



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, JURÍDICAS Y DE LA COMUNICACIÓN

Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos

TRABAJO DE FIN DE GRADO

**LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA:
SITUACIÓN Y RETOS FUTUROS**

Presentado por Raquel Sanz Bartolomé

Tutorizada por Iván Boal San Miguel

Segovia, a 1 de septiembre de 2020

“Si planificas por un año, siembra trigo; si planificas por una década, planta árboles; si planificas por una vida, educa personas”

Kwan-Tzu (300 a.C.)

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo presentar una visión actual de las políticas del mercado de trabajo, en general, y de las políticas activas y pasivas en particular, en España. Para llevarlo a cabo, se analizan los siguientes aspectos. Primero, se examina la evolución de la Estrategia de Empleo en Europa hasta la actual Estrategia Europa 2020, cómo están funcionando y en qué grado influyen sobre las políticas de empleo nacionales. Segundo, se estudia la situación de las políticas de empleo en España y se hace una reflexión sobre soluciones o los posibles cambios que pueden experimentar en un futuro cercano. Y tercero, se resalta la importancia de hacer las evaluaciones de las distintas políticas, que tienen por objeto comprobar hasta qué punto los programas son efectivos y contribuir a mejorar el diseño de los mismos para lograr mejores resultados. Ha quedado patente que la descentralización de las políticas activas y pasivas entre los distintos niveles de gobierno dificulta la coordinación y presenta problemas por falta de medios de los servicios públicos de empleo y el escaso número de evaluaciones rigurosas. Se propone, dotar de recursos a estos servicios públicos de empleo, aunar esfuerzos entre las distintas administraciones para mejorar la información estadística y fomentar la cultura de evaluación de las políticas de empleo realizadas para conseguir una mayor eficiencia y productividad, así como el logro de una mayor participación ciudadana.

Palabras clave: mercado de trabajo, políticas de empleo, políticas activas de empleo, políticas pasivas de empleo, evaluación.

ABSTRACT

The present work aims to present a current vision of labor market policies, in general, and of active and passive policies in particular, in Spain. To carry it out, the following aspects are analyzed. First, the evolution of the Employment Strategy in Europe to the current Europe 2020 Strategy is examined, how they are working and to what extent they influence national employment policies. Second, the situation of employment policies in Spain is studied and a reflection is made on solutions or possible changes that they may experience in the near future. And third, the importance of making evaluations of the different policies is highlighted, which aim to verify to what extent the programs are effective and contribute to improving their design to achieve better results. It has become clear that the decentralization of active and passive policies between the different levels of government makes coordination difficult and presents problems due to the lack of means of public employment services and the limited number of rigorous evaluations. It is proposed to provide resources to these public employment services, join efforts between the different administrations to improve statistical information and promote the culture of evaluation of the employment policies carried out to achieve greater efficiency and productivity, as well as the achievement of a greater citizen participation.

Keywords: labor market, employment policies, active employment policies, passive employment policies, evaluation.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO 1	
MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO	
1.1 Concepto de políticas de empleo.....	8
1.2. Marco normativo de las políticas de empleo.....	10
1.3 Políticas activas de empleo.....	12
1.4 Políticas pasivas de empleo	13
CAPÍTULO 2	
DIRECTRICES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE EMPLEO	
2.1 Antecedentes de la Estrategia Europa.....	18
2.2 Estrategia Europa 2020.....	20
2.3 Estrategia de empleo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).....	25
CAPÍTULO 3	
ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA	
3.1 Contexto del mercado de trabajo en España.....	28
3.2. Análisis de las políticas activas de empleo del mercado de trabajo en España.....	31
3.2.1 Estructura de las políticas activas de empleo.....	31
3.2.2 Gasto en políticas activas de empleo en España.....	33
3.2.3 Evaluación y efectividad de las políticas activas de empleo.....	38
3.3 Análisis de las políticas pasivas de empleo en España.....	41
3.4 El futuro de las políticas de empleo.....	47
.....	
CONCLUSIONES.....	50
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	53
WEBGRAFÍA.....	57
ANEXO I	
Tabla A1: Ejes de las políticas de activación para el empleo.....	58

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1: Evolución de la tasa de desempleo de España y el conjunto de la UE (2007-2019).....	29
Gráfico 3.2: Inversión en Políticas Activas de Empleo de España (millones de Euros).....	35
Gráfico 3.3: Gasto en políticas de empleo de España (millones de Euros).....	43
Gráfico 3.4: Distribución del gasto de las distintas prestaciones en España.....	45

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1: Clasificación de las políticas de empleo.....	9
Tabla 1.2: Duración del derecho de cobro de las prestaciones por desempleo según periodo de cotización.....	14
Tabla 2.1: Hitos históricos de la EEE.....	18
Tabla 2.2: Prioridades de la Estrategia Europa 2020.....	20
Tabla 2.3: Objetivos para España en Europa 2020.....	21
Tabla 2.4: Iniciativas emblemáticas de la Agenda 2020.....	21
Tabla 2.5: Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.....	22
Tabla 2.6: Acciones de la Nueva Agenda de capacidades para Europa.....	24
Tabla 3.1: Financiación del Servicio Público de Empleo (SNE).....	33
Tabla 3.2: Visión global de las políticas activas de empleo (2016).....	34
Tabla 3.3: Dotación presupuestaria PAPE 2015-2019 en España (miles de euros).....	36
Tabla 3.4: Distribución de fondos en Políticas Activas de Empleo por CCAA (2019).....	37
Tabla 3.5: Evolución del gasto en PPE según su tipología (miles de euros).....	44
Tabla 3.6: Número de beneficiarios de las distintas prestaciones.....	46

INTRODUCCIÓN

Una de las principales consecuencias de las crisis económicas y financieras de estos últimos años ha sido el generalizado debilitamiento de los mercados laborales y como consecuencia de ello, se han producido diversos efectos negativos como el aumento del desempleo y la destrucción de empleo.

Como respuesta a esta situación económica se han venido rediseñando las políticas de empleo. En términos generales, existen tres relevantes dimensiones políticas para mantener un buen funcionamiento de los mercados de trabajo. En concreto, se destaca la legislación sobre la protección laboral, las políticas activas del mercado de trabajo y las medidas de apoyo a través de diferentes prestaciones por desempleo, que ofrecen o garantizan una protección en forma de renta a los desempleados (políticas pasivas).

El objetivo general del presente trabajo consiste en identificar y analizar la actual situación de las políticas activas y pasivas de empleo que se desarrollan en España. Y más concretamente, se tiene como fin conocer cómo estas políticas están enfocadas a reducir la tasa de desempleo y la tasa de temporalidad, así como mejorar su efectividad. Para conseguir este propósito, se han estudiado los problemas que tiene el mercado de trabajo español y se ha descrito el contexto europeo en el que se han ido construyendo las políticas de empleo actuales. También, se han puesto en conocimiento los objetivos y la importancia que desempeñan las políticas de empleo en el panorama nacional, así como su incidencia a nivel macroeconómico como microeconómico.

Por lo tanto, cabe decir que la metodología que se ha seguido ha consistido en realizar un análisis exhaustivo y profundo de las medidas de políticas activas y pasivas de empleo. Asimismo, dicha investigación se complementa con la influencia que tienen las evaluaciones para el diseño de las políticas, puesto que permiten constatar su relevancia, la pertinencia de las medidas y una estimación de los posibles efectos.

El tema elegido viene justificado por la gran importancia que han adquirido las políticas de empleo en los últimos años y su consolidación como una de las principales herramientas de las que disponen los Gobiernos para minimizar los efectos derivados de la crisis económica y financiera así como la reorientación de la economía española.

El presente trabajo aparece estructurado, tras esta introducción, en tres capítulos. Además, se incluye un apartado de conclusiones, así como la correspondiente bibliografía. En el capítulo I se recoge de forma concisa la doctrina teórica y los conceptos fundamentales de las políticas de empleo y se mencionan algunas normas o disposiciones relevantes sobre la materia estudiada. Un capítulo II que refleja las directrices marcadas por la Unión Europea en materia de políticas de empleo. En concreto, se hace referencia a la importancia de visualizar el papel que la Comisión Europea adquiere en la coordinación de las políticas de empleo, centrándose el estudio en la Estrategia Europa 2020. En el capítulo III se recoge, tras un análisis económico y político del mercado de trabajo español, diversos aspectos. Entre ellos, se pueden encontrar las deficiencias del mercado laboral español, que han de ser tratadas bajo la implementación de las políticas económicas, y concretamente, de las actuales políticas de empleo con el fin de corregirlas. Otro punto de especial atención es el estudio realizado sobre la estrategia española en torno a las políticas de empleo, así como el gasto destinado en políticas activas y pasivas en España. Cabe destacar que las mayores dificultades se han presentado a la hora de acceder a la información sobre el gasto destinado a las políticas de empleo y las evaluaciones de las políticas activas en España, puesto que aún son muy escasas, a lo que hay que sumar la falta de los respectivos datos estadísticos, ya que son los que permiten realizar buenas evaluaciones. Para finalizar, se resalta la importancia de llevar a cabo una evaluación continua de los distintos programas de empleo, con el fin de corroborar su eficacia. Por último, se incluye un apartado de conclusiones en el que se sintetizan las ideas más relevantes que se han ido exponiendo a lo largo del trabajo.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

1.1 CONCEPTO DE POLÍTICAS DE EMPLEO

Las políticas de empleo, partiendo de la base legislativa recogida en los artículos 40 y 41 de la Constitución Española (CE en adelante), se conocen como “el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA en adelante) 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 la demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo”.

Freyssinet (1998), las define como el conjunto de intervenciones del sector público sobre el mercado laboral que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento de los mercados en términos cualitativos y cuantitativos. Estas políticas de empleo también son tratadas como un conglomerado de acciones dirigidas a corregir los desequilibrios del mercado laboral, generar nuevos puestos de trabajo, disminuir el desempleo y mejorar los procesos de adaptación dinámica entre oferta y demanda de la fuerza de trabajo, favorecer la formación profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo (Burriel., 2014).

Cabe decir que estas medidas públicas de empleo se engloban dentro de las orientaciones de políticas económicas. Por un lado, en el ámbito de la estrategia coordinada de empleo de la Unión Europea (UE en adelante) y por el otro, en el marco nacional, se destaca que su coordinación corresponde al Gobierno por medio del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, pero son las CCAA las que desarrollan las políticas de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de medidas y programas.

En cuanto a los objetivos de estas políticas, es de vital importancia conocer el Convenio 122 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT en adelante). Este Convenio incide que estas políticas deberán garantizar el pleno empleo para todas las personas que busquen trabajo, que dicho trabajo será tan productivo como sea posible, que habrá libertad para elegirlo y cada trabajador tendrá posibilidad de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga, sin que se tenga en cuenta su raza, color de piel, religión, sexo, opinión política, procedencia u origen social (López, 2019). Sin embargo, a nivel nacional, los objetivos generales que deben cumplir la política de empleo son los siguientes:

- Garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación.
- Mantener un sistema eficaz de protección ante situaciones de desempleo, que comprende las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, asegurando la coordinación entre las mismas y la colaboración entre los distintos entes implicados en la política de empleo.
- Aceptar unas medidas preventivas frente al desempleo, especialmente el de larga duración.
- Asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a los colectivos con dificultades como jóvenes, discapacitados, mayores de 45 años.
- Mantener la unidad del mercado.
- Asegurar la libre circulación de trabajadores y facilitar la movilidad geográfica.
- Coordinar el fenómeno migratorio atendiendo a la garantía de igualdad de trato y políticas de integración.
- Proporcionar servicios individualizados.
- Fomentar el espíritu empresarial.

Sin embargo, para conseguir lograr estos objetivos es necesario contar con las herramientas necesarias. Es por ello que los instrumentos de las políticas de empleo están compuestos por la intermediación laboral, las políticas activas de empleo y la coordinación entre las políticas activas

y la protección económica frente al desempleo. Por lo tanto, dependiendo del objetivo a conseguir, se utilizará una política u otra.

Además, hay que tener en cuenta que estas políticas de empleo, al ser un conjunto de actuaciones públicas tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, pueden ser clasificadas según el ámbito sobre el que influyan. De esta manera, se pueden encontrar políticas que incidan en la regulación del mercado de trabajo y/o en mercado de trabajo en sentido estricto. Esta separación se expone en la tabla 1.1 siguiente.

Tabla 1.1

Clasificación de las políticas de empleo.

Políticas que inciden sobre la regulación del mercado de trabajo	Políticas que afectan al funcionamiento institucional y normativo del mercado de trabajo.	
	Políticas que afectan a las relaciones laborales, tanto en su inicio como en su extinción.	
	Políticas que influyen en la organización del tiempo del trabajo y en particular, las políticas de reparto de trabajo.	
Políticas del mercado de trabajo en sentido estricto	Activas	Políticas de creación de empleo. Políticas de intermediación laboral. Políticas de educación y formación.
	Pasivas	Prestaciones por desempleo. Jubilación anticipada.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández Díaz, Parejo & Rodríguez Sainz, 2011.

Los distintos tipos de políticas tratan de mejorar la situación laboral de los trabajadores y de los desempleados.

