



---

**Universidad de Valladolid**

FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y DEL TRABAJO DE  
SORIA

Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos

TRABAJO FIN DE GRADO

# Políticas Activas de Empleo 2018

Presentado por Marta E Carasa Navajas

Tutelado por: José Pedro Gómez Cobo

Soria, mayo 2019

# CET

FACULTAD de CIENCIAS EMPRESARIALES y del TRABAJO de SORIA

## ÍNDICE

1. Justificación .....	1
2. Objetivos .....	2
3. Metodología .....	3
4. Análisis de la situación laboral en España y Europa .....	4
4.1 Mercado de trabajo español en la última década .....	4
4.2 Desempleo en España en los últimos años .....	6
4.3 Desempleo: Comparativa España Europa .....	10
5. Políticas de Empleo .....	17
5.1 Definición .....	17
5.2 Políticas laborales activas y pasivas .....	18
5.3 Gastos de políticas activas de empleo .....	20
6. Programas y Planes de Empleo .....	21
6.1 Estrategia Europa 2020 .....	21
6.2 Plan anual de Políticas de Empleo 2018 .....	21
6.3 Estructura del PAPE 2018 .....	24
6.4 Financiación PAPE 2018 .....	28
6.3 Evaluación del PAPE 2018 .....	30
7. Conclusiones .....	30
8. Bibliografía .....	34
9. Webgrafía .....	34

## **1. JUSTIFICACIÓN**

El tema de este trabajo ha sido escogido para resaltar la importancia de las políticas activas de empleo en la sociedad y la trascendencia que han tenido en mi vida laboral.

El primer trabajo fue a través del Instituto Nacional de Empleo en colaboración con el Ayuntamiento de Logroño tras seleccionarme junto con catorce universitarios más inscritos en el INEM en diciembre de 1993 para formar parte de un programa público de empleo-formación en una Escuela Taller que tenía como finalidad la inserción de desempleados menores de veinticinco años, el proyecto consistía en seis meses de formación con exámenes y tras pasar con éxito esta primera etapa se accedía a un contrato de aprendizaje con el ayuntamiento de Logroño de 6 meses y con dos prórrogas de seis meses cada una de ellas. Durante el tiempo que estuvimos contratados teníamos formación durante el 50% de la jornada y durante el 50% restante trabajábamos para el Ayuntamiento de Logroño en diversas áreas como la Etap de Lardero, formación medioambiental a los niños de primaria, aula ambiental en el parque de la Grajera... si no se aprobaba la parte teórica cada seis meses no se nos renovaba el contrato, después de 2 años obtuve un diploma de Técnico de Medio Ambiente con más de 2400 horas de formación.

La implantación del contrato de aprendizaje generó mucha controversia porque minoraba los derechos de los trabajadores al no cotizar para el desempleo, el 23 de mayo de 1994 el BOE publicó la ley 10/1994 que lo regulaba. En junio de 1994 se utilizó esa modalidad contractual mientras duró mi primer contacto con las Políticas Activas de Empleo.

Desde el año 1996 hasta el año 2009 trabajé para la empresa privada en una asesoría por cuenta ajena, obtuve este trabajo a través del INEM (actual Servicio Riojano de Empleo), también aquí hay una relación directa con las políticas activas de empleo: gestionando y dando cobertura a las ofertas de empleo, aunque la realidad era que la gente pasaba por la mesa de ofertas (sólo había una en Logroño) y le daban un papel donde le remitían a la empresa que buscaba trabajadores si se ajustaba a los requisitos.

En el año 2009 me establecí como autónoma, socia de una asesoría compatibilizando este trabajo con la impartición de Orientación para el Autoempleo que forma parte de las Políticas Activas de Empleo dentro del programa Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo, mediante un contrato a tiempo parcial en los años 2010 y 2011 por una entidad sin ánimo de lucro que se presentó a las convocatorias mediante concurrencia competitiva que ofertó el Servicio Riojano de Empleo de acuerdo con las especificaciones establecidas por el Servicio de Empleo Público Estatal.

El trabajo consistía en mantener charlas grupales denominadas Información y Motivación para el Autoempleo (INMA) y después reuniones individualizadas con los participantes que lo requerían llamadas Asesoramiento en Proyectos Empresariales (APE)

En la actualidad sigo trabajando por cuenta propia y en contacto con las Políticas Activas de Empleo al realizar colaboraciones con entidades de formación para el empleo que trabajan para la Dirección General de Formación impartiendo asignaturas de Competencias Claves, Certificados de Profesionalidad como el de “Gestión Integrada de Recursos Humanos” y haciendo de tutora de prácticas profesionales no laborales en empresas y en las que algunos alumnos han acabado contratados.

Los Certificados de profesionalidad se regulan por el Real Decreto 34/2008 de 18 de enero, tienen validez en toda España y son expedidos por el SEPE y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Estos certificados acreditan las competencias profesionales que capacitan para el desarrollo de una actividad laboral.

Han pasado más de 25 años y Las Políticas Activas de Empleo siguen vigentes y ayudando a la inserción laboral, renovándose y adaptándose a las necesidades del mercado laboral.

## **2. OBJETIVOS**

Este Trabajo Fin de Grado tiene como objetivo principal determinar las acciones que se realizan en España en el ámbito de las políticas públicas activas de Empleo y saber cómo se enfocan hacia la reducción de la tasa de paro y la tasa de temporalidad y su posible eficacia. Para poder evaluar desde un punto de vista más extenso las políticas activas de empleo de nuestro país deberemos tener en cuenta las actuaciones que otros países europeos realizan en esta materia.

Para llegar al objetivo primordial tenemos que conocer la situación actual del mercado laboral español, es decir, sus debilidades y problemas y establecer las posibles causas de ello, además, de establecer una comparativa con los países de la Unión Europea.

También examinaremos las Políticas de Empleo existentes en España para centrarnos en las Políticas Activas que son el objetivo general de este Trabajo Fin de Grado que vienen determinadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, SEPE, que es un organismo autónomo de la Administración General del Estado, adscrito actualmente al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y

seguimiento de los programas y medidas de la Política de Empleo, en el marco de lo establecido en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.

Analizaremos la relación entre el gasto de estas políticas en relación con el número de desempleados y la situación económica de nuestro país en los últimos años. Y tras conocer en profundidad el Plan Anual de Política de Empleo de 2018 estaremos en posición de emitir unas conclusiones y alcanzar nuestro objetivo principal, comprobar si se cumple esta premisa:

APLICACIÓN POLÍTICA DE EMPLEO = REDUCCIÓN DESEMPLEO

### **3. METODOLOGÍA**

Una vez establecidos el tema del Trabajo Fin de Grado, la justificación de porqué se ha elegido y el objetivo prioritario es necesario hacer alusión al método utilizado para ello.

En el ámbito temporal nos centramos en el año 2018 aunque también vamos a abarcar años anteriores para establecer comparativas por lo cual combinaremos una metodología diacrónica, los datos de la última década, con otra sincrónica centrándonos en el año 2018.

En el ámbito geográfico lo situamos en España de forma global no fragmentándolo por comunidades autónomas y teniendo en cuenta que forma parte de la Unión Europea y por tanto haciendo referencia a otros países de Europa.

La dimensión cronológica utilizada es histórica porque describimos hechos acontecidos en el pasado reforzados con tablas de datos y otros documentos y también descriptiva porque describen fenómenos en este caso las Políticas de Empleo que acontecen en la actualidad.

La perspectiva que se utiliza es tanto teórica puesto que se apoya en leyes, planes de empleo, normas como práctica reforzada con gráficos, tablas y esquemas.

La naturaleza de los datos que son objetos de estudio es cuantitativa basada en mediciones proporcionadas por organismos públicos y tratando de lograr la máxima objetividad. Exceptuando una parte de las conclusiones donde he aportado mi punto de vista basado en mi propia experiencia.

El método de trabajo utilizado para obtener la información que me ha permitido realizar el TFG proviene de fuentes secundarias o indirectas que previamente han sido publicadas en libros, artículos de empresa, páginas web de organismos oficiales.

## **4. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN LABORAL ESPAÑA Y EUROPA**

### **4.1 MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL EN LA ÚLTIMA DÉCADA**

Desde el inicio de la democracia nuestro país ha tenido una alta tasa de desempleo tanto estructural, que los trabajadores no se han adaptado a las modificaciones y necesidades de los empleadores y generalmente es de larga duración como coyuntural, este viene marcado por las fluctuaciones de la actividad económica de un país.

Otra causa del alto nivel de paro es la rigidez laboral y aunque en España ha habido bastantes reformas laborales desde los años 80 hasta la última en 2012 se nos recomienda desde Europa flexibilizar más el mercado laboral. Esto supone un desincentivo para la contratación indefinida y tener una alta tasa de contratación temporal basado en cuanto más caro sea el despido menos contratos indefinidos habrá.

En octubre de 2011 se publicó “Perspectivas OCDE: España Políticas para una Recuperación Sostenible” incluyendo entre sus recomendaciones Reducir la dualidad del mercado de trabajo. Considerar la posibilidad de introducir una única modalidad de contrato indefinido con indemnizaciones reducidas, en combinación con una mejor aplicación de la normativa en materia de contratos temporales.

Durante el periodo de 2000-2007 hubo un gran crecimiento económico basado principalmente en la burbuja inmobiliaria y en esa época se experimentó el menor nivel de paro, por debajo del 8%.

La crisis financiera que se inició en el año 2007 en Estados Unidos desembocó en una recesión económica mundial que arrastró a España a una crisis económica en 2008 y que según el Instituto Nacional de Estadística concluyó en 2014, durante esta depresión económica se han manifestado los diferentes puntos débiles del mercado laboral español. En estos años se ha destruido empleo a un ritmo superior y en mayor cantidad que otros países europeos.

El indicador más habitual para medir el crecimiento de una economía y que se toma como medida de referencia del nivel de desarrollo y del bienestar de una sociedad es el Producto Interior Bruto (PIB), magnitud que expresa el valor en euros de la producción de bienes y servicios durante un periodo de tiempo.

La crisis económica en nuestro país conllevó a un brusco descenso del PIB en el año 2008 con respecto al 2007 y cómo a partir del año 2009 hasta el 2013 tiene carácter negativo a excepción del 0% del año 2010. A partir del año 2014 hasta la actualidad la tendencia es positiva.

En el año 2015 empezó una recuperación en la economía española que finalizó en 2017 cuando el Fondo Monetario Internacional anunció que España había alcanzado los niveles económicos previos a la crisis. El Producto Interior Bruto de los años 2015, 2016 creció un 3,4% y un 3,3% respectivamente y en el año 2017 se moderó hasta el 3% y para el año 2018 ha sido establecido en un 2,5%. Con estos datos los indicadores marcan que el crecimiento económico en España se está ralentizando y ahora empujan a la moderación y la prudencia.

