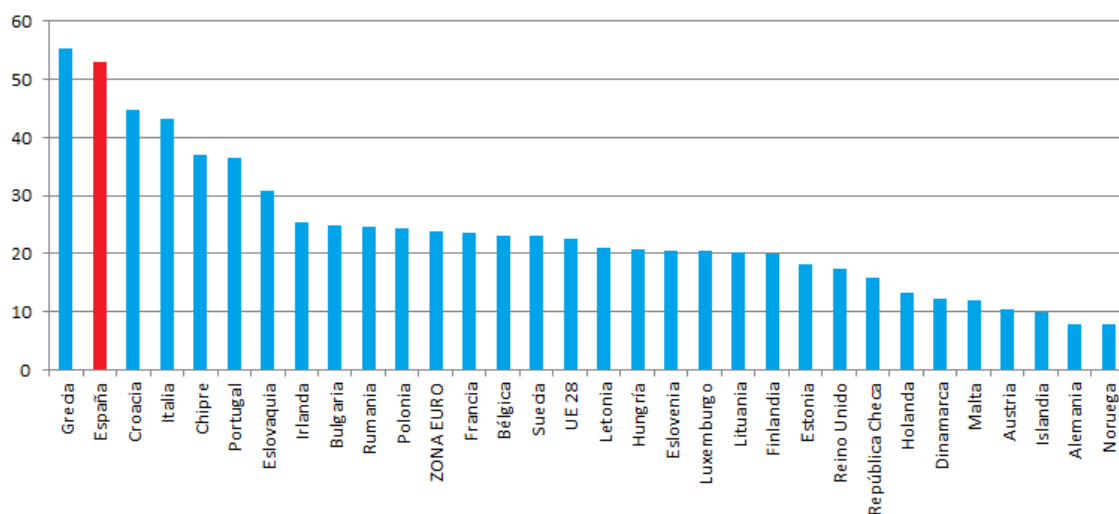
Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA).

Anexo 3. Tasa de desempleo por comunidad autónoma entre 2005 y 2014 (porcentaje).

Comunidad Autónoma	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2014
Andalucía	12,76	17,83	25,35	27,97	29,71	36,26	34,23
Aragón	5,24	7,15	12,82	14,77	17,42	20,59	18,65
Asturias, Principado de	8,48	8,45	13,42	15,97	17,15	22,29	20,78
Baleares, Islas	6,98	10,18	18,02	20,37	19,48	22,72	18,88
Canarias	10,44	17,36	26,19	28,7	29,76	33,09	31,08
Cantabria	5,9	7,17	11,99	13,87	14,77	19,81	18,42
Castilla y León	7,18	9,51	13,78	15,78	16,33	22,02	20,28
Castilla - La Mancha	7,61	11,59	18,81	20,99	23,01	28,99	28,5
Cataluña	6,55	9	16,25	17,75	18,06	21,87	19,88
Comunidad Valenciana	8,76	12,13	21,24	23,3	23,65	27,15	23,48
Extremadura	13,06	15,2	20,55	23,04	23,14	32,4	30,09
Galicia	7,64	8,73	12,59	15,4	16,75	21,88	20,87
Madrid, Comunidad de	6,3	8,69	14,03	16,08	15,97	20,45	18
Murcia, Región de	7,56	12,63	20,73	23,35	24,49	28,5	27,26
Navarra, Comunidad Foral de	4,76	6,72	10,89	11,85	12,85	16,44	14,92
País Vasco	6,12	6,45	11,04	10,55	11,63	16,58	16,6
Rioja, La	5,66	7,79	12,75	14,27	16,49	20,24	17,17
Ceuta	20,27	17,3	18,87	24,12	28,73	36,78	32,46
Melilla	18,19	20,71	24,19	23,75	23,42	33,79	29,52
Total Nacional	8,26	11,34	18,01	20,06	20,89	25,73	23,7

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA)

Anexo 4. Evolución de la tasa de desempleo juvenil en Europa (abril 2014).



Fuente: Eurostat

Anexo 5. Número de desempleados jóvenes en Europa (Las cifras se expresan en millares). (Abril 2015).

España	775	Austria	57
Italia	655	República Checa	55
Francia	634	Eslovaquia	53
Alemania	301	Dinamarca	45
Polonia	297	Bulgaria	41
Holanda	154	Irlanda	37
Suecia	140	Lituania	22
Portugal	117	Malta	3
Bélgica	90	Islandia	3
Finlandia	74	Luxemburgo	3

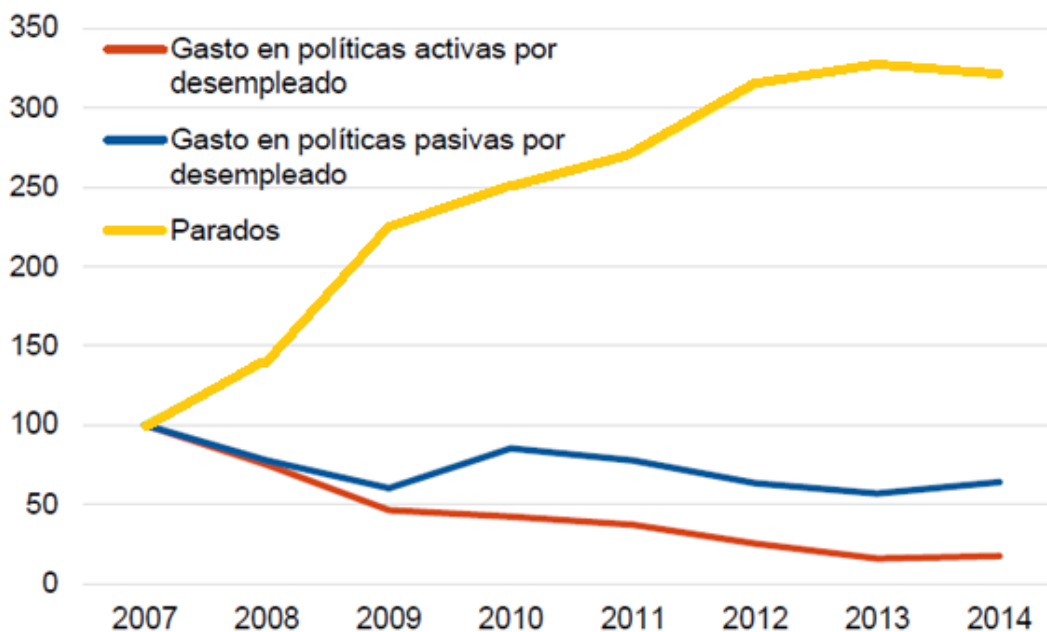
Fuente: Eurostat

Anexo 6. Número de desempleados jóvenes en Europa (Las cifras se expresan en millares). (Abril 2014)

España	856	Eslovaquia	65
Reino Unido	792	Austria	59
Italia	693	República Checa	57
Francia	648	Dinamarca	53
Polonia	365	Bulgaria	51
Alemania	334	Irlanda	50
Holanda	182	Noruega	29
Grecia	162	Lituania	27
Rumania	161	Letonia	18
Suecia	154	Chipre	16
Portugal	138	Eslovenia	15
Bélgica	94	Estonia	11
Croacia	72	Malta	4
Hungría	69	Islandia	3
Finlandia	66	Luxemburgo	3

Fuente: Eurostat

Anexo 7. Gasto en políticas activas y pasivas por desempleo (Índice base 2007)



Fuente: Observatorio ADEI