Centrándonos en el primer grupo de políticas (ver tabla 1.1), las que inciden sobre la regulación de las instituciones del mercado de trabajo, nos encontramos, en primer lugar, las que afectan al funcionamiento institucional y normativo del mercado de trabajo como son la negociación colectiva, los salarios mínimos y la indiciación salarial¹. En segundo lugar, destacan las políticas que afectan a las relaciones laborales, tanto en su inicio (formas de contratación) como en su extinción (costes y normativa de despido). Y en tercer lugar, se mencionan las políticas que influyen en la organización del tiempo del trabajo, y en particular, las políticas de reparto de trabajo. Estas últimas políticas pretenden reducir el desempleo a través del reparto de empleo existente entre más trabajadores de forma que haya un mayor número de ocupados aunque conjuntamente se siga trabajando el mismo número de horas (Fernández, et al., 2011).

En cuanto a las políticas del mercado de trabajo en sentido estricto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE en adelante) hace una distinción entre políticas pasivas y activas de empleo. Las primeras son aquellas cuyo gasto está dedicado al sostenimiento de rentas, se dirigen a los efectos del desempleo y no a sus posibles causas, mientras que las segundas son políticas que tratan de ayudar de manera activa a encontrar un puesto de trabajo. Ambos tipos no deben rivalizarse, ni sustituirse, sino que deberán complementarse y relacionarse entre sí (García Serrano, 2007).

Tal y como se aprecia a lo largo del apartado, las políticas de empleo hacen referencia a un conjunto de actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos, bien sea el Estado, bien sean las CCAA. Además, dependiendo del objetivo que se pretenda conseguir, se utilizará una política

¹ Consiste en vincular el crecimiento de los salarios con el incremento en el nivel general de precios con el objetivo de proteger el poder adquisitivo real de los asalariados.

u otra, puesto que las mismas se clasifican en políticas que inciden sobre la regulación del mercado laboral y las que influyen en el mercado laboral en sentido estricto.

1.2 MARCO NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Como se ha mencionado anteriormente, la base legislativa de las políticas de empleo se recoge en la CE de 1978, cúspide del ordenamiento normativo nacional. El artículo 35 de la Constitución establece “el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente”. Asimismo, dentro del Capítulo Tercero, que recoge los principios rectores de la política social y económica, se ensalzan los artículos 40 y 41, que insta a los poderes públicos a realizar una política orientada al pleno empleo. Destacar también, como base de la política laboral española, el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

A partir de la vigencia constitucional, son numerosas las normas jurídicas que han marcado a lo largo del tiempo las políticas del mercado de trabajo en España y, no en pocos casos, con vaivenes a la hora de aplicar principios fundamentales que permitieran un desarrollo sostenible de las mismas. Estas reglas, en ocasiones, han estado condicionadas por el color político del Gobierno que dirigiera el país e incluso influenciadas por las directrices marcadas por la UE.

A continuación y de forma breve se expondrá la relación de disposiciones actuales que se han considerado más importantes sobre la materia estudiada, las políticas de empleo:

- Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, en el que se integra, debidamente regularizada, aclarada y con una estructura más ordenada la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, destacando como principales cambios:
 - La adaptación de las referencias normativas a la denominada actual de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, según el Real Decreto Ley 3/2011.
 - Adaptación a la terminología implantada por la Ley que regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, desapareciendo la referencia a “la formación ocupacional y continua” y sustituyendo la misma por el término más amplio de “formación profesional para el empleo en el ámbito laboral”.
 - Prevé expresamente la novedad introducida por la Reforma Laboral en materia de políticas activas, en el sentido de realizarse una evaluación continuada de las mismas para dotar de mayor transparencia al sistema.
- Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Comprende políticas activas de empleo (PAE en adelante) con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo y, en su caso, una ayuda económica gestionada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE en adelante), denominada Renta Activa de Inserción, vinculada a la realización de las acciones en materia de políticas activas de empleo.
- Ley 43/2006, de 29 de diciembre para la mejora del crecimiento y el empleo: regula las bonificaciones por la contratación indefinida, tanto a tiempo completo como a tiempo parcial y la modalidad de fijo discontinuo, de los trabajadores desempleados inscritos en la Oficina de Empleo. Los objetivos que pretende lograr esta ley son: la creación de empleo, el impulso de la contratación indefinida, la reducción de la tasa de temporalidad,

la mejora de protección de los trabajadores ante la falta de empleo y la modernización de los Servicios Públicos de Empleo (SPE en adelante).

- Orden TAS/1622/2007, de 5 de junio, por la que se regula la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo. La presente orden ministerial tiene por objeto el desarrollo y ejecución del Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional, en lo que se refiere al establecimiento de un programa de promoción del empleo autónomo, con el objetivo de la constitución de desempleados en trabajadores autónomos o por cuenta propia.
- Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación. Tiene por objeto regular el régimen de autorización y la actividad de las agencias de colocación que realicen actividades de intermediación laboral, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo y por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.
- Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral: siendo una de las principales reformas laborales justificada por la crisis económica y la destrucción de empleo. Bajo mi punto de vista, las medidas adoptadas más relevantes que afectan a las políticas del mercado de trabajo son:
 - autorizar a las empresas de trabajo temporal (ETT en adelante) para actuar como agencias privadas de colocación con el fin de potenciar la formación permanente de los trabajadores, especialmente jóvenes;
 - favorecer que autónomos y PYMES acudan a la contratación indefinida a través del nuevo contrato indefinido de apoyo a los emprendedores;
 - otorgar bonificaciones por la transformación de contratos en prácticas y formativos en indefinidos;
 - eliminar la bonificación de los contratos de mujeres reincorporadas al trabajo en los dos años siguientes a la maternidad;
 - incrementar hasta el 100% el importe máximo de la prestación por desempleo que pueda capitalizarse en un pago único a los beneficiarios menores de 30 años (35 años en el caso de las mujeres) que decidan ser autónomos;
 - entregar bonificaciones muy elevadas de familiares colaboradores de trabajadores autónomos.
- Ley 11/2013, de 26 de julio de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo: esta ley permite reducciones y bonificaciones en las cuotas a la seguridad social destinada al emprendimiento y el empleo joven y amplía las posibilidades de la capitalización de la prestación por desempleo.
- Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (SNE en adelante), con la finalidad de establecer un marco común homogéneo para el mencionado Sistema y dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 26 de la Ley de Empleo.
- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social: siendo esta norma la que regula el régimen de prestaciones por desempleo.
- Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral: incluye la oferta formativa de las administraciones competentes y su financiación, mejorando la coordinación, la vinculación de la formación profesional con la realidad del tejido productivo, especialmente la formación de demanda dirigida a la PYME.
- Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Estrategia de Activación para el Empleo 2017-2020: determina el marco conceptual y organizativo al que deberán referirse todas las actuaciones que se lleven a cabo en el seno del SNE en materia de políticas de activación y formación profesional para el empleo, los principios, los objetivos comunes tanto estructurales como estratégicos, los instrumentos a utilizar, la planificación estratégica de las actuaciones a desarrollar y los recursos financieros.

- Orden ESS/381/2018, de 18 de abril, por la que se aprueba la Guía técnica de referencia para el desarrollo de los protocolos de la Cartera Común de Servicios del SNE. La norma desarrolla el contenido de las actividades incluidas en la Cartera Común de Servicios del SNE a prestar por los Servicios Públicos de Empleo, así como los protocolos y criterios de calidad para su prestación, en colaboración con las Comunidades Autónomas.
- Resolución de 12 de marzo de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2019. Esta resolución establece los objetivos a alcanzar en este año en el conjunto de España y en cada una de las distintas CCAA, así como los indicadores que se van a utilizar para valorar su grado de consecución.
- Real Decreto ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo. La norma pretende dar cobertura a personas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad como es el caso de los parados de larga duración, los pensionistas, los jóvenes, los inmigrantes y determinados colectivos de trabajadores.

Por lo tanto, cabe decir que todas las disposiciones nacionales mencionadas con anterioridad han sido el resultado de las políticas de empleo llevadas a cabo por los distintos Gobiernos desde la aprobación de la CE.

1.3 POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Una vez comentado el marco normativo de las políticas de empleo y teniendo en cuenta la distinción de las políticas de empleo entre activas y pasivas (tabla 1.1), en este apartado se analizarán las primeras, mientras que en el punto siguiente (1.4), se estudiarán las políticas pasivas.

El concepto de política activa de empleo no es reciente ya que se remonta a los años 60 conforme señala Tobes (2002). No obstante, es a partir de los años 90 cuando toman mayor intensidad para combatir el desempleo, puesto que se consideró que la medida más eficaz de reducir el desempleo es el fomento del empleo.

La definición de políticas activas del mercado de trabajo que proporciona la OCDE es probablemente la más extendida. Según Ramos, Suriñach y Artís (2010), este organismo define dichas políticas como el conjunto de medidas que pretenden incidir directamente en el mercado de trabajo, actuando sobre la demanda de trabajo, además de aquellos programas que tratan de mejorar los procesos de ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo.

La Ley de Empleo en el artículo 36 define estas políticas como “el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y a la economía social”.

Para Cardona y Cabeza (2014) estas políticas son un “conjunto de medidas y acciones, adoptadas por los poderes públicos, destinadas a favorecer la adaptación de la mano de obra (formación profesional), fomentar la creación de empleo, mantener los existentes y conseguir el ajuste simultáneo entre la oferta y la demanda de empleo a través de una mejor circulación de la información y de unos servicios de empleo más eficaces”.

Al igual que existen multitud de definiciones y matizaciones de estas políticas activas, también existen distintos criterios a la hora de clasificarlas. Desde el punto de vista académico (SEPE, 2019), se pueden distinguir:

- Políticas de creación de empleo, cuyo objetivo es estimular la demanda de empleo mediante incentivos a la contratación, la creación directa de empleo público y la promoción del emprendimiento y del autoempleo.
- Políticas de intermediación en el mercado laboral, cuya finalidad es mejorar los servicios de intermediación laboral entre la oferta y la demanda de trabajo, pretendiendo conseguir un engranaje entre los puestos de trabajo y los solicitantes de empleo.
- Políticas de educación y formación para trabajadores y desempleados para que sean más eficientes y con el fin de incrementar y mejorar su empleabilidad.

Otro criterio de clasificación posible consiste en tener en cuenta a los destinatarios de las políticas, diferenciando políticas de demanda y políticas de oferta. Las primeras, las políticas de demanda, se enmarcan en la discriminación positiva de colectivos con dificultades para acceder al mercado de trabajo (mujeres, jóvenes o desempleados de larga duración). Esta discriminación se sirve de incentivos o subvenciones que pretender impulsar la contratación de estos grupos. Por otro lado, las políticas de oferta se encuentran vinculadas a la formación profesional con el objetivo de adecuar a las necesidades del mercado de trabajo las cualificaciones del factor trabajo (Tobes, 2002 y Galardón, 2011).

Para terminar el presente apartado, De la Rica (2015) y Kluve (2006) clasifican las políticas activas de empleo en cuatro tipos:

- Formación básica y la orientación: son más elementales y tienen más elementos informativos sobre la búsqueda de empleo, la orientación laboral del demandante, el diseño de un perfil laboral y otros servicios que busquen la inserción laboral en términos más amplios.
- Formación específica: son cursos de formación que aumentan el capital humano de los demandantes de empleo, los cuales requieren de formación previa.
- Los incentivos a la contratación y al emprendimiento: se tratan de subsidios o deducciones fiscales a agentes contratantes o a la creación de nuevos negocios, los cuales abaratan costes a la hora de contratar a desempleados a su actividad.
- La creación directa de empleo: aquella que es llevada a cabo directamente a través de la oferta pública de empleo.

En definitiva, las políticas activas de empleo se centran en arbitrar medidas que ayude a los desempleados en un proceso de inserción al empleo. Además, pueden ser clasificadas atendiendo a diversos criterios.

1.4 POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO

La OCDE define las políticas pasivas como aquéllas que tienen como objetivo responder a las situaciones de carencia de rentas de los parados, asegurándoles un cierto nivel de ingresos e incluyen, en ocasiones, medidas de fomento de las jubilaciones anticipadas. Por otro lado, García Serrano (2007) sostiene que la política pasiva es el “conjunto de recursos públicos destinados a paliar la situación de los trabajadores que se encuentran en situación de desempleo mediante diferentes medias como las prestaciones y los subsidios de desempleo”. Con estas conceptualizaciones sobre el término política pública se observa que para poder ser beneficiario, el individuo debe encontrarse, generalmente, en una situación de desempleo.

El profesor Alonso Olea (2013) define el desempleo como “la situación en que se halla quien siendo habitualmente un trabajador por cuenta ajena, encontrándose físicamente apto para el

trabajo y teniendo el deseo de trabajar, ha de permanecer ocioso y sin prestar sus servicios por causa independiente de su voluntad”. Se trata de un problema fundamental que en la actualidad tiene la sociedad española, lo que supone importantes costes no sólo económicos, sino también sociales y de tipo psicológico para el individuo. Todo ello, hace que el desempleo haya tenido un protagonismo central en el sistema de la Seguridad Social.