Tabla 1: Evolución del PIB en España

Evolución: PIB anual España		
Fecha	PIB Mill €	Variación Anual
2018	1.206.878	2,5%
2017	1.166.319	3,0%
2016	1.118.522	3,3%
2015	1.079.998	3,4%
2014	1.037.82	1,4%
2013	1.025.693	-1,7%
2012	1.039.815	-2,9%
2011	1.070.449	-1,0%
2010	1.080.935	0,0%
2009	1.079.052	-3,6%
2008	1.116.225	1,1%
2007	1.080.807	3,8%

Datos sacados del INE

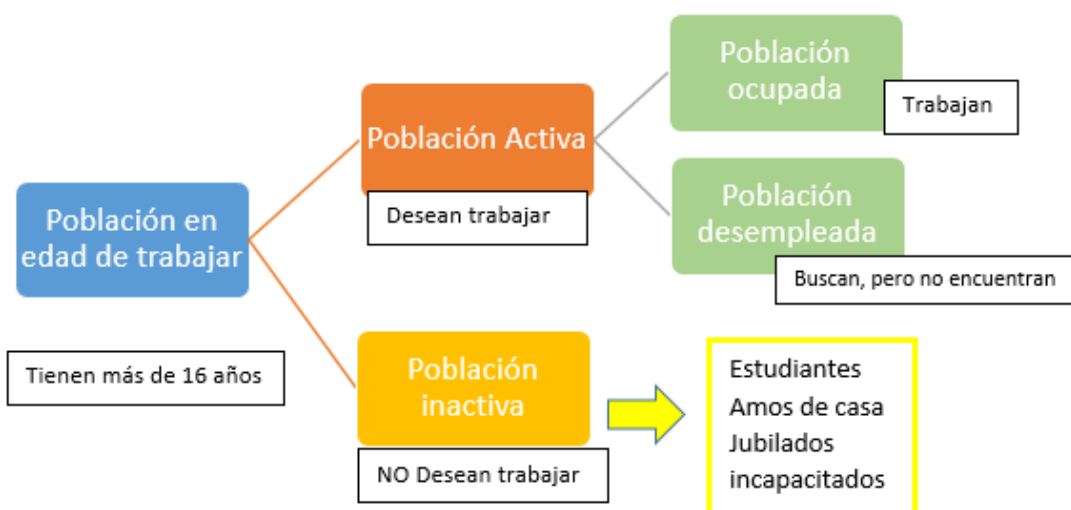
Una vez pasada la crisis y tras haber realizado modificaciones estructurales en numerosos aspectos, siguiendo las recomendaciones y directrices de la

Unión Europea y del Fondo Monetario Internacional, incluidas reformas del mercado de trabajo, España no ha conseguido llegar a los niveles de crecimiento económico previos a la crisis. Tampoco ha conseguido alcanzar ni los niveles de PIB ni los niveles de empleo y desempleo previos al inicio de la crisis.

## **4.2 DESEMPLEO EN ESPAÑA EN LOS ULTIMOS AÑOS**

Aunque multitud de indicadores económicos apunten a que la recuperación es un hecho consumado, a España se le sigue atragantando una asignatura: el paro.

Gráfico 1 explicativo de conceptos:



Fuente: Elaboración propia

La tasa de paro es el cociente entre el total de parados y el total de activos y se expresa en porcentaje.

La tasa de empleo es el cociente entre la población ocupada y la población económicamente activa.

La tasa de actividad es el cociente entre la población activa y la población en edad de trabajar o mayor de 16 años

El paro es el principal problema de la economía española. Se podría decir que en la última década hemos superado todos los récords negativos de desempleo conocidos hasta la fecha. Por suerte, la situación va mejorando, aunque el ritmo de mejora es demasiado lento.

Según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), a día de hoy hay en España prácticamente un millón y medio más de desempleados que hace diez



años: al finalizar 2007 había en España 1.942.000 parados, frente a los 3.304.300 de parados con los que se ha cerrado 2018. La tasa de paro en 2007 era del 8,57%. Hoy es del 14,50%, casi un 6% más de desempleo. Además, en la última década se han perdido 1,15 millones de ocupados: de 20.717.900 ocupados hemos pasado a 19.564.600.

## Paro y empleo en España desde 2007 a 2018

Tabla 2: Datos EPA en millones de personas

Año	Activos	Ocupados	Parados	Tasa de paro
2018	22.868,9	19.564,6	3.304,3	14,50
2017	22.765,0	18.998,4	3.766,7	16,55
2016	22.745,9	18.508,1	4.237,8	18,63
2015	22.873,7	18.094,2	4.779,5	20,90
2014	23.026,8	17.569,1	5.457,7	23,70
2013	23.070,9	17.135,2	5.935,6	25,73
2012	23.360,4	17.339,4	6.021,0	25,77
2011	23.440,3	18.153,0	5.287,3	22,56
2010	23.377,1	18.674,9	4.702,0	20,11
2009	23.225,4	18.890,4	4.335,0	18,66
2008	23.262,1	20.055,3	3.206,8	13,79
2007	22.659,9	20.717,9	1.942,0	8,57

Tabla elaboración propia, fuente INE

El paro es el principal problema de la economía española. Se podría decir que en la última década hemos superado todos los récords negativos de desempleo conocidos hasta la fecha. Por suerte, la situación va mejorando, aunque el ritmo de mejora es demasiado lento.

Podemos tomar como referencia la menor tasa de paro registrada en la historia de nuestro país: 7,93% en el segundo trimestre de 2007. Poco a poco la lista del desempleo comenzó a aumentar. La tasa de paro prácticamente se duplicó en año y medio y al terminar 2008 se situaba en el 13,79%. El número de parados pasó de 1.773.200 personas a mediados de 2007 a 3.206.800, casi el doble a finales del año siguiente. En el primer trimestre de 2009 la crisis se agudizó y se sobrepasó los 4 millones de personas. La situación económica comenzaba a ser catastrófica, pero no había hecho más que empezar. Al finalizar 2009 la tasa de paro ya ascendía al 18,66%. Se habían destruido dos millones y medios de empleo en solo tres años.

Entre 2009 y 2010 se perdieron 367.000 empleos en España; entre 2010 y 2011, 585.000 empleos más; y de 2011 a 2012, 734.000. El mercado laboral español llegó a su punto más bajo en el primer trimestre de 2013: 6.278.200

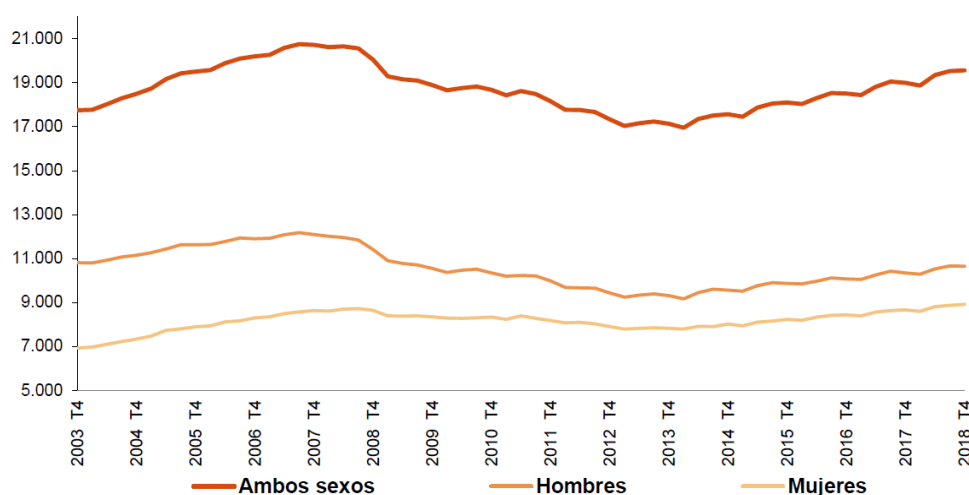
parados, apenas 17 millones de ocupados y una tasa de paro del 26,94%. Respecto a 2007 se habían destruido 4,5 millones de puestos de trabajo.

A partir del año 2014 la situación empezó a mejorar. Entre 2013 y 2014 el número de desempleados se redujo en medio millón de personas y la tasa de paro bajaba al 23,7%. Un año después, en 2015, casi 700.000 personas dejaron de estar parados y la tasa de paro se situaba en el 20,9%. En 2016 la recuperación seguía en marcha: el número de parados cayó en más de medio millón de personas y la tasa de paro siguió bajando hasta el 18,63%. Al finalizar el año 2017 el número de desempleados se situaba por debajo de los 4 millones y la tasa de desempleo disminuyó en más de un 2% quedándose en un 16,55%, esa tendencia a la baja continuó en el año 2018 acabando con un 14,50% de tasa de paro y 3.304.300 desempleados.

Las cifras de ocupación también mejoraban poco a poco, aunque a un ritmo menor: si en el primer trimestre de 2013 había 17 millones de ocupados, dos años después, al acabar 2014, esta cifra se había incrementado en medio millón de personas. La ocupación siguió creciendo a un ritmo de medio millón de personas por año, por lo que a finales de 2016 en España había 18,5 millones de ocupados, aún lejos del récord de 20,5 millones de ocupados de 2007. Al terminar el año 2017 el número de ocupados rozaba los 19 millones de personas y doce meses después en diciembre del año 2018 el número de activos aumentó en más de 500.000 personas llegando a los 19.564.600 trabajadores, su nivel más alto desde el año 2008.

Grafico 2: Tasa de ocupados 2003-2018 en España

Ocupados. Miles

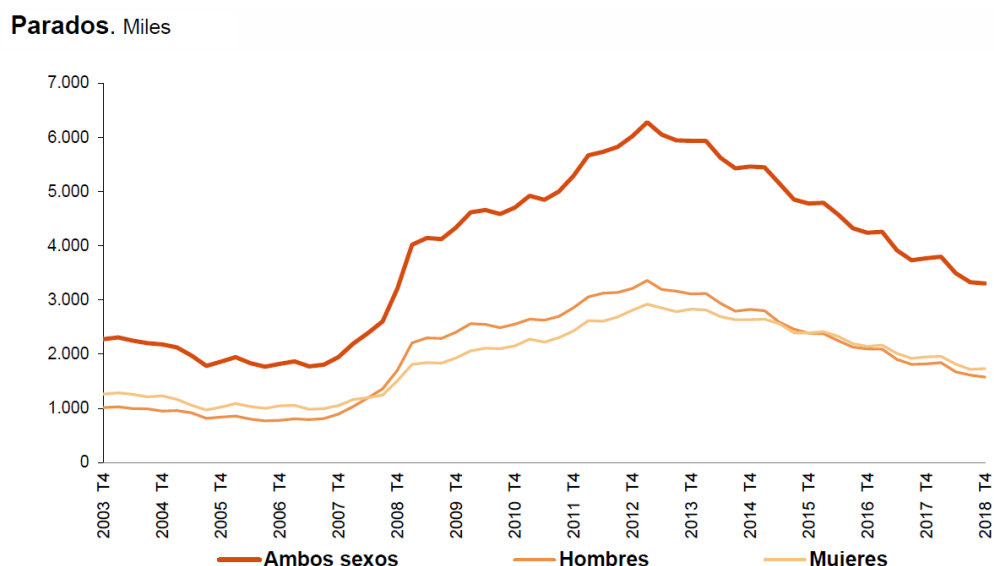


Fuente: INE 29 de enero de 2019

En el número total de ocupados siempre ha habido más hombres que mujeres, partimos de una diferencia de 4 millones en el año 2003, en la época de mayor crecimiento económico se redujo hasta los 3 millones y durante la crisis económica el empleo que se destruyó fue mayoritariamente masculino. A partir del año 2014 el empleo fue aumentando de forma paralela entre los dos sexos y ahora una vez finalizado el año 2018 la diferencia entre ambos sexos es de menos de 2 millones.