La protección por desempleo es competencia de la Administración General del Estado, al ser parte del sistema de Seguridad Social. Mortensen y Pissarides (1994) consideran las prestaciones por desempleo como un factor que eleva el salario de reserva² y que retrasa el aceptar una oferta de trabajo por parte de los desempleados, al no contemplar salarios por dejado de la prestación por desempleo, influyendo también en la duración del desempleo. Por otro lado, Snower (1994) opina que las prestaciones por desempleo deben estar motivadas con el objetivo de superar sus dos grandes deficiencias, es decir, los efectos de la desincentivación en la búsqueda de empleo y la pérdida de renta en los más desfavorecidos.

Respecto de las prestaciones por desempleo, caben distinguir actualmente dos niveles: el contributivo y el asistencial.

El nivel contributivo tiene por objeto proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un puesto de trabajo anterior. Estas prestaciones pueden tener un carácter total cuando la actividad laboral cese totalmente y parcial cuando el individuo vea reducida temporalmente su jornada diaria, entre un 10 y un máximo de un 70 por ciento.

En la actualidad, la cuantía de la prestación equivale al 70% de la base reguladora calculada según las bases de cotización de contingencias profesionales de los 180 últimos días cotizados, durante los primeros 6 meses y el 50% a partir de dicho periodo. Dicha cuantía presenta dos límites, uno superior y otro inferior, por lo que la cuantía de la prestación no podrá superar el 175% del indicador público de rentas de efectos múltiples “IPREM” (cuantía máxima) y no podrá ser inferior al 80% del IPREM (cuantía mínima).

Respecto a la duración de la prestación, ésta estará en función de los periodos de ocupación cotizada en los seis años anteriores a la situación de desempleo con arreglo a la escala reflejada en la tabla 1.2.

Tabla 1.2

Duración del derecho de cobro de la prestación por desempleo según periodo de cotización.

Periodo de cotización (en días)	Periodo de prestación (en días)
Desde 360 hasta 539	120
Desde 540 hasta 719	180
Desde 720 hasta 899	240
Desde 900 hasta 1079	300
Desde 1080 hasta 1259	360
Desde 1260 hasta 1439	420
Desde 1440 hasta 1619	480
Desde 1620 hasta 1799	540
Desde 1800 hasta 1979	600
Desde 1980 hasta 2159	660
Desde 2160	720

Fuente: SEPE.

² Salario por encima del cual al individuo le compensa trabajar o el salario máximo por el que el trabajador no está dispuesto a participar en el mercado de trabajo, es decir, el mínimo aceptable.

Durante el periodo de percepción de la prestación, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE en adelante) como entidad gestora ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social y descontará de la cuantía de la prestación la aportación que corresponda al trabajador. Cebrián (1996) indica que la conducta de los beneficiarios viene condicionada por la duración de la prestación y este periodo está vinculado con la duración del empleo anterior.

Esta prestación contributiva podrá ser capitalizada en aquellos supuestos que supongan el inicio de la actividad laboral como trabajador autónomo o como socio de una entidad mercantil.

En cuanto al nivel asistencial, complementario al nivel contributivo, está destinado a la protección de los desempleados que por diferentes motivos, legalmente enumerados, no han podido volver a trabajar y por ende, no han podido acceder al nivel contributivo o han agotado la prestación correspondiente en el nivel contributivo.

Esta acción protectora a nivel asistencial comprende:

- El subsidio por desempleo.
- El abono de la cotización a la Seguridad Social correspondiente a la contingencia de jubilación en los casos previstos en el artículo 280 del TRLGSS.
- El derecho a las prestaciones de asistencia sanitaria y, en su caso, a las prestaciones familiares, en las mismas condiciones que los trabajadores incluidos en algún régimen de Seguridad Social.
- Las acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de parados y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable.

En cuanto a la cuantía del subsidio cabe decir que será igual al 80% del IPREM y su duración será de seis meses prorrogables, por periodos semestrales, hasta un máximo de dieciocho meses, excepto en los siguientes casos:

- Si el beneficiario es mayor de cuarenta y cinco años, tiene responsabilidades familiares, ha agotado el derecho a prestaciones por desempleo de, al menos, ciento veinte días, el subsidio se prorrogará hasta un máximo de veinticuatro meses.
- Si el beneficiario es mayor de cuarenta y cinco años que han agotado un derecho a prestación por desempleo, de al menos, ciento ochenta días, el subsidio se prorrogara hasta un máximo de treinta meses.
- Si el beneficiario es menor de cuarenta y cinco años, tiene responsabilidades familiares, ha agotado un derecho a prestaciones por desempleo de, al menos, ciento ochenta días, el subsidio se prorrogará hasta un máximo de veinticuatro meses.
- Si el beneficiario es mayor de cuarenta y cinco años, si carece de responsabilidades familiares, la duración del subsidio será de seis meses improrrogables.

Sin embargo, el trabajador puede tener o no, responsabilidades familiares. En el caso que el trabajador tenga responsabilidades familiares:

- Si acredita un periodo de cotización de 3 meses, la duración del subsidio será de 3 meses.
- Si se acredita un periodo de cotización de 4 meses, la duración del subsidio será de 4 meses.
- Si se acredita un periodo de cotización de 5 meses, la duración del subsidio será de 5 meses.
- Si se acredita un periodo de cotización de 6 o más meses, la duración del subsidio será de 21 meses. En este caso se reconocerá un periodo de 6 meses, prorrogables hasta agotar la duración

CAPÍTULO 1

Por el contrario, en el caso de que el trabajador carezca de responsabilidades familiares y tenga al menos seis meses de cotización, la duración del subsidio será de seis meses improrrogables.

Tras la entrada en vigor del Real Decreto Ley 8/2019, de 8 de marzo, el subsidio para trabajadores mayores de cincuenta y dos años se extenderá, como máximo, hasta que el trabajador alcance la edad ordinaria que se exija en cada caso para tener derecho a la pensión contributiva de jubilación.

Tanto el SEPE y los servicios públicos de empleo autonómicos requieren que los beneficiarios tanto de las prestaciones contributivas como asistencias, suscriban el compromiso de actividad, es decir, el compromiso de buscar activamente empleo y de aceptar una oferta de colocación adecuada.

Por otro lado, dentro de las políticas pasivas se incluye la jubilación anticipada, situación en la que se encuentra un trabajador que ha llegado a un acuerdo con la empresa y en el que se suscriben dos aspectos. Por un lado, para finalizar su relación laboral, pasando a encontrarse desempleado y por el otro, para percibir la indemnización acordada, los derechos de protección social y un complemento económico de la empresa, hasta la edad que le permita acceder a la jubilación ordinaria.

Por todo lo expuesto, las políticas pasivas adquieren una especial relevancia en la actualidad, ya que son las que permiten que los individuos, carentes de rentas o en una situación de jubilación anticipada, puedan disponer de una serie de recursos económicos. Es por ello que Peydró (2000) considera necesario e importante invertir en políticas pasivas para respaldar la protección de los parados y poder garantizar que la sociedad aspire a niveles razonables de bienestar. Por otro lado, Cardona, et al., (2014) considera que tanto las políticas activas como las pasivas de empleo están pensadas para garantizar el mayor bienestar de los trabajadores y garantizar el mejor funcionamiento del mercado de trabajo.

CAPÍTULO 2

DIRECTRICES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE EMPLEO

DIRECTRICES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE EMPLEO

Una vez contemplada la conceptualización de las políticas de empleo, su principal normativa nacional y su respectiva clasificación en activas y pasivas, se analizará, en el presente capítulo, las directrices que estipula la Unión Europea en materia de empleo.

Cabe decir que estas indicaciones europeas son especialmente relevantes para España puesto que determinan las instrucciones que se deben seguir en materia de empleo desde un ámbito nacional. Por ello, en primer lugar, se pondrán de manifiesto los antecedentes de la actual estrategia con el fin de conocer la evolución de estas estrategias y su influencia en el ámbito nacional. Seguidamente se expondrá la Estrategia Europa 2020, que destaca por su presente vigencia y por último se menciona la Estrategia de Empleo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, siendo esta organización otro organismo competente en materia de empleo.

2.1 ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA EUROPA

El desempleo, como se ha comentado anteriormente, es un problema prioritario para la UE. Por ello, y según el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, las políticas de empleo parten de dos notas caracterizadoras: coordinación y dependencia con la finalidad de obtener un alto nivel de empleo (Cristóbal, 2001).

La tabla 2.1 refleja los acontecimientos históricos más significativos respecto de la Estrategia Europea de Empleo (en adelante, EEE) (Cristóbal, 2001).

Tabla 2.1

Hitos históricos de la EEE.

Año	Hitos	Explicación
1993	Libro Blanco de la Comisión Delors	Elaborado sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo que planteó el debate sobre el paro en la UE. Pretende reducir la tasa de desempleo a la mitad a finales de siglo. Entre otras cuestiones, mediante reformas estructurales, tales como, el sistema fiscal, la organización del trabajo, la desregulación del mercado, la modernización de las PYMES y la competitividad.
1994	Estrategia de Essen	Se aprueba el primer plan de acción de empleo, basado en cinco áreas prioritarias: reforzamiento de las inversiones en formación profesional (FP en adelante), la intensificación de la relación entre creación de puestos de trabajo y el crecimiento económico, la reducción de costes laborales indirectos, la mejora de la efectividad de las políticas activas y el incremento de las medidas a favor de colectivos vulnerables.
1995-1996	Consejo Europeo de Madrid y Dublín	Se analizan y evalúan los progresos realizados en la anterior estrategia, en relación con la evolución del empleo, las políticas activas y el intercambio de experiencias.

DIRECTRICES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE EMPLEO

Junio 1997	Tratado de Ámsterdam	Se crea una nueva estrategia de empleo (EEE) para Europa, dando impulso a la estrategia de Essen, reconociendo que el empleo es un “asunto de interés común” y apareciendo cuatro pilares que se plasmaron en este plan (empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades). Aquí arrancan las tres líneas de actuación: 1) Estrategia Europea de Empleo; 2) Estrategia de Lisboa y su sucesora Europa 2020 y 3) la Agenda Social Renovada 2008-2010.
Noviembre 1997	Cumbre de Empleo de Luxemburgo	Se propuso traducir la idea de empleo como “asunto de interés común” poniendo en práctica el proceso de Luxemburgo, aprobando 18 directrices de empleo basándose en 4 pilares básicos y debiendo cumplirse en un plazo de 5 años el objetivo de reducir considerablemente el desempleo. Los pilares básicos son la orientación para el empleo, los planes nacionales de acción (PNA), el informe conjunto sobre el empleo y las recomendaciones específicas por país tras evaluar los programas nacionales de reforma.
1998	Consejo de Viena	Se reúnen los líderes europeos. Este acuerdo permite deducir que los esfuerzos coordinados para promover el empleo han conseguidos resultados alentados. Por otro lado, se acuerda aumentar el número de directrices a 22, destacando el fomento del empleo, el crecimiento económico y de la estabilidad.
2000	Consejo Europeo de Lisboa	Se creó la “Estrategia de Lisboa” fijando como objetivo que la UE fuera, en 2010, “la economía basada en el conocimiento más competitivo y dinámico del mundo”, capaz de conseguir un crecimiento económico sostenible, con más y mejores empleos, mejor cohesión social y respetando al medio ambiente. Esta Estrategia fue revisada al estar lejos de alcanzar los objetivos marcados. En el Consejo de 2005 se produjo un cambio de orientación centrada en aumentar la tasa de ocupación de la UE e incrementar el porcentaje de mujeres ocupadas adoptándose una revisión anual de los planes. En posteriores Consejos se plantearon mejorar la calidad del trabajo, el envejecimiento activo y el aprendizaje permanente que, se fueron integrando en los objetivos y en las orientaciones anuales referentes al empleo.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PricewaterhouseCooper (PwC España), 2004 y de la Comisión Europea.

Además, cabe decir que en el Consejo Europeo (2009) se revisó la Estrategia de Lisboa teniendo como base el impacto de la crisis mundial y los nuevos retos, los desafíos para el futuro, dando lugar a la propuesta de una estrategia sucesora que se inició en 2010 y que fue denominada “Europa 2020” siendo este un plan ambicioso cuyo objetivo era reformar el sector financiero, apoyar la demanda, impulsar la inversión y mantener o crear empleo.

Por lo tanto, se observa que aunque el desempleo haya sido considerado como un gran problema desde tiempos inmemorables, la UE y sus miembros han ido adoptando diversas medidas para su reducción aprobando, para ello, diferentes Tratados, Consejos, etc. expuestos anteriormente. Sin

embargo, en el punto siguiente se analizará más profundamente esta última estrategia, “Europa 2020”, debido a su importancia en la actualidad.

2.2 ESTRATEGIA EUROPA 2020

Europa, en un contexto de crisis económica y financiera que ponen de relieve las carencias y debilidades de la economía, mediante el Consejo Europeo celebrado en Bruselas, 2010 dio origen a la estrategia “Europa 2020”. Su finalidad consiste en conseguir una economía inteligente, sostenible e integradora que permita el disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social para la siguiente década.

Las tres prioridades propuestas por la Estrategia Europa 2020 y que se refuerzan mutuamente son tres:

- El crecimiento inteligente: mediante el desarrollo del conocimiento y la innovación.
- El crecimiento sostenible: basado en una economía más competitiva, más verde y más eficaz en la gestión de los recursos.
- El crecimiento integrador: orientado a reforzar un alto nivel de empleo que tenga cohesión territorial y social.

En la tabla 2.2 expuesta a continuación, se analiza más detalladamente cada uno de los instrumentos utilizados para llevar a cabo dichas prioridades.

Tabla 2.2
Prioridades de la Estrategia Europa 2020.

<i>INNOVACIÓN</i>	<i>CLIMA, ENERGÍA Y MOVILIDAD</i>	<i>EMPLEO Y CUALIFICACIONES</i>
Iniciativa emblemática de la UE: " Unión por la innovación ". Mejorar las condiciones generales y de acceso a la financiación destinada a la investigación e innovación con el fin de reforzar la cadena de innovación e impulsar los niveles de inversión en toda la Unión.	Iniciativa emblemática de la UE: " Una Europa que aproveche eficazmente los recursos ". Ayudar a desligar crecimiento económico y uso de recursos, reduciendo las emisiones de carbono de nuestra economía, incrementando el uso de energías renovables, modernizando nuestro sector del transporte y promoviendo un uso eficaz de la energía.	Iniciativa emblemática de la UE: " Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos ". Modernizar los mercados laborales facilitando la movilidad de los trabajadores y el desarrollo de cualificaciones a lo largo de la vida, con el fin de incrementar la participación en el empleo y de adecuar mejor la oferta a la demanda.
<i>EDUCACIÓN</i>	<i>COMPETITIVIDAD</i>	<i>LUCHA CONTRA LA POBREZA</i>
Iniciativa emblemática de la UE: " Juventud en movimiento ". Reforzar los resultados de los sistemas educativos y consolidar el atractivo internacional de la educación superior europea.	Iniciativa emblemática de la UE: " Una política industrial para la era de la mundialización ". Mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYMES y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte sostenible que pueda competir mundialmente.	Iniciativa emblemática de la UE: " Plataforma europea contra la pobreza ". Garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo lleguen a todos y de que las personas afectas por la pobreza y la exclusión social puedan vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad.
<i>SOCIEDAD DIGITAL</i>		
Iniciativa emblemática de la UE: " Una agenda digital para Europa ". Acelerar la implantación de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para familias y empresas.		

Fuente: Comisión Europea (Eurostat).

Además, esta Estrategia tiene fijado cinco objetivos principales interrelacionados. Estos objetivos son el empleo, la Investigación y el Desarrollo (I+D en adelante), el cambio climático y la sostenibilidad energética, la educación y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

- Empleo: un 75% de la población que tenga entre 20 y 64 años deberá estar empleada.
- I+D: el 3% del PIB de la UE deberá ser invertido en I+D.
- Cambio climático y sostenibilidad energética: basado en el objetivo “20-20-20” que significa, reducir emisiones de gases un 20%, aumentar en un 20% las energías renovables e incrementar en un 20% la eficiencia energética.

DIRECTRICES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE EMPLEO

- Educación: el porcentaje de abandono escolar deberá estar por debajo del 10% y se tendrá que conseguir que el 40% de las personas cuya edad esté comprendida entre los 30 y 40 años completen sus estudios superiores.
- Lucha contra la pobreza y la exclusión social: el riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Aunque la Comisión propone los anteriores y ambiciosos objetivos, cada Estado miembro, dependiendo de su nivel de ambición, adoptará sus propias metas nacionales en cada una de las áreas.

Por ello en la tabla 2.3 se determinan los objetivos para nuestro país en 2020, teniendo en cuenta que deben ser los parámetros fundamentales de la UE.

Tabla 2.3
Objetivos para España en Europa 2020.

Objetivos	Índices
Tasa de Empleo (%)	74%
I+D (% del PIB)	2%
Objetivos de reducción de emisiones de CO2	-10%
Energías Renovables	20%
Eficiencia energética	20%
Abandono Escolar (%)	15%
Enseñanza superior (%)	44%
Reducción de la Población en riesgo de pobreza o exclusión social	1,4 – 1,5 mill

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Con la finalidad de que los objetivos indicados no sean únicamente inspiraciones cualitativas, deberán cuantificarse, verificar el grado de cumplimiento. Para ello, la Comisión Europea propone lo que se ha denominado “Agenda 2020” que recoge las siete iniciativas emblemáticas. En la tabla 2.4 se analiza el contenido de cada una de las siete iniciativas propuestas.

Tabla 2.4
Iniciativas emblemáticas de la Agenda 2020.

Iniciativa	Contenido
“La Unión de la innovación”	Adaptar la política I+D+i a los retos actuales.
“Juventud en movimiento”	Aumento del atractivo de los sistemas de educación europeos a partir de una mayor movilidad de estudiantes.
“Una agenda digital para Europa”	Ventaja en los mercados a través de un mercado único digital bajado en el acceso a internet.
“Una Europa que utilice eficazmente los recursos”	Lograr una economía de bajo nivel de carbono y eficiente.
“Una política industrial para la era de la mundialización”	Promoción del espíritu empresarial fomentando nuevas capacidades.
“Una agenda para las nuevas cualificaciones y empleos”	Creación de condiciones en el mercado laboral para aumentar el empleo.
“Plataforma europea contra la pobreza”	Garantizar la cohesión económica y social y regiones más desfavorecidas.

Fuente: Comisión Europea (2010).

Como ya se ha expuesto anteriormente, la UE se limita a asesorar, coordinar y controlar la elaboración de las políticas de empleo. Hay que tener en cuenta que los Estados miembros mantienen sus principales competencias en esta materia de empleo y podrán recurrir al apoyo del Fondo Social Europeo para su aplicación.

Además, la Comisión Europea es la encargada de diseñar y proponer las Directrices de empleos, basándose en las prioridades comunes acordadas por los Estados miembros para sus políticas de empleo. Pero es el Consejo quien adopta o no dichas directrices, previa consulta con el Parlamento Europeo y el resto de instituciones consultivas.

Una materialización de esta consulta hace referencia a las Directrices adoptadas e integradas en la Estrategia Europa 2020, que son diez:

- Garantizar la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas.
- Abordar los desequilibrios macroeconómicos.
- Reducir los desequilibrios dentro de la zona del euro.
- 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.
- Mejorar la utilización eficiente de los recursos y reducir los gases de efecto invernadero.
- Mejorar el entorno para las empresas y los consumidores y modernizar y desarrollar la base industrial para garantizar el pleno funcionamiento del mercado interior.
- Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad.
- Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente.
- Mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles, e incrementar la participación en la enseñanza superior.
- Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

No obstante, hay que tener en cuenta que las Directrices de empleo están integradas en las Directrices generales para las políticas económicas. De esta forma, se puede decir que las cuatro últimas directrices mencionadas anteriormente hacen referencia directa a la Estrategia Europea de Empleo.

En la tabla 2.5 se exponen las diversas orientaciones adoptadas en esta materia incluidas dentro de la Estrategia de Lisboa, la Estrategia Lisboa Renovada y la Estrategia Europa 2020.

Tabla 2.5

Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

Orientaciones para el Empleo (2005-2008)	Orientaciones para el empleo (2008-2010)	Orientaciones para el empleo (2010-2014)	Orientaciones para el empleo (2015-2019)
Estrategia de Lisboa	Estrategia Lisboa Renovada	Estrategia Europa 2020	
(16) Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.	(17) Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.	(7) Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad.	(5) Impulsar la demanda de mano de obra.
(17) Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.	(18) Promover un enfoque del trabajo en el ciclo de vida.	(8) Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente.	(6) Aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias.
(18) Garantizar mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas.	(19) Garantizar unos mercados de trabajo remunerador para los solicitantes de empleo, entre ellos las personas desfavorecidas, y para las personas inactivas.	(9) Mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente.	(7) Mejorar el buen funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social.
(19) Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.	(20) Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.		(8) Promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza.
(20) Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo.	(21) Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo.		
(21) Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo.			

DIRECTRICES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE EMPLEO

(22) Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.	prestando la debida atención al papel de los interlocutores sociales.	(10) Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.
(23) Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.	(22) Asegurar una evolución de los costes laborales y establecer mecanismos de fijación de salarios que favorezcan el empleo.	
	(23) Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.	
	(24) Adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Guía de la Estrategia de Lisboa (2008), Observatorio Social Europeo (Abril 2010) y Comisión Europea (2015 y 2018).

Además de ser la encargada de diseñar y proponer las Directrices de empleos, la Comisión Europea se encarga de controlar la EEE, de elaborar un informe anual de evaluación de dichas políticas y de establecer una serie de recomendaciones específicas a cada país, proponiendo acciones concretas destinadas a mejorar la situación del empleo. Los controles de seguimiento vienen realizándose a través de la oficina estadística de la UE, denominada Eurostat.

Cabe decir que, aunque sea controlada por la Comisión, la EEE actúa a través de un procedimiento “abierto de coordinación” en el que todos los Estados miembros analizan las prioridades de las políticas de empleo, intercambiando buenas prácticas y recomendando el aprendizaje mutuo sobre políticas de empleo. Para ello, cuentan con la ayuda de investigadores independientes y socios locales.

Mediante la Estrategia Europa 2020 se pretende alcanzar una economía social de mercado sostenible, invirtiendo en investigación, conocimiento e innovación. La Estrategia ha reorientado sus prioridades hacia políticas que aumenten el capital humano y la calidad del trabajo, siendo fundamental desarrollar la educación y la formación, sobre todo, entre los jóvenes. De esta forma, se fomentarán herramientas que adecuen la formación a los empleos del futuro con la finalidad de motivar la productividad y crear empleos más estables. Igualmente, otros mecanismos importantes para impulsar el mercado de trabajo es implantar eficaces servicios nacionales de empleo, por un lado y por el otro, aumentar la cooperación entre las instituciones educativas, las organizaciones empresariales y sindicales.

La Estrategia Europa 2020 se pone en práctica a través del denominado “semestre europeo”, iniciado en 2011. Es un proceso anual de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias entre los estados miembros y la UE que se articula en cuatro fases:

- Establecer las orientaciones comunes para las políticas de empleo que constan de prioridades y objetivos comunes propuestos por la Comisión y los Estados miembros.
- Elaborar el informe conjunto sobre el empleo, basado en el análisis de la situación de empleo en Europa, la aplicación de las orientaciones para el empleo y la evaluación del cuadro de indicadores sociales y de empleo.
- Redactar los programas nacionales de reforma aportados por los Estados miembros que son examinados por la Comisión.
- Tras evaluar los programas nacionales de reforma, la Comisión publica informes analizando sus políticas económicas y formulando recomendaciones concretas a cada país.

Además, la Comisión Europea (2016) adoptó una nueva agenda de habilidades para Europa a través de diez acciones para poner a disposición de las personas la formación, las habilidades y el apoyo adecuado que han sido expuestas en la tabla 2.6.

Tabla 2.6*Acciones de la Nueva Agenda de capacidades para Europa.*

Acción	Descripción
Caminos de mejora: nuevas oportunidades para adultos Marco europeo de cualificaciones	Ayuda a adultos poco cualificados a adquirir un nivel mínimo de alfabetización, aritmética y habilidades digitales Apoyar una mejor comprensión de las cualificaciones y hacer un mejor uso de todas las habilidades disponibles en el mercado laboral.
Coalición de habilidades digitales y empleos	Apoyar la cooperación entre la educación, el empleo y las partes interesadas de la industria con el objetivo de mejorar las habilidades digitales de la población en general, no solo de profesionales de TI.
Plan para la cooperación sectorial en habilidades	Mejorar la inteligencia de habilidades y abordar la escasez de habilidades en sectores económicos específicos como la impresión 3D y tradicionales como la construcción.
Herramienta de perfil de habilidades de la UE para nacionales de terceros países Educación y formación profesional (FP en adelante) Competencias clave	Apoyar la identificación temprana de las habilidades de los solicitantes de asilo, refugiados y migrantes. Apoyar la modernización de la FP. Para el aprendizaje permanente y el adquirir habilidades necesarias para trabajar y vivir en el Siglo XXI.
Europass	Ofrecer información útil en tiempo real sobre las necesidades y tendencias de habilidades que pueden ayudar con las opciones de carrera y aprendizaje.
Seguimiento de graduados	Mejorar la comprensión del desempeño de los graduados después de sus experiencias de educación y capacitación.
Análisis e intercambio de mejores prácticas sobre flujos cerebrales	Analiza la fuga de cerebros en Europa y estudia identificar políticas y medidas para gestionar este fenómeno.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados de la Comisión Europea (2016).

Estas acciones están diseñadas para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad con el objetivo de:

- Mejorar la calidad y relevancia de las capacidades y otras formas de adquirir habilidades.
- Hacer que las habilidades sean visibles.
- Mejorar la información y la comprensión de las tendencias y patrones en las demandas de habilidades y empleos para permitir a las personas tomar mejores decisiones profesionales, que sus trabajos sean de calidad y mejoren sus oportunidades laborales.