La ocupación femenina en la actualidad ha superado los niveles de actividad anteriores a la crisis, en 2007 había 8.170.000 mujeres ocupadas y 8.820.000 mujeres a finales de 2018 mientras que con la masculina no ha ocurrido lo mismo. De esta gráfica se puede deducir que la población femenina ocupada durante estos último años se ha mantenido estable mientras que la masculina es la que más ha sufrido la pérdida de empleo.

Gráfico 3: Tasa de desempleados 2003-2018 en España



Fuente: INE 29 de enero de 2019

Antes de que la última crisis mundial llegase a España, en el año 2007, el paro femenino (1.047.600) era superior al masculino (894.400), un 10,82% frente al 6,89%. En el segundo trimestre del año 2008 el desempleo masculino se igualó con el femenino 1.194.900 mujeres frente a 1.190.800 hombres. Durante la época más dura de la recesión económica, primer trimestre del año 2013, los hombres en situación de desempleo, 3.358.400 superaron en más de 400.000 a las mujeres sin empleo 2.919.900.

En la actualidad el paro femenino está de nuevo por encima del masculino, 1.730.200 frente a 1.574.100. La diferencia es de 150.000 personas la misma que había en la época de máximo empleo, aunque ahora haya más de 1.300.000 desempleados más que entonces. La conclusión que este gráfico

nos deja es que durante el periodo de crisis el desempleo afectó más el número de hombres que al de mujeres.

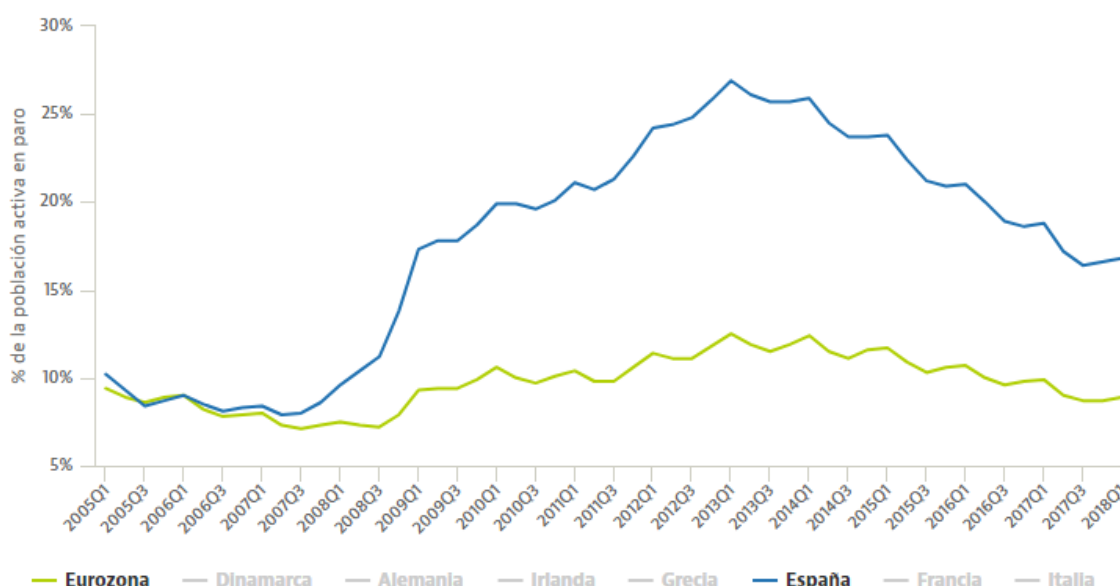
### **4.3 DESEMPLEO: COMPARATIVA ESPAÑA EUROPA**

Tanto en Europa como en España el comportamiento del empleo y del número de desempleados va en función del ciclo económico. Cuanto mejor va la economía, la tasa de paro se encuentra en su nivel más bajo, mientras en las etapas de de recesión, el desempleo asciende. España se parece en su evolución al resto de economías europeas, pero su desempleo es sustancialmente más alto que en éstas.

La economía española ha mantenido y mantiene un nivel de desempleo elevado en comparación con la Unión Europea exceptuando los años 2005 y 2006, en los que se aproximó a la media europea en términos de tasa de desempleo: 9,2% y 8,5% respectivamente frente al 9% y 8,2% de tasa de desempleo en la UE-28, según datos de Eurostat.

Durante la crisis económica en España se triplicó el número de parados sin embargo en Europa no llegó ni a duplicarse en el momento más álgido la eurozona alcanzó el 12% mientras que en nuestro país llegó al 26% en el 2013. En la actualidad la tasa de paro en España es 14,50% y en la zona euro 7,9%. La Eurozona está en niveles más bajos de desempleo que antes de la crisis, mientras que en España eso no ha ocurrido.

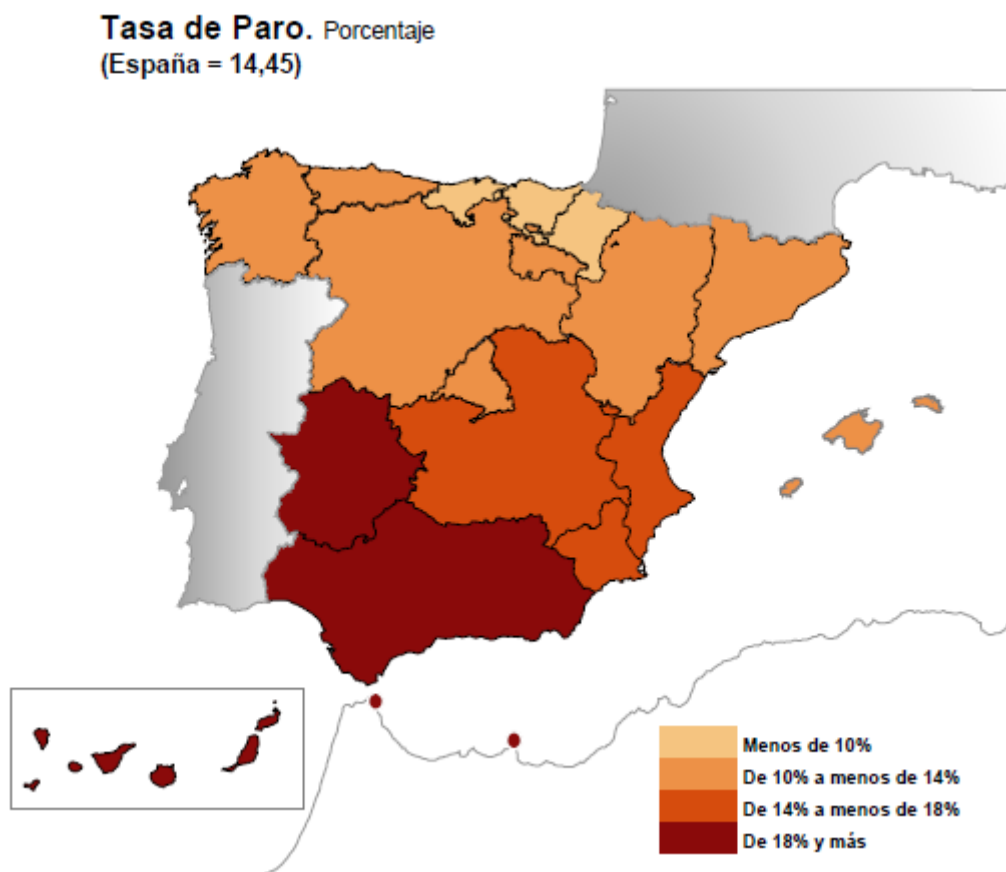
Gráfico 4: Evolución de la tasa de paro en España y la Eurozona



Fuente: Eurostat

Las características del paro en España que destacan en relación al resto de Europa son: una distribución por regiones de las más asimétricas, mientras que hay comunidades dónde el desempleo es muy alto hay otras dónde es relativamente bajo.

Figura 1: Tasa de paro en España



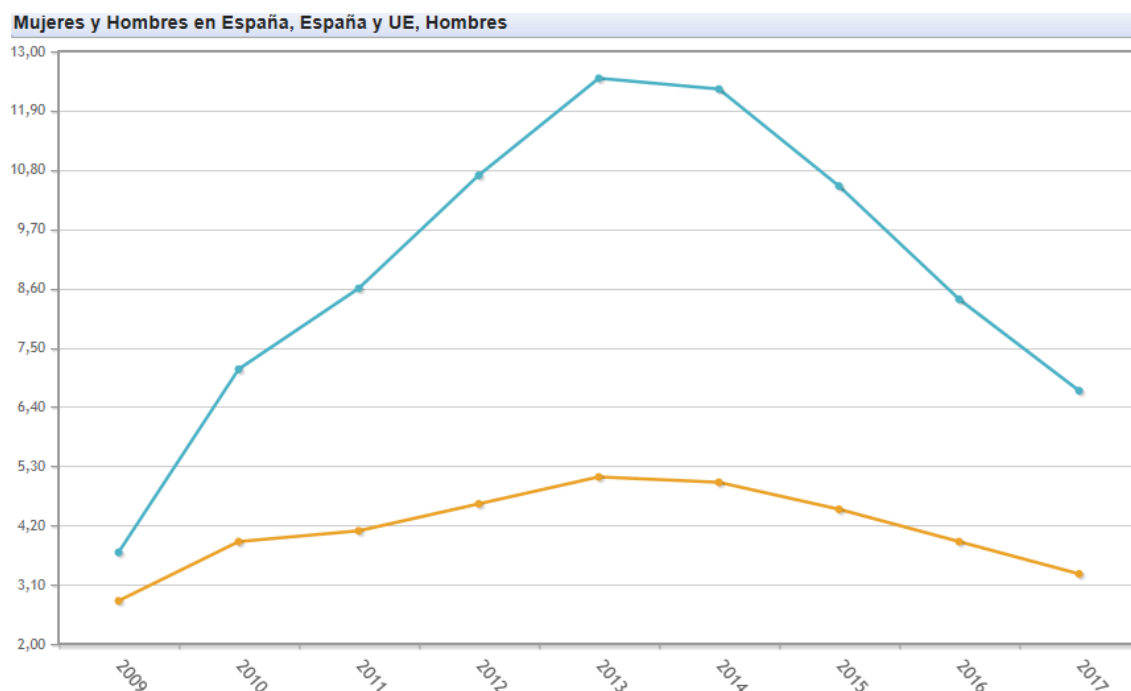
Fuente: INE enero 2019

En el mapa se puede apreciar una diferencia entre el norte y el sur de España. Todas las comunidades autónomas al norte de la capital e Islas Baleares tienen menos de 14% de tasa de desempleo destacando por su bajo índice, con un 10% Navarra, y por debajo Cantabria (9,7%) y País Vasco (9,6%) y mientras al sur de Madrid superan ese porcentaje ampliamente llegando al 20% de tasa de paro Canarias y superándolo en Andalucía con un 21,3% y en Extremadura un 23,1%. En las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla la tasa de desempleo se sitúa en 24% y en 23,9% respectivamente.