Las últimas recomendaciones específicas vigentes que el Consejo ha realizado a España para 2020-2021 se agrupan en 4 apartados:

- Combatir eficazmente la pandemia, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Cuando las condiciones económicas lo permitan, se aplicarán políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que se fomenta la inversión. Por otro lado, se reforzará el sistema sanitario, en lo relativo a los trabajadores sanitarios y a los productos médicos y las infraestructuras esenciales.
- Respalda el empleo mediante medidas para mantener los puestos de trabajo, los incentivos eficaces a la contratación y el desarrollo de las cualificaciones. Reforzar la protección por desempleo, especialmente para los trabajadores atípicos. Y mejorar la cobertura y la adecuación de los regímenes de renta mínima y de apoyo a la familia, así como el acceso al aprendizaje digital.
- Asegurar medidas eficaces encaminadas a proporcionar liquidez a las pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores autónomos. Anticipar los proyectos de inversión pública que se encuentran en una fase avanzada de desarrollo y promover la inversión privada para impulsar la recuperación económica. Centrar la inversión en la transición

ecológica y digital, y particularmente en el fomento de la investigación e innovación, en la producción y utilización de fuentes de energía limpia y eficiente, en la infraestructura energética, en la gestión de los recursos hídricos y de los residuos y en el transporte sostenible.

- Mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y reforzar el marco de contratación pública para respaldar la recuperación de forma eficiente.

Barroso (2010) incide que tanto los objetivos como las recomendaciones propuestas por la Estrategia Europa 2020 presentan una importante interrelación entre ambas. Por ello, se vuelve necesario el compromiso de las naciones para incorporar en sus Planes Nacionales de Empleo las distintas sugerencias para conseguir estos objetivos.

2.3 ESTRATEGIA DE EMPLEO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

Como se ha visto, las Directrices, bien sean referidas al empleo, bien sean más generales, son diseñadas y propuestas por la Comisión Europea y adoptadas por el Consejo Europeo, previa consulta con el resto de instituciones europeas, como puede ser el Parlamento Europeo. No obstante, existe otro Organismo Económico Internacional destacado que también se encarga de desarrollar políticas públicas denominado OCDE. Este organismo agrupa a 37 países, siendo su principal función la de promover políticas que mejoren el bienestar social y económico de las personas. Los países integrantes trabajan de forma conjunta para dar soluciones a problemas e intercambiar experiencias en los ámbitos económico, social y medioambiental

En su último informe “Going for Growth 2019” (“Apuesta por el crecimiento 2019”) en el que analiza el rendimiento económico y las políticas estructurales de los países miembros con la finalidad de ofrecer recomendaciones, destacamos las propuestas realizadas a España:

- Mejorar la calidad de la enseñanza, modernizar y mejorar el acceso a la Formación Profesional y superior y garantizar programas adaptados al mercado de trabajo.
- Reducir la elevada tasa de desempleo tanto de larga duración como juvenil.
- Fortalecer las políticas activas de empleo aumentando los recursos y mejorando la eficiencia de los servicios públicos de empleo.
- Reducir la dualidad del mercado de trabajo, buscando mayor confluencia entre las indemnizaciones por despidos de los temporales e indefinidos.
- Reducir las altas tasas de contratación temporal.
- Eliminar las regulaciones que dependan del tamaño de las empresas, implementando la Ley de Unidad de Mercado.
- Reducir las contribuciones a la Seguridad Social del empresario por los trabajadores con bajos salarios que tengan contrato indefinido.

Las recomendaciones suponen un reto difícil ya que tienen el propósito de reducir el desempleo y mejorar la calidad del empleo, todo ello, gracias al intercambio de experiencias entre los distintos países integrantes de la OCDE. En este sentido se puede destacar las medidas tomadas por Reino Unido, Australia y Países Bajos que han permitido ser países con unas tasas de desempleo muy inferiores a España.

Sin embargo, tal y como se ha ido exponiendo a lo largo del apartado, estas recomendaciones no son novedad, puesto que se han ido implementando desde 1993 a través de una serie de estrategias. Aunque existan múltiples técnicas, se ha analizado más detalladamente la

CAPÍTULO 2

Estrategia Europea 2020 debido a su contemporaneidad. Por último, cabe decir que las mismas pueden ser, por un lado, diseñadas por la Comisión Europea y adoptadas por el Consejo Europeo, no sin antes tener la aprobación de otras instituciones europeas y por otro lado, las adoptadas por la OCDE.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

Una vez realizada la respectiva evolución de las estrategias europeas en materia de empleo hasta la actualidad, cabe recalcar que tanto Europa como la OCDE son organismos que determinan las indicaciones que debe seguir España en esta materia.

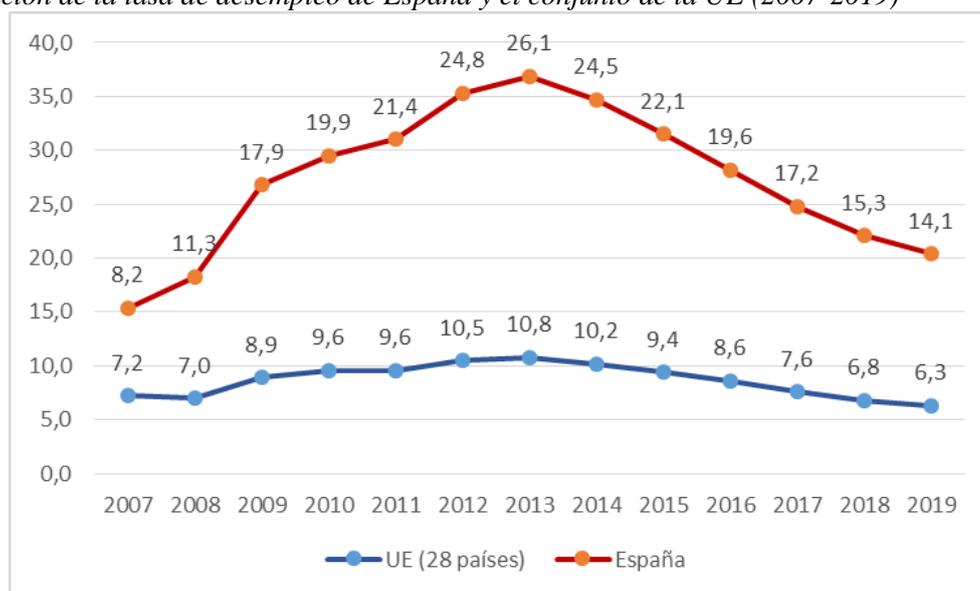
Es por ello que en este punto se realizará un análisis exhaustivo de las políticas de empleo en el ámbito nacional con el objetivo de poner de relieve el comportamiento y dinámica del gasto público en las políticas de empleo en el mercado de trabajo español.

3.1 CONTEXTO DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

El mercado de trabajo español presenta unas características tan singulares que, para poder conocer el contexto en el que actúan las políticas de empleo, hacen necesario su análisis previo. Es decir, primero se deben estudiar dichas particularidades con el fin de comprender las políticas de empleo que rigen en el mercado de empleo nacional. Entre estos caracteres, se pueden destacar la estructura sociodemográfica, los indicadores propios de cualquier mercado de trabajo pudiendo destacar el desempleo, la dualidad laboral, la economía sumergida y el fraude y el contexto educativo, entre otros.

En cuanto a la estructura sociodemográfica, cabe decir que es muy similar a la media de los países de la UE y a otros países occidentales debido al envejecimiento de la población y su escasa natalidad, así como en lo que se refiere a proyecciones demográficas futuras de descenso poblacional. En la actualidad, su saldo vegetativo es negativo ya que, según los datos del año 2018 del Instituto Nacional de Estadística (INE en adelante), en España se produjeron 427.721 defunciones frente a 327.777 nacimientos. Estos datos reflejan que las defunciones son superiores a los nacimientos, lo que significa que la población se contrae y está sufriendo un proceso de envejecimiento.

En cuanto a las singularidades específicas del mercado de trabajo español, cabe señalar que este se caracteriza por sus elevados ritmos de creación y destrucción de empleo, con una mayor volatilidad en este sentido respecto de los países europeos en general. Respecto al desempleo, el gráfico 3.1 refleja la evolución de la tasa de desempleo de España en comparación con la media europea. Actualmente, España tiene una tasa de paro del 14,10%, ocupando la segunda posición de dicho ranking después de Grecia (17,3%), mientras que la media del conjunto europeo es del 6,3%.

Gráfico 3.1*Evolución de la tasa de desempleo de España y el conjunto de la UE (2007-2019)*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Continuando con el análisis del gráfico 3.1, se puede observar que España, un año antes de la crisis económica de 2008, producida por la explotación de la burbuja inmobiliaria y la crisis bancaria, tiene una tasa de desempleo media anual del 8,2%, por debajo del 10%. Por otro lado, en el periodo comprendido entre 2011-2015, la tasa de paro española no baja del 20%, alcanzando su máximo histórico en el 2013, con un porcentaje del 26,1%, superando en 15,3 puntos a la tasa de desempleo media de la UE.

Pasando del ámbito nacional a uno inferior, cabe mencionar que la tasa de desempleo por Comunidades Autónomas (ver tabla 3.4) refleja diferencias de unas zonas a otras, existiendo un desempleo más elevado en el sur que en el norte de España. Concretamente se destaca a Extremadura como la comunidad más desocupada, con una tasa media anual de 21,54% seguida muy de cerca por Andalucía, con una tasa de 21,19% mientras que el tercer puesto lo ocupan las Islas Canarias con un 20,49%. En contraposición, se encuentran, con las menores tasas de desempleo, La Rioja (9,96%), el País Vasco (9,15%) y la Comunidad Foral de Navarra (8,24%).

Aunque los datos anteriores hacen referencia a la totalidad del desempleo, hay que tener en cuenta que el desempleo está compuesto por diversos tipos, pudiendo destacar el estructural³. Todo ello hace que la reducción de la tasa de paro estructural que afecta, especialmente a colectivos vulnerables como es el caso de los jóvenes y parados de larga duración, sea uno de los principales retos de la política económica de España.

Además, el mercado de trabajo tan desigual y fragmentado provoca una elevada rotación y grandes niveles de empleo temporal y a tiempo parcial, generando como consecuencias mucho dinamismo así como precariedad, que generalmente son padecidas por los jóvenes. Asimismo, todas estas situaciones incitan a pensar que el hecho de estar ocupado no parece eliminar el riesgo de pobreza, aunque Pérez (2010) también lo considera como una oportunidad para crear nuevos puestos de trabajo y reducir los índices de paro.

Pero no solamente el desempleo constituye una preocupación en el mercado de trabajo español, también lo es la dualidad laboral. El problema de la dualidad laboral se sustenta sobre importantes

³ Se entiende por desempleo estructural aquél intrínseco a la economía actual y que requiere de reformas importantes o cambios en el modelo productivo para poder atajarlo.

diferencias legislativas entre dos grupos de trabajadores: aquellos que tienen un empleo fijo y una protección ante el despido mucho más elevada, y los trabajadores temporales que presentan una escasa o prácticamente nula protección ante el despido.

Este alto grado de dualidad implica que con cada recesión se expulse del mercado laboral a un elevado número de trabajadores temporales, lo que hace que la recuperación de España sea más tardía que otros países de la UE. Cabe decir que un trabajo temporal o estacional da lugar a que las empresas no formen a estos trabajadores temporales, lo que fomenta que los mismos no se involucren en la organización y por lo tanto, no sean ni productivos ni competitivos, obteniendo la empresa, como resultado de su no formación, un desinterés por parte de estos trabajadores hacia la política empresarial. De esta manera, se aprecia que esta dualidad del mercado laboral es perjudicial para la adaptación o para la capacidad de adaptarse a las nuevas necesidades producidas por la recesión, puesto que las empresas no cuentan con ese capital humano que ha sido expulsado.

Además de estos, otros elementos característicos del mercado de trabajo español son la economía sumergida y el fraude. La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (2015) habla del aumento de estos elementos, concluyendo que España es el país con más fraude de la UE. Esta situación debe ser cambiada puesto que perjudica a la economía y a la sociedad, con el consiguiente incremento de la precariedad laboral y de las limitaciones para poder tener acceso a las prestaciones sociales, que se derivan de la pertenencia a los mercados de trabajo formales en caso de pérdida del empleo. Es decir, las personas que se vean afectadas por la economía sumergida o el fraude, padecerán, por un lado, precariedad laboral, puesto que están sometidas a la “ley” de esa oferta-demanda estipulada y por el otro, dificultades para acceder a las prestaciones sociales, ya que al no trabajar en un mercado formal, no tienen acceso a dichas ayudas.

Atendiendo al último elemento del mercado de trabajo español a analizar, se encuentra el contexto educativo. Cabe destacar que el sistema español presenta sobrecualificación porque un 30% de la población tiene estudios universitarios, pero a la misma vez, más de 40% de la población cuenta solo con estudios básicos. Esto hace que la estructura educativa de la población esté polarizada, es decir, que existan dos polos opuestos. Esta singularidad, según Serrano y Soler (2015) provoca un desequilibrio en el ajuste de la oferta y la demanda, así como una tendencia a contratar personas sobrecualificadas para un determinado puesto de trabajo, quedando plasmado en la tasa de desempleo. Esta tasa de desempleo asciende a un 8,61% en personas con estudios universitarios, en contraposición con la tasa del 25,90% en población con estudios básicos (INE, 2019).