España tiene una tasa de paro de larga duración de los más altos de Europa, un 7%, el segundo país de la zona euro después de Grecia.

Tasa de paro de larga duración son los parados que llevan doce meses o más buscando empleo y no han trabajado en ese periodo, como porcentaje de la población activa total (ocupados más no ocupados).

Gráfico 5: Parados de larga duración en España y Europa



Fuente: INE

España se sitúa por encima de la media europea de desempleo de larga duración, antes de la crisis económica en el año 2007 se registraba una tasa del 1,7% y durante la depresión económica se llegó a alcanzar en 2013 un 12,9% y actualmente la tasa en 2018 es 6%, más del doble que la media de la Unión Europea. Los países europeos con las tasas más bajas de paro de larga duración son República Checa con 1%, Reino Unido con 1,1% y Suecia con 1,3%.

Un nivel de paro juvenil enorme, también los segundos detrás del país Heleno. Los jóvenes fueron los más afectados por la crisis económica y financiera. En 2008, el 15% de los europeos de entre 16 y 24 años estaban en paro, una tasa que en 2013 se elevó hasta el 24%. A la cabeza del paro juvenil estaban Grecia y España, con un 60% y 56,2%, respectivamente. Según las cifras publicadas por la oficina de estadística comunitaria Eurostat, en diciembre de 2018 la tasa de desempleo en el conjunto de la Unión se situó en el 16,6%, mientras que en España fue de un 32,7% por detrás de Grecia con un 39,1 y seguidos por Italia con un 31,9%. Entre los países europeos con una tasa inferior de desempleo juvenil está República Checa 5,8%, Alemania con un 6% y Holanda un 6,6%.

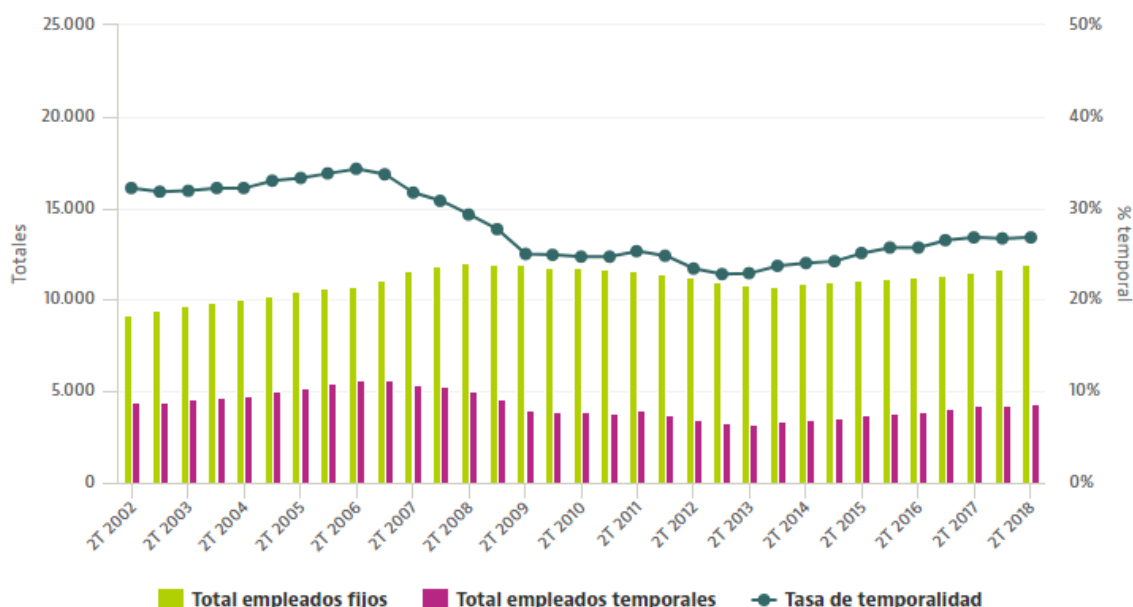
Un aspecto que está íntimamente relacionado con el paro juvenil es la desconexión entre el sistema educativo y el mercado laboral. Además de ser el segundo país de la Unión Europea, por detrás de Malta, con la tasa más alta de

abandono escolar temprano entre los jóvenes de 18 y 24 años que no han concluido los estudios de Educación Secundaria Obligatoria y que tampoco realiza otro tipo de formación, un 17,97% en el año 2018 (Encuesta EPA). Durante los años de auge económico la tasa de abandono escolar superó el 30% lo que contribuía a tener mano de obra no cualificada, una vez iniciada la crisis económica el abandono escolar se redujo pero aún estamos a distancia de la media de la Unión Europea, un 10,6%.

Una característica que tiene el mercado laboral español es la alta temporalidad, en los años de la burbuja inmobiliaria llegó a situarse en niveles por encima del 30% de los asalariados. Sin embargo con la crisis económica que destruyó puestos de trabajo de carácter temporal hizo que la tasa bajase pero con la recuperación económica la temporalidad ha vuelto a subir, alcanzando su nivel más alto desde el año 2008.

Damian Grimshaw director de investigación de la Organización Internacional del Trabajo en febrero de 2019 con ocasión de la presentación por parte de la OIT de su informe anual “Perspectivas Sociales y del Empleo en el mundo” declaró que “España tiene un problema, el gran uso del contrato temporal, que estaba mejorando pero que ahora empeora”, quien indicó que la tasa de este tipo de empleos pasó del 23% en los pasados cinco años al 26% actualmente.

Gráfico 6. Evolución del empleo temporal en España 2005-2018



Fuente: INE

El empleo temporal se redujo de 5,6 millones de personas a finales de 2006 a un mínimo de 3,3 millones de ocupados en 2012, cuando el número de desempleados alcanzó la cifra de 6 millones. Desde entonces, esta cifra ha subido hasta llegar a los 4,4 millones de asalariados con contrato temporal. Aún faltan 1,2 millones de empleos temporales para igualar los registros previos a la crisis.

La temporalidad no afecta a todos por igual, la situación es aún peor entre los más jóvenes, donde de un 62% de contratados temporales en la pasada década se ha pasado al 75%.

Una explicación a la alta tasa de temporalidad es nuestro modelo productivo, dado que nuestra economía está centrada en sectores muy estacionales (como el turismo). El peso de los empleos temporales es estructuralmente superior al de otras economías europeas pero no es la causa principal porque la tasa de temporalidad española es mucho más elevada que la europea en todos y cada uno de los sectores de la economía.

Los últimos datos publicados sobre temporalidad en Europa son del año 2017, España era el país de la UE con más contratos de trabajo temporal, un 26,8 (uno de cada cuatro trabajadores) seguida por Polonia y Portugal. En el lado contrario Rumania y Lituania con 1,2% y un 1,7% respectivamente. La media europea se ubicaba en el 14,3%

Otro gran problema que tiene nuestro país frente a Europa es la economía sumergida que está por encima de la Unión Europea y la cantidad de gente que no consta como activa, en torno a 1.000.000 de personas que trabajan y no están dadas de alta según el informe *Economía sumergida y fraude fiscal en España*, elaborado y publicado por Funcas (Fundación de las Caja de Ahorros) en el que recopila datos de una decena de estudios sobre la economía sumergida en España en comparación con otros países, los terceros detrás de Grecia e Italia, y estima un 23% la merma de recaudación lo que equivale a un 6% del PIB siendo Extremadura y Andalucía las comunidades autónomas que mayor porcentaje de economía opaca tienen.

Raymond Torres, director de Coyuntura de Funcas añade varios motivos más. Uno de ellos es que falla el sistema de recolocación de parados. En España las competencias están repartidas entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las autonomías, lo que a veces supone un desdoblamiento de tareas o un vacío de las mismas e impide un correcto funcionamiento, solo un 2% de los desempleados encuentran trabajo a través de estos organismos (datos extraídos de las submuestras de la EPA). En el Reino Unido los desempleados cuentan con un orientador profesional que conoce las necesidades de las empresas locales y con el que se reúnen de forma regular mientras en nuestro país los orientadores laborales son contratados temporalmente o salen

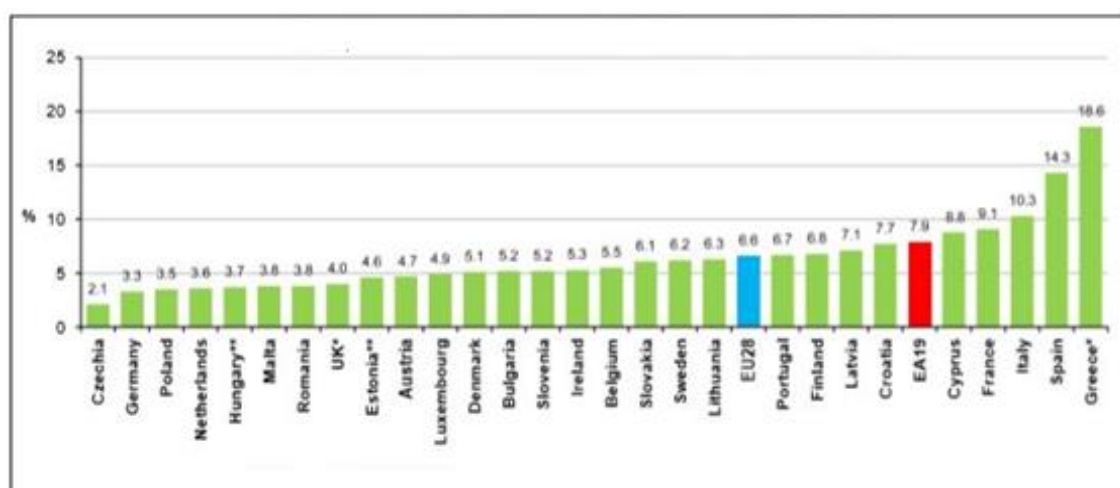


convocatorias anuales de concurrencia competitiva (OPEAs) a las que se presentan diferentes entidades y cuya prioridad es centrarse en las necesidades del desempleado no en las empresas de la zona.

Un dato importante que condiciona la evolución de nuestro mercado de trabajo es el comportamiento anómalo respecto a sueldos y desempleo. Durante el periodo 2007-2011 el paro creció en España más que en cualquier otra economía europea, sin embargo los salarios han aumentado mucho, más que en Noruega, Alemania, Irlanda, Suecia, etc. Este comportamiento indica que la corrección que se ha impuesto en la recesión económica ha sido más vía despidos que vía reducción de salarios. En otros países de Europa como Alemania tienen instaurados unos mecanismos de ayuda específicos para que las empresas mantengan el empleo en momentos de crisis a cambio de que los trabajadores acepten durante un tiempo determinado un recorte de horario y sueldo. “Estas medidas lograron que en 2008 el empleo en el país germano cayera muy poco, a pesar de que la actividad se redujo más que en España”.

Según Ana P. Larcos en un artículo periodístico para el idealista.com los expertos recuerdan que se penaliza fiscalmente la remuneración no salarial, mientras que en el extranjero (principalmente en las economías anglosajonas) sí son frecuentes los pagos en especie; por ejemplo, vía acciones de la empresa.

Gráfico 7: Desempleo en Europa



Fuente: Eurostat, 31 enero 2019

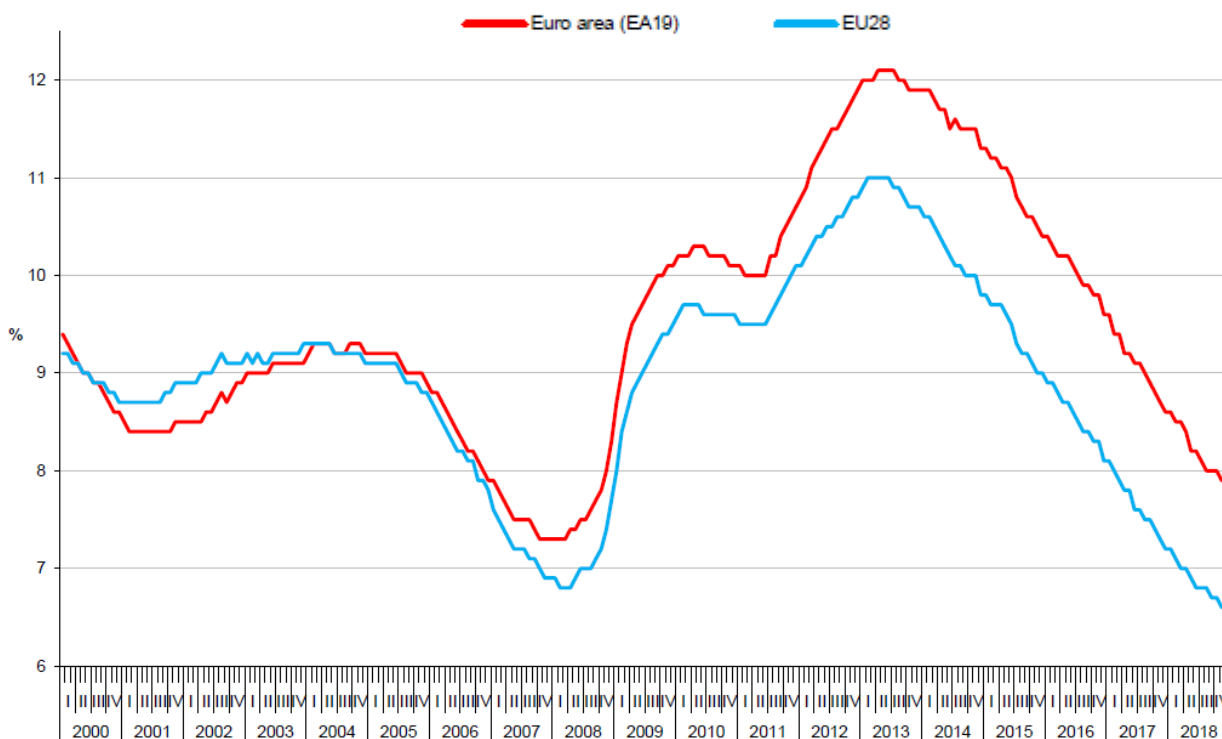
La **zona euro (EA19)** incluye Bélgica, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Austria, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia.

La **Unión Europea (EU28)** incluye Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Suecia y Reino Unido.

La tasa de desempleo de la Unión Europea, formada por 28 países es de 6,6% mientras que en la zona Euro es de 7,9%. España es el segundo país con la tasa de paro más elevado, un 14,5% después de Grecia con un 18,6%. Nos sigue Italia con 10,3%, más de un 4% de diferencia. El país con menos paro es la República Checa con un 2,1% seguido por Alemania con un 2,3%. Nuestros vecinos franceses tienen un 9,1% de tasa de desempleo y los portugueses un 6,7%.

Resulta llamativo que países con una renta per cápita más baja que España, con menos productividad y con menor desarrollo económico tengan menos desempleo, cuando hay flujo migratorio de esos estados hacia España en busca de una mejora de vida.

Gráfica 8: Tasa de desempleo en la zona euro y en la Unión Europea



España siempre ha estado por encima de la tasa de desempleo de la zona euro y de la Unión Europea, aunque la tendencia de aumento o reducción de

parados ha sido similar a ambas. De estos últimos dieciocho años 2007 y 2008 fueron los años que mejor comportamiento tuvieron respecto al desempleo y cuando la diferencia porcentual fue menor entre la zona euro un 7,5%, la UE un 6,8% y España con 8,57%. Una vez iniciada la crisis económica mundial la diferencia fue en aumento llegando a duplicar en España estas tasas en los años más duros, en el año 2013 en la zona euro era 12,1%, un 11% en la UE y en España un 25,73%. Nuestro país no supo gestionar el problema del desempleo porque la diferencia en Europa fue un 4% de aumento en la tasa de parados mientras en España ascendió a 17%. Tras la recuperación económica los niveles de desempleo han caído por debajo de los niveles anteriores a la crisis en la Unión Europea con un 6,6% mientras en la zona euro están a medio punto de igualarse. Sin embargo en España el paro en 2018 ha acabado con una tasa de 14,50%, un 6% más que en la fase previa a la crisis. Resulta paradójico que nuestro país es uno de los que más está creciendo su economía en los últimos años en Europa (el PIB un 2,5% en 2018) y el nivel de desempleo no disminuya al mismo ritmo que los países que nos rodean. En la actualidad seguimos teniendo un grave problema con unas tasas de desempleo que no se ajustan a los estándares establecidos.

## **5. POLÍTICAS DE EMPLEO**

### **5.1 DEFINICIÓN**

El concepto de políticas de empleo surge en la década de los 60, última etapa de la época franquista donde el gasto social se incrementó y continuó así durante los primeros años de la transición, aunque todavía sin ni siquiera rozar los niveles de los países componentes de la CEE precursora de la Unión Europea actual. Es a partir de los 90 cuando empiezan a desarrollarse con mayor profundidad para combatir el desempleo.

La constatación de la importancia de las políticas de empleo tiene su origen en la Constitución Española, máxima ley de nuestro país, que establece en su artículo 40 punto 1 que “Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo” en el punto 2 “Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados” y el artículo 41 “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante

situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.”

Y en el Real Decreto Legislativo 3/2015 del 23 de octubre de 2015 en el título preliminar en el artículo 1 toma como base ambos artículos de la Constitución Española para definir que la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo. La política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Del párrafo anterior se deduce que las políticas de empleo son públicas porque los encargados de llevarlos a término son los organismos oficiales siendo el principal protagonista el Servicio Público de Empleo Estatal pero hay que destacar que también hay colaboración o delegación de funciones en empresas privadas. Tras el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre se regularon las agencias de colocación que son entidades públicas o privadas, que realizan actividades que tienen por finalidad proporcionar un trabajo a las personas desempleadas. Lo mismo ocurre con la formación para el empleo, los centros y entidades de formación, regulados por el Real Decreto 395/2007 de 23 de marzo son aquellos establecimientos, tanto públicos como privados, de carácter permanente, con dotación de medios técnicos, materiales y humanos precisos para la impartición, total o parcial, de la formación de oferta, de alguna de las que las políticas de empleo son prioritariamente públicas en los últimos años se ha empezado a delegar en empresa externas que pueden ser privadas para llevar a cabo tareas de formación y de búsqueda de empleo.

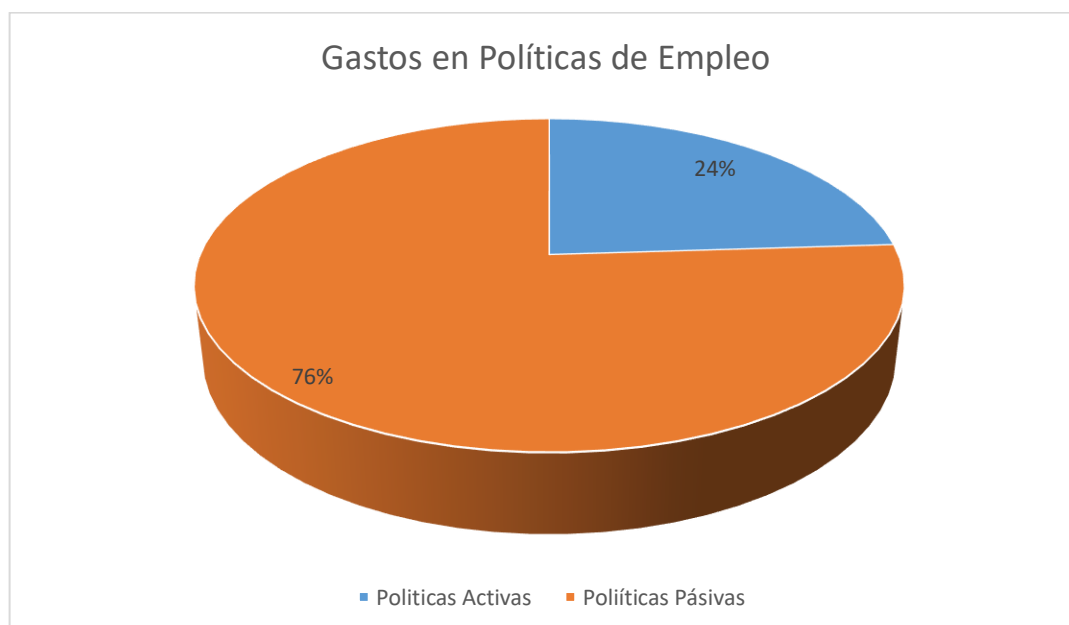
## **5.2 POLÍTICAS LABORALES ACTIVAS Y PASIVAS**

Las políticas de empleo se pueden dividir en dos grandes grupos las activas y las pasivas. Las políticas activas son las que tienen como objetivo incidir directamente en el mercado de trabajo para aumentar el nivel de empleo o reducir el desempleo, van dirigidas a trabajadores parados para lograr su vuelta a la población activa. Se basan en dos conceptos activación para las políticas sociales el trabajo es el núcleo de la integración personal, la única fuente que permite un pleno acceso en condiciones de igualdad (Van Berkel y Horneman 2000) y empleabilidad el hecho de poseer competencias dinámicas y actualizadas y dar prueba de un comportamiento adecuado, voluntarioso y orientado a las demandas que efectúa el mercado de trabajo (Gazier 1999). Más adelante las veremos en profundidad.