El mercado laboral en España destaca principalmente por el problema de las elevadas tasas de desempleo juvenil como de larga duración, siendo un desafío importante para los Gobiernos. Estas cifras son alarmantes, lo que supone un drama social ya que constituye una situación indeseable, si no se toman medidas adecuadas.

Además, algunas de las consecuencias de no tener en cuenta ni a los parados de larga duración ni a los jóvenes dentro del mercado laboral es la pérdida de capacidades profesionales. En el primer caso, los parados de larga duración pueden optar por reinventarse, pero si no consiguen ningún trabajo, su inversión habrá sido realizada en vano y por lo tanto, no ponen en práctica ni los conocimientos anteriores a su situación de desempleo ni los adquiridos con la inversión. En el segundo caso, los jóvenes, caracterizados por su espíritu aventurero, no dudarían en buscar un puesto de trabajo en otro país. De esta forma, y en ambas situaciones, conllevan a un deterioro del capital humano del mercado de trabajo.

Es por ello que para combatir el desempleo, es necesario plantear estrategias de impulso y de reforma en las políticas económicas y concretamente, en las políticas de empleo. Por otro lado, también hay que tener en cuenta el resto de componentes de este mercado de trabajo, como puede ser el contexto educativo o la economía sumergida y el fraude.

3.2 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

Una vez realizada la respectiva contextualización de las políticas de empleo en España, se analizarán exhaustivamente tanto las políticas activas como las políticas pasivas más relevantes y actuales del mercado de trabajo español. En el presente punto se examinarán las primeras, las políticas activas mientras que las segundas, las políticas pasivas, serán objeto de estudio en el punto 3.3.

Cabe decir que el escenario político de las políticas activas de empleo ha estado marcado por varias circunstancias básicas y fundamentales. Por un lado, se encuentra el contexto socioeconómico en el que se desarrollan dichas políticas y por otro lado, se destaca la adhesión de España a la UE. Esta unión trajo consigo la integración de estas políticas en la Estrategia Europa de Empleo, y posteriormente, en la Estrategia Europa 2020, que promueve un modelo común enfatizando las políticas activas para las diversas realidades nacionales.

3.2.1 Estructura de las políticas activas de empleo

Previamente a analizar las políticas activas de empleo en España y para entrar en materia, es preciso indicar que este país tiene que presentar anualmente, ante la UE, los Programas Nacionales de Reforma (PNR en adelante). Estos programas incluyen todas las propuestas que son examinadas y analizadas por la Comisión Europea, siendo el último programa presentado en el año 2020. En este programa tan reciente se incluyen los objetivos que se pretenden conseguir en los distintos ejes de la política económica, entre los que se encuentra el empleo. Posteriormente, y conforme al Semestre Europeo, la Comisión publica informes donde analiza las políticas económicas presentadas y formula las correspondientes y concretas recomendaciones a cada país. El reciente PNR recoge un conjunto de reformas para sentar las bases de un crecimiento sostenible con cinco ejes:

- Respuesta a la emergencia sanitaria.
- Apoyo a los ciudadanos.
- Sostenimiento del tejido productivo y recuperación de la actividad económica.
- Medidas de las Comunidades Autónomas.
- Participación de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, mediante el Real Decreto 1032/2017 de 15 de diciembre aprobó la “Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020” (EEAE en adelante). Esta EEAE tiene como finalidad definir cómo debe ser la política de activación del SNE estableciendo unos principios generales, unos objetivos y un marco de planificación, de ejecución, de evaluación además de un marco presupuestario. Como novedad a la anterior EEAE 2014-2016, se destaca la prioridad que se otorga a la modernización de los sistemas de información de los Servicios Públicos de Empleo. También en esta EEAE 2017-2020 se han modificado los criterios de distribución de fondos a las CCAA para la gestión de las políticas de empleo. Aunque los fija la Conferencia Sectorial para cada ejercicio, esta distribución, desde 2017 es realizada en función de resultados mientras que en años anteriores se realizaba en base a condiciones sociolaborales de las CCAA (hasta 2012) o cumpliendo objetivos (desde 2013).

No obstante, y sin perjuicio de las competencias que les correspondan a las CCAA, las estrategias individuales y las actuaciones de los Servicios Públicos de Empleo (SPE en adelante) en materia

de políticas activas, se ajustarán a los siguientes diez principios de actuación, que se recogen en la EEAE 2017-2020:

- Eficacia, orientación a resultados, especialmente los relativos a la inserción efectiva y sostenida, la reducción de los periodos de desempleo, los servicios a empresas y la satisfacción de empleadores y demandantes.
- Mejora continua en el desempeño de todas sus funciones, mediante la aplicación de ciclos formativos de planificación, el seguimiento de la ejecución, la evaluación, la transparencia en los resultados y el intercambio de buenas prácticas.
- Calidad en la prestación de servicios a los demandantes empleadores, garantizando la igualdad de oportunidades, la no discriminación en el acceso al empleo y la unidad del mercado laboral, prestando atención a colectivos más vulnerables.
- Atención y el apoyo individualizado a los demandantes en función de sus necesidades específicas.
- Colaboración con otros agentes, tanto públicos como privados.
- Coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo y otras prestaciones públicas.
- Fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, prestando atención al asesoramiento y la orientación.
- Impulso a la mejora de la competitividad del tejido productivo, especialmente de las pequeñas y medianas empresas.
- Modernización de los servicios públicos de empleo y del marco institucional del SNE mediante la coordinación, la colaboración, la transparencia y la participación de todos los agentes.
- Asignación de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos necesarios para el cumplimiento eficiente de los fines del SNE y una cobertura adecuada para todos los demandantes del empleo.

Otra novedad de la EEAE 2017-2020 con respecto a la Estrategia anterior, es la estipulación de unos objetivos clave, que resumen la finalidad de la actuación de los SPE. Pero estos fines no son nuevos, sino que ya estaban recogidos en una de las recomendaciones de la Red Europea de Servicios Públicos, formuladas a España en la evaluación que se realizó al SNE en 2016. Estos objetivos clave, de carácter general, son la reducción del desempleo, la disminución de los periodos de desempleo por una mayor activación de quienes se encuentran en tal situación, una mejora de la participación de los SPE en la cobertura de vacantes y una mejora de la satisfacción de los usuarios de los servicios prestados por los SPE.

Además de las EEAE o los PNR, también se desarrollan Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE en adelante). El PAPE se elabora anualmente y en él se desarrolla la anterior Estrategia incluyendo los objetivos a alcanzar para toda España y para cada CCAA, la previsión de los servicios y programas que se van a poner en marcha, así como los indicadores que se van a utilizar para valorar su consecución, sin dejar al margen un acuerdo de distribución de fondos.

Estos programas y servicios deben dirigirse al cumplimiento de cinco objetivos estratégicos:

- Promover la empleabilidad de los jóvenes mediante instrumentos como el Plan de choque por Empleo Joven (2019-2021), la Garantía Juvenil y la coordinación con el sistema educativo.
- Potenciar el empleo como instrumento de inclusión social, especialmente en desempleados de larga duración o mayores de 45 años gracias al Plan de Empleo para personas paradas de larga duración.
- Promover una oferta formativa dirigida a un mercado de trabajo cambiante, ajustando adecuadamente las competencias.
- Mejorar y modernizar los servicios públicos de empleo.

- Emprender políticas de activación desde una perspectiva que tenga en cuenta la dimensión sectorial y local.

Como se ha comentado a lo largo del apartado, el sistema actual de políticas activas a nivel estatal se caracteriza por presentar un elevado grado de descentralización ya que las competencias se encuentran distribuidas entre el Estado y las diecisiete CCAA, mientras que las administraciones locales pueden adoptar, a su vez, medidas complementarias a pesar de no disponer de competencias específicas (Valverde, 2014). Es decir, se trata de una “política multinivel” que desciende desde la UE hasta la esfera local más cercana al ciudadano. De esta manera, se ha mencionado la Estrategia Europa 2020 en el ámbito europeo y las EEAE o los PNR en el ámbito nacional.

En este sentido, algunas CCAA, dentro de su ámbito territorial, han elaborado su propia estratégica de activación de políticas de empleo y sus propios planes anuales de empleo, por lo que van a variar entre las CCAA, tanto en plazos como funcionamiento debido a sus Órganos de gobierno, consejerías y la colaboración de diputaciones provinciales y ayuntamientos.

Cabe decir que las Comunidades Autónomas son competentes para ejecutar los programas y servicios de políticas activas de empleo tanto con fondos propios como fondos procedentes del Estado. Parte de la financiación para el año siguiente dependerá del resultado del informe evaluativo de la gestión llevada a cabo en el año anterior en base a unos indicadores.

3.2.2 Gasto en políticas activas de empleo en España

Una vez analizada la estructura de las políticas activas de empleo, se debe averiguar de dónde se obtienen los recursos necesarios para implantarlas así como las cantidades que se destinan a las mismas. Por lo tanto, en este apartado se tratará tanto la financiación de las políticas activas como su respectivo gasto o inversión.

Cabe destacar que para llevar a cabo las políticas activas de empleo se precisa de una gran pluralidad de agentes públicos a diferentes niveles de descentralización administrativa. En la Ley de Empleo, publicada como Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, en su capítulo IV, artículos 21 a 25, se recoge la financiación, la presupuestación, el seguimiento y control de los fondos de empleo de ámbito nacional, así como el Fondo de políticas de empleo y la financiación autonómica de las políticas activas de empleo.

A continuación se ha creado la tabla 3.1 para reflejar de forma gráfica los diferentes niveles administrativos.

Tabla 3.1

Financiación del Servicio Nacional de Empleo (SNE).

Presupuesto de la UE				
Fondo Social Europeo				
Presupuesto Estatal				
Fondos de la UE	Presupuestos Generales del Estado	Cuota Desempleo	Cuota F. Profesional para el empleo	Otros ingresos
Presupuesto Autonómico				
Fondos de la UE	Fondos del SEPE	Fondos propios	Otros ingresos	
Presupuesto Local				
Fondos de la UE	Fondos del SEPE	Fondos CCAA	Otros ingresos	

Fuente: Elaboración propia con datos del SEPE.

Como se observa en la tabla 3.1, la UE tiene un rol relevante como financiador de las políticas activas de empleo a través del Fondo Social Europeo (FSE en adelante). Este organismo entrega la respectiva financiación tanto al Estado como a las autonomías directamente. En el ámbito nacional, el SEPE tiene un rol mixto como financiador, ejecutor, gestor y coordinador. Las CCAA tienen un rol financiador, gestor y ejecutor, desempeñando principalmente este último, mientras que las entidades locales ejercen un rol como agentes gestores, financiadores y ejecutores a nivel de sus respectivos territorios.

Como se ha manifestado anteriormente, cada país cuenta con unas realidades sociodemográficas, económicas y laborales diferentes y por ello, se ha llevado a cabo una comparativa reflejada en la tabla 3.2 de la visión global de las políticas activas de empleo en el año 2016. En términos generales y tomando como muestra a varios países, se refleja que la gestión de España, en términos de mejora de la empleabilidad de las personas para su inserción en el mercado laboral, obtiene peores resultados que la de los otros países analizados.

Tabla 3.2*Visión global de las políticas activas de empleo (2016)*

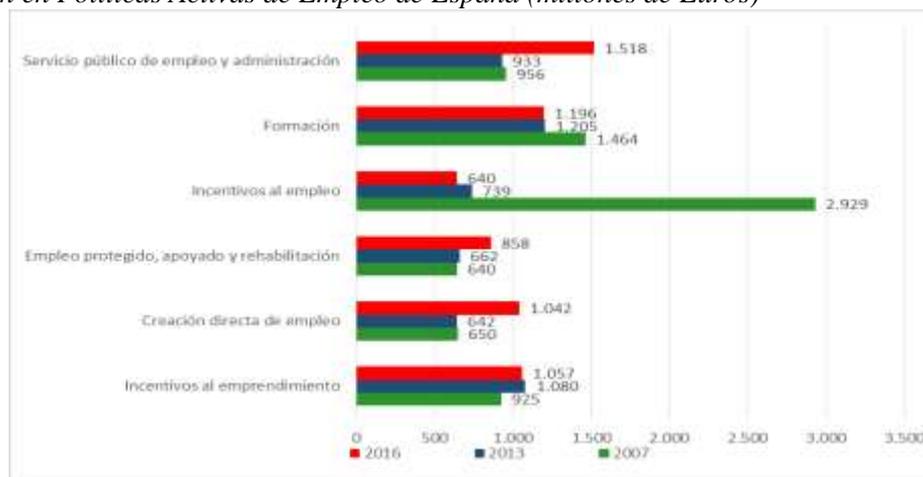
	Alemania	Austria	Bélgica	Francia	Finlandia	España
Tasa desempleo (%)	4,13	5,7	7,83	10,05	8,8	19,63
Gasto PAE por participante (€)	4089	1773	1949	2752	2176	470
Gasto PAE sobre PIB (%)	0,63	0,24	0,73	1,01	0,99	0,60
Ratio demandantes de empleo por funcionario público	51	-	58	107	19	188

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2018), OCDE y Comisión Europea.

Como se observa en la tabla 3.2, el gasto en PAE sobre el PIB en España en 2016 es de 0,6%, muy similar al gasto de Alemania que es del 0,63%. En cambio, España invierte por desempleado una cantidad de 470.-€, muy inferior a la inversión por desempleado que realiza Alemania, que es de 4.089.-€. Además, España incluso se sitúa muy lejos de la media de los países analizados, que asciende a 2.201.-€ por parado.

Respecto a los recursos humanos destinados a PAE, en España, cada empleado público ha de atender una media de 188 demandantes de empleo, mientras que en el resto de países analizados, este dato se encuentra en torno a 59 parados, destacando Finlandia, que cada empleado público atiende a 19 demandantes de empleo. Gracias a esta diferencia, se observa que Finlandia es uno de los primeros países europeos en implementar políticas activas a través de beneficios por desempleo, mediante formación a través de cursos específicos que deben llevarse cabo en los primeros meses de desempleo.

Respecto de la composición de las PAE, la Comisión Europea diferencia diversos programas como la formación, el incentivo al empleo, etc. El gráfico 3.2 refleja la inversión en millones de euros que realiza España en cada uno de los programas que conforman la PAE en tres momentos concretos del tiempo: antes de la crisis económica (2007), durante la crisis económica (2013) y en la actualidad (2016).

Gráfico 3.2*Inversión en Políticas Activas de Empleo de España (millones de Euros)*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Aunque existan diversos programas o actividades dentro de la inversión en políticas de empleo, España siempre ha invertido más en medidas para incentivar el empleo (2.929 millones de euros), es decir, un 38,72%, incluso más que en formación (1.464 millones de euros) que equivale a un 19,35%, hasta el año 2013, cuando la formación se convirtió en medida protagonista de las políticas de empleo.

Entre las medidas orientadas a incentivar el empleo, se encuentran los programas de incentivos al empleo dentro del sector privado, como son las bonificaciones empresariales a la contratación laboral que tienen el fin de disminuir el uso del contrato temporal y dar mayor continuidad en el empleo, disminuyendo así el colectivo de parados. Estas bonificaciones a las empresas, son las que más recursos reciben en España, a pesar de que en muchos casos se trata de acciones superfluas, puesto que las empresas contratan cuando ya quieren contratar, pero buscan contrataciones bonificadas (Cueto, 2006).

En el año 2013, la medida protagonista de las PAE es la formación, con una inversión de 1.205 millones de euros (22,91%), siendo un pilar fundamental que se ha ido promocionando a través de los Acuerdos Nacionales de formación continua. El aumento de la formación ocupacional continua tiene la finalidad de evitar el estancamiento de los trabajadores, mejorar su situación laboral, así como, intentar atenuar los posibles efectos negativos generados por el funcionamiento del mercado laboral. Por eso, para prever las necesidades futuras de trabajo y así poder definir la formación ocupación a nivel del territorio español, es esencial contar con la conexión con las empresas y el conocimiento de sus planes de inversión (Navarro, 2018).

Por otro lado, medidas como los incentivos al emprendimiento o la inversión en el servicio público de empleo y administración, han ido ganando protagonismo a lo largo de los años. Los incentivos para el emprendimiento se han configurado como una salida laboral para los parados que quieren crear su propia actividad, y precisan también de asesoramiento para el proceso de creación de una empresa (Navarro, 2018). Pero todas las medidas en el año 2013 han perdido parte de la inversión debido a la recesión que sufrió el país en esos años.

Aunque la distribución en PAE es muy diferente en los distintos países de la UE, en el año 2016, la mayor inversión nacional se centra en el servicio público de empleo y administración con 1.518 millones de euros, con un 24,06%. Sin embargo, es necesaria su actualización y su modernización, ya que la mayor parte de las contrataciones se realizan a través de internet o a través de plataformas de empleo. A este programa le sigue la formación, con un 18,96% (1.196 millones

de euros) e incentivos al emprendimiento con un 16,74% del total (1.057 millones de euros). En contraposición se encuentran los incentivos para el empleo, con un 10,14% del total (640 millones de euros), siendo esta última la medida con mayor inversión antes de la crisis económica.

Una vez vistos los diversos programas que conforman las PAE, se debe averiguar los métodos de financiación destinados a tales políticas. Como se ha mencionado anteriormente, estas vías pueden ser la europea, a través del FSE y la nacional, pudiendo encontrar el ámbito estatal, el autonómico y el local. Es por ello que destacan los Presupuestos Generales del Estado (PGE, en adelante).

Respecto de PGE de España, el gasto previsto para políticas activas de empleo para 2019 y según se desprende de la tabla 3.3 asciende a 5.793.704,91 miles de euros. Esta cantidad representa una ligera evolución ascendente en España desde el año 2015, destacando que las mayores partidas van destinadas a los ejes de oportunidades para el empleo con un 45,07%, formación con un 41,67% y orientación con un 8,29% del total.

Tabla 3.3

Dotación presupuestaria PAPE 2015-2019 en España (miles de euros).

Ejes	2015	2016	2017	2018	2019	%
Eje 1: Orientación.	250.962,83	415.265,03	480.376,41	480.376,41	480.414,65	8,29
Eje 2: Formación.	2.059.688,18	2.181.205,51	2.258.786,32	2.258.786,32	2.414.465,18	41,67
Eje 3: Oportunidades de empleo.	1.996.872,79	2.251.835,00	2.461.368,92	2.461.368,92	2.611.382,23	45,07
Eje 4: Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.	960,18	960,18	966,49	966,49	968,65	0,02
Eje 5: Emprendimiento.	27.242,08	27.242,08	27.968,15	27.968,15	27.977,10	0,48
Eje 6: Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	80.000,00	1,38
Programas varios ámbitos PAE	352.388,73	288.869,08	245.252,11	202.652,11	178.251,60	3,08
Cuotas a organismos internacionales.	30,24	430,25	398,70	278,65	245,50	0,00
Total	4.788.145,03	5.265.807,13	5.575.117,10	5.574.997,05	5.793.704,91	100

Fuente: Elaboración propia a través de los PAPE según Presupuestos Generales del Estado.

Como se refleja en la tabla 3.3, la distribución del presupuesto destinado a los cinco primeros ejes han experimentado un ligero incremento en los cinco años analizados, mientras que el presupuesto destinado al eje 6, de mejora del marco institucional del Sistema, se ha mantenido constante durante los años 2015 a 2018 pero en el último año ha sufrido un descenso del 20% respecto del año anterior.

La tendencia de las PAE nacionales a lo largo de los años es la de equilibrar su gasto público al de las Políticas Pasivas de Empleo (PPE en adelante), dando así un mayor apoyo a las medidas de recolocación de las personas desempleadas. Sin embargo, analizando la inversión en políticas activas de empleo, se puede afirmar que el progreso en este tema parece haber sido más reducido de lo esperado ya que estas políticas suponen, en el año 2019, un tercio del gasto público en políticas de empleo, siendo las PPE las que concentran el mayor esfuerzo financiero.

Pasando al ámbito autonómico y recordando que según el grado de cumplimiento de las CCAA respecto a los programas y servicios contenidos en el PAPE y evaluados en base a unos indicadores los objetivos alcanzados, obtendrán una serie de fondos repartidos en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. En el año 2019, según la tabla 3.4, las comunidades

que les ha correspondido una mayor dotación de fondos han sido Andalucía (340,3 millones), Cataluña (336 millones) y Madrid (265,8 millones), siendo absorbido casi el 47 % del peso presupuestario entre estas tres comunidades.

Tabla 3.4*Distribución de fondos en Políticas Activas de Empleo por CCAA (2019).*

CCAA	Total formación, empleo y modernización	% sobre total	Tasa de paro 2019
Andalucía	340.339.984	16,85	21,19
Cataluña	335.998.462	16,64	11,03
Madrid	265.880.521	13,16	10,62
Comunidad Valenciana	192.952.592	9,55	14,11
Galicia	161.633.069	8,00	11,76
Canarias	139.075.769	6,89	20,05
Castilla y León	122.494.866	6,06	11,64
Extremadura	88.323.130	4,37	21,54
Castilla la Mancha	86.212.225	4,27	16,21
Aragón	60.020.253	2,97	10,03
Murcia	59.644.057	2,95	14,68
Asturias	58.293.671	2,89	14,19
Baleares	45.257.380	2,24	11,82
Cantabria	29.145.266	1,44	10,28
Navarra	23.361.507	1,16	8,24
La Rioja	11.171.482	0,55	9,96
Total para todas las CCAA	2.019.804.234	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Cabe señalar que la anterior dotación presupuestaria (véase tabla 3.4) fue aumentada a mediados de año en 297.364.143 euros, ascendiendo, el total para 2019 hasta la cantidad de 2.317.168.377 euros, suponiendo un aumento del 9% respecto del año 2018 (2.054,8 millones de €). Según la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2018) (AIRef en adelante) este reparto económico entre las CCAA ha terminado por alinearse con el volumen de participantes en las PAE de cada comunidad, siendo los principales grupos destinatarios los desempleados de larga duración, los jóvenes, los trabajadores mayores y las personas poco cualificadas.

En relación con el año 2020, a primeros de abril, se ha debatido en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales la distribución de fondos entre las CCAA pero debido a la reciente y excepcional crisis sanitaria como consecuencia del COVID-19 y ante la decisión del Gobierno de recortar 2.400 millones de euros de políticas activas de empleo para reforzar el pago de prestaciones por desempleo del SEPE, únicamente se ha acordado la distribución de la cantidad de 1.048 millones de euros sin perjuicio de una valoración final del ejercicio en una nueva conferencia sectorial. La anterior manifestación, viene a afirmar que la distribución económica de las políticas activas se caracteriza por su carácter procíclico, es decir, el gasto en estas políticas aumenta en las etapas de expansión económica y disminuyen en las etapas de recesión.

Tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo del apartado, el gasto referido a las políticas activas de empleo dependerá de los recursos disponibles en un momento dado. De esta forma se puede entender la evolución que han sufrido dichas políticas a lo largo del tiempo, pudiendo destacar los momentos anteriores a la crisis de 2008, la duración de la crisis y la recuperación de la crisis. También hay que recordar que estos recursos pueden proceder de la UE a través del FSE o desde un ámbito nacional mediante los PGE. Además, estas políticas tienen el objetivo de activar el empleo y esto es desarrollado gracias a diversos programas, entre los que se destacan los incentivos al empleo o la formación, aunque actualmente estas políticas están algo “estancadas” debido a la crisis sanitaria generada por el COVID-19.

3.2.3 Evaluación y efectividad de las políticas activas de empleo

Una vez analizada tanto la estructura como el gasto y la financiación de las políticas activas de empleo, se debe averiguar si estas políticas son realmente efectivas o no. Para comprobar tal efectividad, estas políticas son evaluadas a través del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos. Es decir, si estas políticas han conseguido alcanzar los fines para los que han sido adoptadas, se dirá que sí han sido efectivas, ocurriendo lo contrario en el caso opuesto.

Pero no solo se tienen en cuenta estas políticas en sentido estricto, sino que también se examinan aquellas medidas y circunstancias, tanto internas como externas, que han influido en el cumplimiento de los objetivos predeterminados (Consejo Económico y Social, 2005: 59)

En general, se distinguen tres tipos de criterios imprescindibles en un proceso de evaluación:

- La eficacia: es el grado en que un programa tiene éxito en el logro de sus objetivos, considerando un periodo determinado e independiente del coste que ello implique.
- La eficiencia: es la medida de productividad del proceso de ejecución de una intervención, es decir, la relación entre los recursos invertidos y el logro de los objetivos.
- La pertinencia: es el grado en que la argumentación y los objetivos de un proyecto son adecuados, significativos y válidos en relación con la problemática y las necesidades identificadas en su área de intervención.

Por otro lado, cabe mencionar otros criterios que son menos utilizados, como la complementariedad, la coherencia, la cobertura o el impacto, entre otros.

De la Rica (2015) nos indica que para realizar una correcta evaluación, se deben tener en cuenta dos elementos:

- Definir el objetivo del programa y medir el resultado, y para ello es imprescindible determinar el objetivo preciso y el colectivo al que va dirigido.
- Evaluar adecuadamente el éxito o el fracaso del programa. Esta evaluación se puede realizar a través de dos situaciones: a) observar al desempleado antes y después de su participación en la medida y b) analizar la trayectoria laboral de la persona, si la intervención no hubiera tenido lugar.

Ambas situaciones a) y b) no pueden darse a la misma vez ya que una persona o bien realiza un programa o no lo realiza. En el caso de que el individuo realice un programa, el resultado obtenido obliga a los investigadores a tratar de replicar, de la mejor manera posible, lo que hubiera sucedido al individuo si no hubiera realizado dicho programa. Para crear esta réplica, se utilizan personas que no han realizado el programa pero son lo más similar posible a aquellos que lo han realizado. A estos individuos se les denomina “grupos de control”, frente al “grupo de tratamiento”, que son los que sí han realizado el programa.