	ACTIVAS	PASIVAS
OBJETIVOS	Mantenimiento de empleo Inserción laboral	Mantenimiento de renta
DESTINATARIOS	Desempleados Inactivos Ocupados	Desempleados

Las políticas pasivas son las que tienen como finalidad responder de pérdidas de salarios de los desempleados, asegurándoles un cierto nivel de ingresos. Se dividen en prestaciones por desempleo que son contributivas, llamadas así porque se ha generado ese derecho, en España por 12 meses cotizados corresponden 4 meses de paro, el periodo máximo de cobrar el desempleo es de 2 años. Luego están los subsidios que son ayudas asistenciales y que para poder recibirlas se necesitan una serie de requisitos económicos y familiares que viene establecidos en cada uno de los diferentes subsidios existentes y por último la jubilación anticipada, personas que no han alcanzado la edad ordinaria para su jubilación y cumplan unas condiciones mínimas de cotización y de edad.

Gráfico 9: Distribución del Gasto de Políticas de Empleo



Fuente: Elaboración propia a partir de PGE 2018.

El porcentaje de gastos mayoritario es para las políticas pasivas de empleo al que se destina un 76% mientras que el 24% restante se adjudica a las políticas activas de empleo.

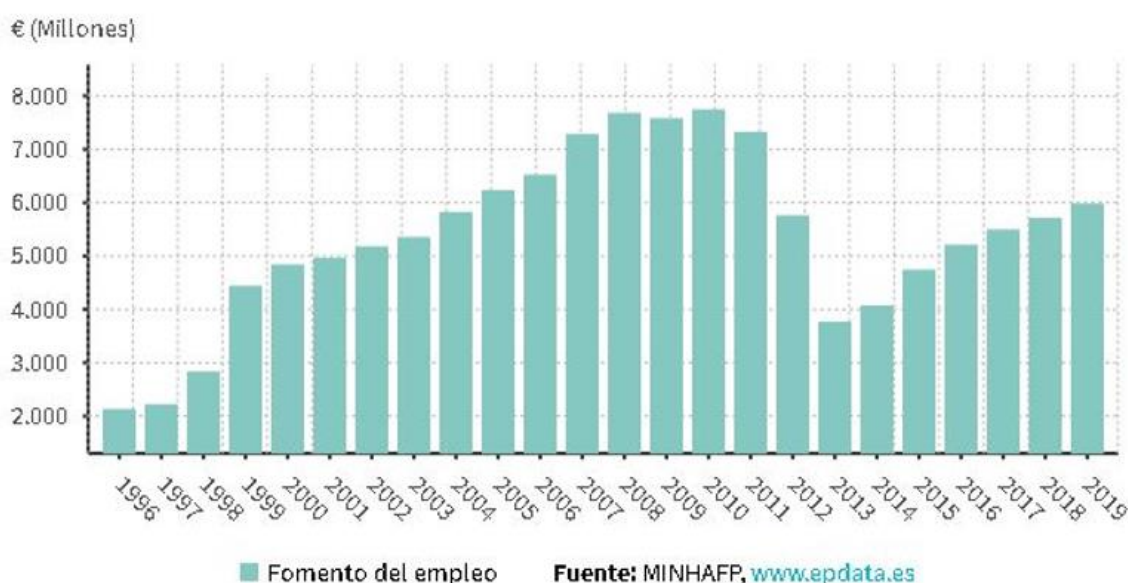
### **5.3 GASTOS DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO**

Cada año los presupuestos generales del estado adjudican una partida para las políticas activas de empleo que se reparten en distintos ejes (que más adelante veremos) y deben representar un papel relevante a la hora de lograr la reducción del paro y minimizar el impacto negativo en tiempo de crisis.

Resulta paradójico que siendo el principal objetivo la consecución de pleno empleo durante el año 2012 que es cuando más desempleados ha habido en España alcanzando la cifra récord de más de 6 millones se destinó al fomento del empleo 5.759.560 millones de euros, un 20% menos que en el año anterior y en el año 2013 que el número de parados sólo descendía de 35.000 personas de los 6 millones fue el año que menos dinero se dedicó desde el año 1998 a las políticas activas de empleo en los últimos 15 años, 3.765.340 millones de euros un descenso del 34% respecto al año previo. A partir del año 2013 el gasto en fomento de empleo va aumentando a la vez que disminuye el desempleo.

En el 2019 o bien con la prorrogación de los presupuestos o bien con los marcados para el año 2019 entorno a los 5.600.000 millones de euros aún estamos alejados de los 7.742.840 invertidos en 2010, concretamente un 25% menos.

Gráfico 10: Gasto presupuestado en fomento del empleo (PGE)



## **6. PROGRAMAS Y PLANES DE EMPLEO**

### **6.1 ESTRATEGIA EUROPA 2020**

La Estrategia Europa 2020, adoptada en el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010, es el marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros de la Unión Europea. La Estrategia de Empleo tuvo como predecesora a la Estrategia Europea de Empleo diseñada en Luxemburgo en 1997, redefinida en Lisboa en el año 2000 y revisada en 2005, que implantó los Programas Nacionales de Reformas como instrumento sucesor de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo.

La Estrategia tiene cinco objetivos comunes y prioritarios que han de orientar la actuación de los Estados miembros de la Unión Europea para el año 2020. En el ámbito social y de empleo los objetivos son:

- Aumentar hasta el 75% la tasa empleo para la población de 20 a 64 años
- Mejorar los niveles de educación reducir el abandono escolar por debajo del 10% y elevar la tasa de empleo para la población de 20 a 34 años que finaliza la enseñanza superior
- Promover la integración social reduciendo al menos la pobreza en al menos 20 millones de personas

Entre las recomendaciones para 2019/2020 para la zona euro en el ámbito del empleo propone Invertir en educación, mejorar la eficacia de las políticas activas de empleo, corregir la segmentación del mercado de trabajo y asegurar un nivel de protección social adecuado.

### **6.2 PLAN ANUAL DE POLITICA DE EMPLEO 2018**

El texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, establece como instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los Planes Anuales de Política de Empleo y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. Estos instrumentos se configuran como el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas de activación para el empleo en toda España y como marco de referencia compartido, a partir del cual los Servicios Públicos de Empleo deben diseñar y gestionar sus propias políticas.

El Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) contiene servicios (acciones) y programas (medidas) de políticas activas de empleo que se proponen llevar a

cabo las Comunidades Autónomas, tanto las financiadas mediante fondos estatales, distribuidos de acuerdo con los criterios objetivos acordados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, como con recursos económicos propios, así como las acciones y medidas que va a realizar, en su ámbito de competencia, el propio Servicio Público de Empleo Estatal.

El programa es una actuación concreta, en un determinado ejercicio para un determinado colectivo y a través de un instrumento técnico o jurídico (subvención, contratación, gestión directa, convenios etc...) por ejemplo subvención a un centro para impartir un certificado de profesionalidad. El servicio tiene un carácter más continuado, habitualmente se presta o se realiza directamente por la administración, por ejemplo la acreditación de una entidad de formación en el registro público.

Los programas y servicios comunes se definen para el conjunto del Estado, son reconocidos y aprobados por el Gobierno y las comunidades autónomas, aunque su puesta en marcha no resulta obligatoria. Los programas y servicios propios responden a necesidades específicas y prioridades de actuación diseñadas en cada comunidad autónoma.

El plan anual de formación tiene una duración de un año natural, desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre. El PAPE de 2018 fue publicado por el BOE número 77, con fecha de 29 de marzo de 2018.



La estrategia española de activación para el empleo vertebrada las Estrategias de los Servicios Públicos de Empleo. La estrategia 2014-2016 establecía un nuevo marco organizativo y conceptual para la planificación, programación, ejecución y evaluación de las políticas de empleo para su orientación a resultados. La estrategia 2017-2020 le da continuidad centrándose en el desarrollo y la mejora, infraestructuras y sistemas de información para la modernización del Sistema Nacional de Empleo (SNE).

El marco normativo para la coordinación y ejecución del PAPE 2018 viene determinado por la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 aprobado por Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre cuyo objetivo principal es la consolidación de la recuperación de empleo mediante:

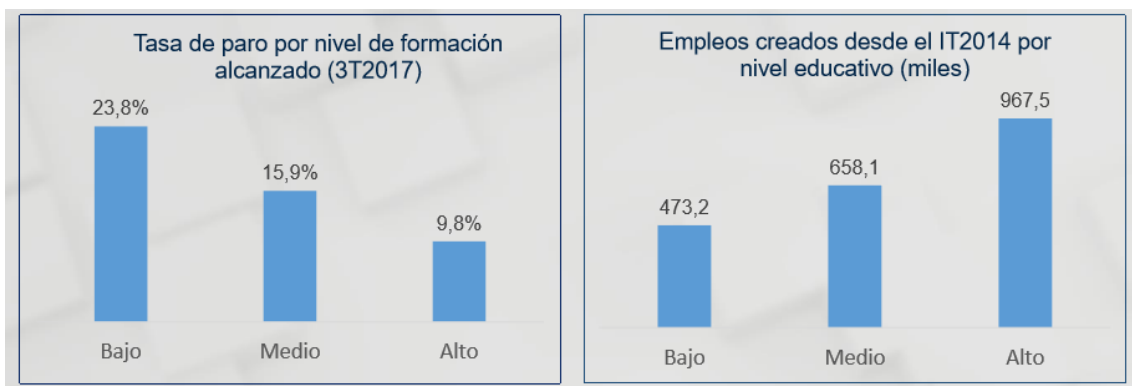
- Crear 500.000 empleos al año



- Reducir la incidencia de paro de larga duración
- Alcanzar los 20.000.000 millones de empleos que garanticen la sostenibilidad de los sistemas de protección social, la riqueza y el bienestar social
- Impulsar la formación como una garantía de empleo de calidad

Este último punto viene reforzado porque la tasa de desempleo de las personas con menor nivel formativo más que duplica la de aquellos con elevado grado de formación y menos de una cuarta parte del empleo creado desde el inicio de la recuperación corresponde a empleos de baja formación.

Gráfico 11



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Se propone la renovación de la estrategia en cumplimiento de los acuerdos de la conferencia de presidentes realizada en enero de 2017 con tres prioridades:

1. Avanzar en la modernización y coordinación de los Servicios Públicos de Empleo.
2. Potenciar la mejora del Sistema de Formación Profesional para el Empleo.
3. Orientar los servicios y programas de formación prioritaria a la empleabilidad.

Fátima Báñez García, ministra de Empleo y Seguridad Social (2011-2018) propuso desarrollar una Agenda del Talento que permitiera emplear, mantener, cultivar y atraer el talento. La Estrategia Española de Actividad para el Empleo 2017-2020 a través de la Agenda del Talento quiere convertir los desafíos en oportunidades con más trabajadores, mejor formados y más productivos:

- Activar todo el talento: estableciendo incentivos y eliminando barreras.
- Motivar todo el talento: apostando por el empleo de calidad.

- Preparar todo el talento: a través de la capacitación permanente con el que adaptarse a los cambios.

Entre las novedades más importantes de la Estrategia 2017-2020 se encuentra: El incorporar las principales recomendaciones de la Red Europea de Servicios Públicos y homogeneizar los indicadores con los que esta evalúa. También se da más importancia al seguimiento, con el establecimiento de un sistema de gestión del cambio, uno de incentivos y una batería de acciones de evaluación. Además recoge medidas que deberán ser objeto de planificación operativa posterior detallada como el refuerzo de los programas para desempleados de larga duración y mayores de 50; y la implantación del perfilado estadístico o el refuerzo del portal único de empleo.

También se fija con todo detalle el ciclo de preparación, ejecución y evaluación de los PAPE, para que se aprueben antes de que comience el ejercicio en que han de realizarse y que permita adelantar la aprobación de criterios de distribución de fondos y su reparto. Sin embargo el PAPE 2018 ha sido aprobado y publicado en marzo de 2018 transcurridos tres meses desde el inicio del año. Además se prevé la mejora gradual de los presupuestos de financiación de las políticas activas superando los niveles de gasto por desempleado existentes y en el año 2017 y 2018 si se ha cumplido esta premisa.

El Programa Nacional de Reformas 2017 y el Programa de Estabilidad de España 2017-2020 que se presentaron a la Comisión europea establecieron un marco estratégico para el PAPE 2018.

### **6.3 ESTRUCTURA DEL PAPE 2018**

El plan anual de la política de empleo para 2018 es uno de los instrumentos principales para coordinar y ejecutar las políticas de empleo de los diferentes servicios públicos de empleo: estatal, autonómicos y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

El PAPE 2018 tiene la siguiente estructura:

- Los objetivos y las medidas de las políticas activas de empleo a alcanzar durante el año 2018 en el conjunto del Estado, en cada comunidad autónoma, en Ceuta y Melilla.
- La financiación de cada una de las medias o ejes. El Presupuesto General del Estado ha dotado para 2018 al PAPE con 5.574.997 millones. Estos fondos en parte se transfieren a los territorios para financiar la ejecución de los programas y otra parte se gestionan en el ámbito estatal. Además de las dotaciones de los PGE, las comunidades y la Unión Europea también contribuyen a la financiación de las políticas de empleo.

- Los indicadores de evaluación. Tratan de calibrar el grado de consecución de los objetivos. Son indicadores que miden la repercusión de los programas en términos de personas atendidas, pero no en relación a su impacto o utilidad.

Es el conjunto de acciones y tácticas gubernamentales que se estipulan cada año para alcanzar los objetivos de empleo marcados que se clasifican en clave, estratégicos y estructurales:

a) Objetivos-clave, que sintetizan y constituyen la finalidad última de la actuación de los servicios públicos de empleo, y cuyos indicadores serán los mismos que utiliza la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo en su metodología de evaluación y gestión del cambio.

b) Objetivos estratégicos o prioritarios, que son aquellos que adquieren especial relevancia en un momento determinado, y en los cuales se tiene que focalizar la atención y el esfuerzo durante un período de tiempo.

c) Objetivos estructurales, que son aquellos de naturaleza estable, que tienen que ser atendidos por los servicios públicos de empleo en su funcionamiento ordinario mediante servicios sostenidos a lo largo del tiempo. Se agrupan en los seis ejes de las políticas de empleo que articula el PAPE. Cada eje se concreta en una serie de programas y servicios que pueden ser comunes, para el conjunto de España, o propios, definidos en cada ámbito de gestión.

Existen 20 ámbitos de gestión de las políticas, el estatal, las 17 comunidades autónomas y Ceuta o Melilla.



Eje 1 Orientación: son servicios de apoyo para ayudar a la inserción de las personas. Comprende la información, orientación, diagnóstico, determinación del perfil profesional, y también intermediación laboral. En definitiva, es la ayuda individualizada en todo el proceso de búsqueda y acceso a un puesto de trabajo.

- Informar y realizar un diagnóstico personalizado.
- Concretar itinerarios individuales personalizados.
- Gestionar y dar cobertura a las ofertas de empleo.
- Mantener Relaciones con empresas y otros agentes del mercado de trabajo

Se encuentra integrado por un total de 104 servicios y programas, de los cuales 13 son comunes y 91 propios.

Eje 2. Formación: Incluye las actuaciones de formación profesional para el empleo, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación dual y en alternancia con la actividad laboral que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral.

- Ajustar la oferta formativa a las necesidades del mercado de trabajo con atención a competencias clave, digitales e idiomáticas.
- Mejorar la información, el seguimiento y la evaluación.
- Promover la formación acreditable y el reconocimiento de la experiencia.
- Promover la formación vinculada a la contratación y obtención de experiencia laboral.
- Impulsar la formación en las empresas.
- Ofrecer a los demandantes de empleo formación ajustada a sus itinerarios personales.

Se encuentra formado por un total de 150 servicios y programas, de los cuales 16 son comunes y 134 propios.

Eje 3: Oportunidades de empleo: son todas las actuaciones tendentes a incentivar la contratación, la creación de empleo y el mantenimiento de puestos. En su implementación se presta atención especial a aquellos grupos de personas con más dificultades de acceso al empleo como son las mujeres, las personas con discapacidad, jóvenes, parados de larga duración, colectivos con riesgo de exclusión social, etc.

- Fomentar y mantener la contratación de colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo.
- Fomentar y mantener la contratación y la promoción de empleo en la dimensión local.
- Mantener activos a los perceptores de prestaciones.

Este eje cuenta con un total de 168 servicios y programas, de los cuales 6 son comunes y 162 propios.

Eje 4: Igualdad de oportunidades: son medidas para promover la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo. También recoge que faciliten la movilidad geográfica y sectorial.

- Garantizar medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- Garantizar la igualdad efectiva de hombres y mujeres en el acceso al empleo.
- Apoyo a la movilidad geográfica y sectorial.

Se encuentra integrado por un total de 26 servicios y programas, de los cuales 4 son comunes y 22 propios.

Eje 5: Emprendimiento: son iniciativas dirigidas a promover la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social.

- Promover el empleo autónomo, la economía social y la economía colaborativa y nuevas oportunidades de la economía digital.
- Facilitar formación y asesoramiento a emprendedores y microempresas.
- Establecer marcos de colaboración con sectores y territorios.

Se encuentra integrado por un total de 108 servicios y programas, de los cuales 8 son comunes y 100 propios.

Eje 6: Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo. Este Eje tiene carácter transversal, por lo que afecta a todos los restantes. Recoge las actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización.

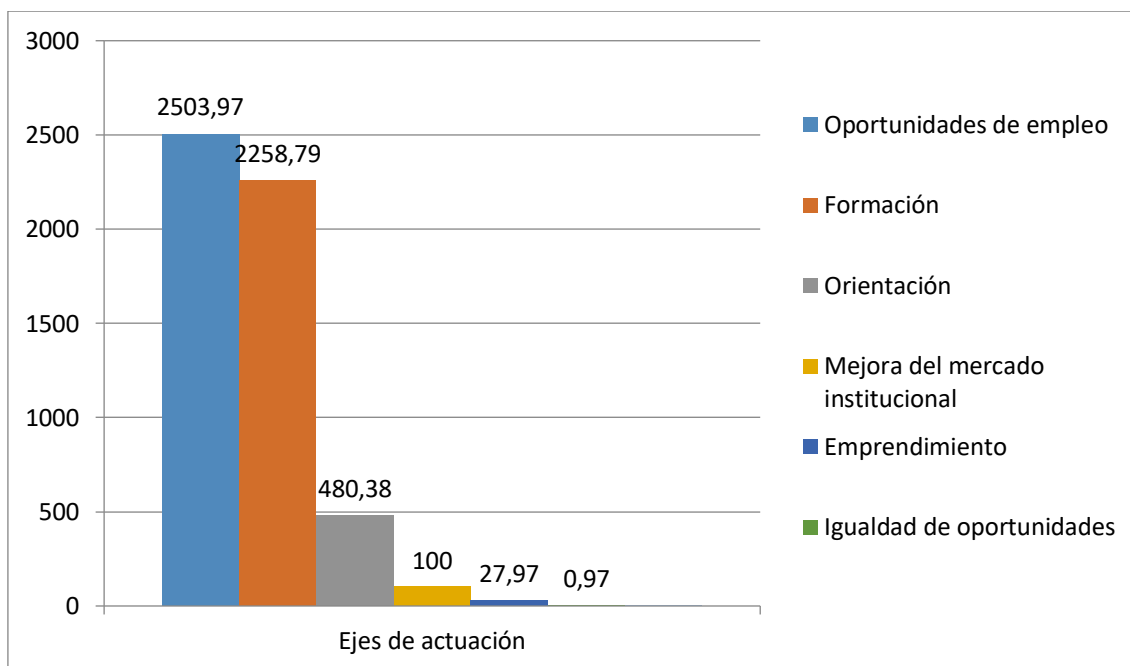
- Mejorar la gestión, coordinación y colaboración en el seno del SNE.
- Mejorar la calidad de los servicios tomando como marco de referencia la cartera común de servicios del SNE.
- Mejorar los sistemas de información e intercambio de conocimiento en el SNE.
- Evaluación del desempeño y desarrollo de una Agenda de Cambio en base a sus resultados.
- Desarrollo y aplicación de una metodología común para la evaluación de la satisfacción de demandantes y empleadores.
- Desarrollo e implantación de una metodología común para la evaluación del impacto de los programas de políticas de activación.

Para conseguir estos objetivos hay un total de 64 servicios y programas, de los cuales 7 son comunes y 57 propios.

## 6.4 FINANCIACIÓN PAPE 2018

En 2018, al prorrogarse los Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, las cantidades destinadas a financiar la ejecución de políticas de activación para el empleo con cargo a los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal, son equivalentes a las existentes en 2017. La cantidad total del PAPE 2018 asciende 5.574.997,05€. Estos fondos en parte se transfieren a los territorios para financiar la ejecución de los programas y otra parte se gestionan en el ámbito estatal.

Gráfico 12: Dotación Plan General de Empleo para el PAPE (millones de €)



Fuente: BOE núm 77, 28 de marzo de 2018

La cantidad total se reparte entre los seis ejes de actuación, llevándose la mayor parte Oportunidades de Empleo con un 45%, seguido por Formación con un 40,5%, el 14,5% se reparte entre Orientación con un 8,6%, Mejora del mercado institucional con un 1,8%, 0,5 emprendedores y un ,002% Igualdad de oportunidades.

Publicada en el BOE número 149 de fecha 20 de junio la orden ministerial por la que se hace efectiva la distribución de los fondos de políticas activas entre las Comunidades Autónomas que asciende a 2054,8 millones de euros, un 8,5% más respecto a 2017. En esta cifra se recoge un incremento de 37 millones de euros, respecto al presupuesto prorrogado de 2017.

Tras la reforma del marco de coordinación de las políticas activas en el año 2013, la distribución de los fondos a las comunidades autónomas por parte del

Servicio Público de Empleo Estatal ha pasado de realizarse en función de las condiciones sociolaborales de cada comunidad a vincularse al cumplimiento de los objetivos fijados anualmente en el marco de los Planes Anuales de las Políticas de Empleo.

Este es el quinto año en el que se aplica un modelo de reparto basado en el cumplimiento de objetivos por parte de las CCAA. Para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos el PAPE 2017 contenía un total de 24 indicadores, que fueron consensuados y elaborados por las propias CCAA, en un proceso de trabajo de máxima transparencia y desde el rigor técnico.

Los datos cuantitativos en los que se ha basado esta evaluación del PAPE muestran una mejoría del conjunto de los Servicios Públicos de Empleo, en el grado de consecución de los Objetivos Estructurales. El índice de cumplimiento de estos Objetivos ha mejorado ininterrumpidamente desde el año 2014 coincidiendo con la recuperación económica en España.

Tabla 3: Reparto entre CCAA

COMUNIDAD AUTÓNOMA	DISTRIBUCIÓN DE FONDOS
Andalucía	346.242,891
Aragón	61.060,955
Asturias	59.304.515
Islas Baleares	46.042.109
Canarias	141.487.120
Cantabria	29.650.615
Castilla-La Mancha	87.707.283
Castilla y León	124.618.926
Cataluña	341.824.454
Comunidad Valenciana	196.298.770
Extremadura	89.854.469
Galicia	164.435.714
Madrid	270.490.755
Murcia	60.678.223
Navarra	23.776.589
La Rioja	11.361.902
Total para todas las CCAA	2054.825.290

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

## **6.5 EVALUACIÓN DEL PAPE 2018**

La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 establece que los Planes Anuales de Política de Empleo deben incluir los indicadores que sirvan para determinar el grado de cumplimiento de cada objetivo.

Los criterios utilizados para el establecimiento de los indicadores, son: transparencia, representatividad, precisión, viabilidad y participación de todos los servicios públicos en su elaboración. La utilización de la herramienta del foro web en la que se reciben aportaciones de todas las CCAA a este Plan 2018 ha sido indispensable. Se han seleccionado finalmente 27 indicadores principales:

- Un indicador para cada uno de los **Objetivos clave**, según Decisión 573/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014.
- Un indicador para cada uno de los cinco **Objetivos estratégicos**.
- 18 indicadores para el conjunto de los **Objetivos estructurales**, que se encuentran incluidos en los seis ejes.

El seguimiento de indicadores de Empleo del PAPE 2018 y de anteriores no he logrado encontrarlo.

## **7. CONCLUSIONES:**

Una vez analizado la situación del mercado laboral de España y Europa, las políticas activas mediante el PAPE 2018 y las Estrategias de Empleo se van a emitir dos tipos de conclusiones una de ellas basada en los datos de los gráficos y tablas que están en este TFG y la otra basada en la experiencia que tengo de las mismas.

La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 establece varios objetivos a alcanzar en el año 2018 como signos de consolidación de la recuperación de empleo mediante:

Crear 500.000 empleos: Según los datos de la EPA esta premisa se ha cumplido, acabamos 2017 con 18.998.000 ocupados y en el 2018 con 19.564.600, se han incorporado al mercado laboral 566.600 personas. El sector Privado incrementó la ocupación en 430.300 personas, el mejor dato desde 2007. El sector Público contrató 136.300 personas, el mejor dato desde el año 2004 y el segundo mejor de todos los tiempos.

Reducir la incidencia de paro de larga duración: los datos proporcionados por el INE en marzo de 2019 se basan en los parados de muy larga duración (más de tres años sin trabajar) en el año 2018 se redujo un 19,8% respecto al año anterior. En el año 2017 el desempleo de muy larga duración disminuyó un



18,2% en relación al año 2016. El objetivo de parados de muy larga duración si se ha cumplido, de los de larga duración no hay datos.

Alcanzar los 20.000.000 millones de empleos que garanticen la sostenibilidad de los sistemas de protección social, la riqueza y el bienestar social: Este objetivo no se ha cumplido siendo el número de activos de 19.564.000 casi medio millón menos de personas y poniendo en peligro la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Impulsar la formación como una garantía de empleo de calidad: Este objetivo no se puede evaluar todavía por falta de datos, lo último que tenemos es que el 27 de julio de 2017 el SEPE publicó el Plan Anual de Evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional del empleo 2015-2016.

El primer objetivo se ha cumplido pero gracias a la administración pública que ha contratado a igual nivel que en los tiempos que mejor iba nuestra economía y nuestro mercado laboral. El segundo objetivo se ha cumplido pero se ha empezado a ralentizar dicho indicador en comparación al año 2017. El tercero no se ha cumplido por casi 500.000 personas y del cuarto objetivo no tenemos información.

Ahora analizaremos los cuatro objetivos claves del PAPE 2018 que constituyen la finalidad última de los servicios públicos de empleo:

Reducir el desempleo: Este objetivo coincide con el de la Estrategia Española de Activación para el empleo 2017-2020 y se ha cumplido

Aumentar la activación y reducción de los períodos de desempleo: También coincide y también se ha cumplido.

Mejorar la participación de los servicios públicos de empleo en la cobertura de vacantes: Los datos del 2018 se han hecho públicos por el INE a partir de los datos de la EPA el 22 de marzo de 2019 y la participación es un 2,1%, si se cumple este objetivo porque en el 2017 fue 2%, objetivo cumplido por 0,1%. Tal vez deberían replantearse si resultan suficientemente eficaces en la mediación laboral entre empresas y desempleados y si no sería más lógico emplear esos recursos económicos y humanos en otros ámbitos.

Mejorar el grado de satisfacción de los empleadores y demandantes con los servicios prestados por los servicios públicos de empleo: Este objetivo está completamente vinculado al anterior, más que mejorar el grado de satisfacción habría que replantearse si es satisfactoria la labor que desempeña el SEPE en ese ámbito.

Durante todo el TFG hemos comparado el nivel de desempleo en España con el de los países de la Unión Europea. España ocupa el segundo lugar en el porcentaje de paro por detrás de Grecia, lo mismo ocurre con el desempleo de

larga duración y el desempleo juvenil y ocupando la primera plaza en la temporalidad del mercado laboral. Por estas similitudes quiero exponer una comparativa entre estos dos países y la parte subjetiva de las conclusiones.

Grecia atravesó una crisis de la deuda soberana, que conllevó tres programas de rescates de la Unión Europea, el primer en el año 2010, el segundo en el año 2011 y el tercero en el año 2015. España también accedió a un rescate bancario en 2012 que se utilizó para sanear el sistema financiero español.

La sanidad española es la más eficiente de Europa y la tercera del mundo según el Informe anual de Bloomberg publicado en septiembre de 2018 mientras Grecia ocupa el lugar decimotercero. En el informe del FMI España ocupa el décimo tercer puesto como mayor economía mundial en la actualidad (llegando a ocupar el puesto octavo en 2007) y Grecia el quincuagésimo tercero en el año 2018. España fue el primer país de la UE y cuarto del mundo con mejor red ferroviaria en 2015, según la clasificación del Instituto de Estudios Económicos mientras la Red ferroviaria griega no está muy desarrollada, conclusión a la que llega ICEX (España Exportación e inversiones) en su informe de "Las infraestructuras del transporte en Grecia" en 2017.

Como vemos la situación económica entre estos dos países es muy diferente teniendo sólo en común el alto índice de paro, aquí llegan las opiniones basadas en mi experiencia personal a la tasa de desempleo de nuestro país y a la eficiencia de las políticas de empleo. España es un país moderno, avanzado, con buenas infraestructuras, servicios al ciudadano, libertades, una economía boyante... Todos estos aspectos no concuerdan con un país con un tasa tan alta de desempleo y que en el peor momento de la crisis llegó a contar con 6.000.000 de parados, más de 1.800.000 hogares con todos sus miembros en paro y según el informe de Red Europea de lucha contra la pobreza (ARPE: red de ONGs comprometidas con la inclusión social) más de 13 millones de españoles en riesgos de pobreza y exclusión social, esto significa un 27,66% de la población, uno de cada cuatro españoles.

La primera conclusión basada en mi experiencia es que un número considerable de personas trabajan en la economía sumergida o gente contratada legalmente que parte de su salario no es declarado, sería insostenible el funcionamiento de España que tenemos hoy en día y sería una realidad que se apreciaría en la calle cosa que no sucede, ni en mi ciudad, ni en mi comunidad autónoma ni en la gran parte del territorio nacional que he visitado en esta última década. La situación que percibo en España es la misma o mejor que he percibido en los países desarrollados que he visitado e infinitamente mejor que los países en vía de desarrollo a los que he viajado.

La segunda conclusión personal es que el número de parados no es real y está sobredimensionado. En España la gente que no trabaja se inscribe en el SEPE, parte de la población inactiva como es el caso de amas de casa y estudiantes cuentan como desempleados aunque no tengan intención a corto plazo de trabajar. Otra parte de los parados sólo quieren trabajar en determinados oficios, de 2004 a 2011 se concedieron 4.500.000 de autorizaciones de trabajo a extranjeros cuando el número de parados en su mejor momento contaba con 2.000.000.

Estas conclusiones están basadas no solo en el conocimiento de personas de mi entorno, sino en la cantidad de personas que son llamadas para hacer cursos y te cuentan su condición personal y también en situaciones que se dan en mi trabajo diario de asesoría.

La tercera conclusión es que las Políticas Activas de Empleo no están enfocadas a la realidad del país, cierto que hay un gran número de desempleados y necesitan de sus programas y de sus servicios pero también es cierto que deberían centrar parte de sus recursos humanos y económicos a controlar a las personas que perciben ayudas o simplemente están inscritas tanto para ver si tienen otras actividades como para comprobar si están en España. Si una persona está contratada tiene que ir todos los días a trabajar a su empresa por lo tanto es lógico que si un desempleado está recibiendo una ayuda del estado tendrá que rendir cuentas de su situación más allá de fichar por internet una vez al trimestre.

## **8. BIBLIOGRAFÍA**

“Perspectivas OCDE: España Políticas para una Recuperación Sostenible” 2011

Aleksandro Palomo Garrido “El secreto de la recuperación económica en España y su coste”. Revista contexto 2018

Ana P Larcos “¿Por qué el paro en España es cuatro veces más alto?” El idealista 2018

OIT: “Perspectivas Sociales y del Empleo en el mundo” 2018

Funcas: “Economía sumergida y fraude fiscal en España” 2015

Bloomberg Informe anual 2018

ICEX “Las infraestructuras del transporte en Grecia” 2017

Arope: “8º informe anual sobre la pobreza y la exclusión social en España” 2018

Instituto Valenciano de Investigación económica “El abandono educativo temprano” 2014

Constitución Española BOE nº 311 de 29/12/1978

Ley de Empleo 3/2015 de 23 de octubre BOE nº 255

Ley 6/2018 de 3 de julio Presupuestos Generales del Estado BOE nº 161

Plan Anual de Política de Empleo para 2018 BOE nº 77

R.D.1032/2017 Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 BOE nº 305

Orden TMS/910/2018 Distribución económica 2018 políticas activas de empleo BOE nº 214

## **9. WEBGRAFÍA**

Instituto Nacional de Estadística (INE) [www.ines.es](http://www.ines.es)

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

Datosmacro. [www.datosmacro.expansion.com](http://www.datosmacro.expansion.com)

Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat>

El economista [www.eleconomista.es](http://www.eleconomista.es)