Gracias a estos grupos y sus características, se elaboran diversos estudios, pudiendo encontrar los estudios experimentales y los estudios observacionales.

- Estudios experimentales. Para realizarlos, se parte de un colectivo de parados elegidos aleatoriamente para participar en un determinado programa, de forma que unos participan en la medida y otros no. Realizado el programa y transcurrido un tiempo, se comparan las situaciones laborales del grupo de control y del grupo de tratamiento.
- Estudios observacionales. Para confeccionarlos, se parte de datos observacionales (no experimentales) que proceden de los individuos que participan en el programa o no participan. Cabe decir que la decisión de participación está fuera del control del evaluador y depende de la decisión individual del desempleado. Además, esta estrategia presenta un problema de “sesgo de selección” ya que las razones de decidir si participar o no en la

medida puede condicionar los resultados y evaluación del programa. Esto implica que, para obtener un resultado o una evaluación más precisa, se deberá contar con una gran riqueza de datos.

Sin embargo, para desarrollar estos estudios, es necesario analizar tanto el grupo de control como el grupo de tratamiento. Las estrategias más utilizadas para examinar y evaluar ambos grupos así como los datos necesarios para cada caso, son las siguientes:

- Emparejamientos exactos o Matching. Se trata de emparejar a individuos del grupo de control con aquellos del grupo de tratamiento que son muy similares en términos de sus variables observables, destacando las variables demográficas y las laborales. Una vez emparejados se comparan sus trayectorias laborales. Gracias a esta técnica, se determina que cuando mayor riqueza de determinantes observables, menor es la importancia del supuesto de identificación.
- Comparaciones individuales antes-después de una intervención. Se evalúa únicamente el grupo de tratamiento, teniendo en cuenta la variable resultado en un momento pre-tratamiento con el momento post-tratamiento. Es decir, se analizan los datos obtenidos tanto antes como después del tratamiento en el grupo de tratamiento. Este método de evaluación se puede realizar gracias a la presencia de datos longitudinales sobre los individuos. Esta forma de evaluación concluye con que todo cambio que se produzca, es atribuido al tratamiento en sí. Sin embargo, el inconveniente de esta estrategia se produce cuando los resultados están sujetos a oscilaciones.
- Estimación diferencia-en-diferencias (DD). Consiste en llevar a cabo una comparación de los cambios ocurridos en la media agregada del resultado obtenido. Este resultado se adquiere analizando, en dos momentos de tiempo, antes y después del tratamiento, a los dos grupos (tratamiento y control). Para que este método sea efectivo, se necesita que ambos colectivos se desenvuelvan en el mismo contexto. De esta forma, se precisa que las diferencias observadas entre los dos colectivos sean consecuencia del tratamiento. Se debe destacar como una ventaja de este método, la menor exigencia en cuanto a disponibilidad de datos debido a que utiliza medias agregadas poblacionales y no necesita datos longitudinales de los individuos.

De la Rica (2015) indica que a la hora de evaluar estas políticas hay que tener en cuenta el resultado de empleabilidad de los parados así como el coste de implantarlas. García Serrano (2007) explica que estas evaluaciones resultan imprescindibles para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos y la eficiencia de los programas, lo que resulta necesario para mejorar el diseño de estas políticas activas y lograr mejores resultados. En definitiva, se hace necesario conocer los efectos que las políticas activas de empleo provocan tanto en las tasas de empleo como de desempleo.

Según De la Rica (2015), la evaluación de las políticas activas en España no es una práctica habitual. Rocha (2010) añade que no existe tradición en este país respecto a la evaluación de políticas, además de que las técnicas de evaluaciones específicas son dispersas y poco desarrolladas.

La primera evaluación que se realizó fue sobre los incentivos a la contratación, siendo ésta una de las políticas activas. En este sentido, la reforma que tuvo lugar en 2001 fue muy ambiciosa, reduciendo las cotizaciones a la Seguridad Social de los contratos que fueran indefinidos y a la vez reducía los costes de despido. La reforma se destinaba a colectivos concretos, como desempleados jóvenes y mayores de 45 años. La evaluación de Arellano (2005) sobre esta reforma revela que hubo un incremento en la contratación indefinida de jóvenes menores de 30 años, pero no surgió impacto significativo para los mayores de 45 años.

Otra evaluación más actual, fue la realizada por García-Pérez y Rebollo (2009), que basaron su estudio en una década concreta, mediados de los 90 y mediados de los 2000. Esta investigación dio como resultado que los incentivos a la contratación indefinida aumentan la transición a la contratación indefinida, tanto desde el desempleo como desde la contratación temporal. Pero en

general, el resultado es escaso, salvo en colectivos concretos como mujeres de mediana edad. Respecto de la contratación de jóvenes ha aumentado únicamente un 10% en mujeres y un 4% en hombres.

Arellano (2010) evaluó los programas de formación dirigidos a desempleados entre 2000 y 2001 que fueron desarrollados como resultado del Plan Nacional para la Formación y la Recolocación. Para la evaluación utilizó una muestra de 11.572 desempleados en el que emparejó a parados que habían intervenido en algunos programas, con otros desempleados que no desarrollaron ningún programa, pero ambos compartían características muy similares. El resultado de esta evaluación fue la eficacia de los cursos para reducir la duración de desempleo posterior, materializándose en una reducción de 24 y 39 días de duración del desempleo y destacando que su impacto tuvo mayor repercusión en las mujeres que en los hombres. De la Rica (2015) considera necesario llevar a cabo este tipo de evaluaciones de las distintas políticas de empleo con el fin de comparar su eficacia, además de tenerse en cuenta la relación coste-beneficio de los distintos programas.

Bajo este marco, cabe decir que los resultados de un programa se denominan, generalmente, efectos y pueden estar en sintonía con los objetivos de las medidas o ser colaterales a los mismos. Según indica García Serrano (2007), tras la aplicación de las políticas activas de empleo pueden observarse efectos microeconómicos y macroeconómicos. En el caso de los efectos microeconómicos, y en lo que se refiere a la mejora de las expectativas laborales, se tendrían que observar todos aquellos frutos generados por cada uno de los programas, teniendo en cuenta tanto la salida del desempleo como la entrada al empleo. Aunque también hay que percatarse de que pueden surgir dos problemas. En primer lugar, los datos microeconómicos no pueden reflejar los posibles efectos indirectos que se deriven de la participación de los trabajadores en los programas. Y en segundo lugar, se necesita un grupo de control con el que comparar los efectos netos del programa, algo que no siempre es posible.

Respecto de los efectos macroeconómicos, García Serrano (2007) explica que las evaluaciones deberán averiguar si ciertos indicadores relacionados con el empleo, como tasas de empleo o de desempleo, presentan signos de influencia tras la aplicación de las medidas de políticas activas. Es decir, estas evaluaciones deberán mostrar si las políticas activas de empleo influyen o no sobre los indicadores del mercado de trabajo. En este caso, las evaluaciones no son sencillas, puesto que junto con las acciones de los programas aplicados actúan otros factores, como por ejemplo, el ciclo económico o las instituciones laborales. Por lo tanto y tal y como se deduce, el aislamiento y la valoración de los efectos que producen únicamente las políticas activas de empleo son muy complejas.

En este sentido, los efectos, además de ser microeconómicos o macroeconómicos, pueden clasificarse en cuatro tipos básicos. Entre ellos, se diferencian los efectos sobre las empresas, los efectos sobre la creación de empleo, los efectos relativos a la mejora de los sistemas (donde se encuentran los servicios relacionados con el empleo) y los efectos sobre la población.

Siendo optimistas, se espera que los efectos de las políticas activas de empleo sean los deseados. Sin embargo y acorde con Alonso-Borrego (2004), se pueden producir efectos no deseados o indirectos, pudiendo destacar los siguientes:

- Efecto peso muerto o deadweight loss.
- Efecto sustitución.
- Efecto desplazamiento.
- Efecto búsqueda o lock in effect.
- Efecto presión salarial.

La posible existencia de externalidades negativas es de gran importancia en la evaluación de estas políticas. Aunque los efectos directos sobre los participantes en estas intervenciones sí parecen ser positivos, el hecho de que el efecto neto resultante pueda no ser el esperado debido a la existencia de estos efectos indirectos, debe ser considerado un motivo para reflexionar sobre la utilidad real de las políticas activas de empleo.

De la Rica (2015) señala que el trabajo más reciente sobre la efectividad de los tipos de políticas activas de empleo llevadas a cabo en Europa fue realizado por Kluve en 2010. El objetivo del estudio no es la evaluación precisa y detallada de un programa concreto, sino identificar qué tipos de programas de activación (formación, subsidios del sector privado, creación de empleo por el sector público o servicios de orientación y seguimiento) eran los más positivos para la empleabilidad de los desempleados.

Los resultados del estudio confirman que los programas que tienen un impacto más efectivo sobre la empleabilidad son los relacionados con la orientación y el seguimiento y los subsidios al sector privado. A continuación se sitúan los programas de formación, aunque no cuentan con una valoración significativamente positiva porque su probabilidad de encontrar trabajo está entre un 30 y un 50% por debajo de los programas de orientación y seguimiento. Ello pone de relieve la problemática existente respecto al diseño de las políticas activas de empleo, así como la importante inversión sobre el PIB en determinadas políticas de escaso impacto positivo sobre la empleabilidad y la productividad. Por último, los programas de creación pública directa de empleo son los que arrojan un resultado más negativo.

Malo y Cueto (2016) inciden en que los incentivos a la contratación no parecen merecer el importante presupuesto que han recibido a lo largo de la expansión económica e insisten en la desviación de estos fondos a otras políticas activas que parecen más efectivas como la intermediación, la formación y la creación directa de empleo. Además, reiteran la importancia de focalizar las políticas en grupos de parados, especialmente de aquellos más necesitados con el fin de mejorar sus resultados laborales. Todo ello, con el propósito de concentrar estas medidas en aquellas personas que están sufriendo graves problemas de integración laboral. Por otro lado, y respecto de la formación, estos autores indican que debería estar mejor diseñada y adaptada a las necesidades de los desempleados. Sin embargo, sus resultados muestran impactos positivos aunque también son muy variados, al existir cursos muy efectivos y otros menos. Esta diferencia de efectividad, hace necesario, a la hora de evaluar estos cursos de formación, comparar no solo las tasas observadas de éxito de los beneficiarios, sino también, los respectivos resultados de las personas no beneficiarias pero que comparten características similares a las beneficiarias.

Canto (2016) explica que es fundamental la elaboración y el seguimiento de un diagnóstico lo más ajustado posible a la realidad territorial, así como el necesario seguimiento y la respectiva evaluación de las actuaciones de las políticas públicas sobre el territorio, para conseguir una mayor eficiencia en el empleo de los recursos públicos. Por otro lado, AIReF (2018) en su evaluación del gasto público en políticas activas de empleo propone que se realicen, por las CCAA, diversas evaluaciones de eficiencia y de coste-eficacia con una frecuencia periódica y siguiendo una metodología homogénea y criterios comunes.

El análisis y el seguimiento de las políticas activas de empleo deberían servir, no solo para asignar las políticas o los servicios que más se ajusten a las necesidades de cada uno de los desempleados, incrementando así su valor añadido, sino que también se debería utilizar para rediseñar o reenfocar estas intervenciones, puesto que pueden generar efectos no esperados. De esta forma, se pretenden conseguir mejores resultados en un ámbito más general y en el caso de que el contexto socioeconómico se vea modificado. En conclusión, las políticas activas son el camino que se debe seguir para conseguir la meta del pleno empleo, un aumento de la competitividad y el incremento de la adaptabilidad del mercado laboral.

3.3 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

Las política pasivas, como se ha reflejado anteriormente (punto 1.4), deben permitir que quien no encuentre un trabajo, pueda vivir dignamente y, además, pueda buscar un empleo lo más similar posible al que tenía o a su formación. En España, las políticas pasivas más importantes, teniendo

en cuenta tanto el número de beneficiarios como la cuantía que se destina, son la prestación por desempleo y el subsidio por desempleo.

Miguélez (2016) señala que cuando los parados no reciben prestación alguna o ésta es muy baja, pueden pasar dos cosas. Por un lado, que el consumo de comprar y el de su familia se reduzca tanto que provoque decrecimiento y, como consiguiente, un aumento del desempleo en la economía general, o, por el otro lado, que se opte por buscar recursos en la economía sumergida. Esta última opción escapa del control de Hacienda y por ende, no se producen las entradas fiscales que beneficiarían a la comunidad si los empleos de la economía sumergida fueran legales.

De la Rica y Anghel (2014) transmiten varios mensajes fundamentales. En primer lugar, se señala que tanto los parados de larga duración menores de 25 años como los mayores de 45 años, con niveles educativos bajos, encuentran multitud de dificultades para acceder al empleo. En segundo lugar, se indica que cuando se cobra cualquier subsidio, se disminuye la salida hacia el empleo para los parados de larga duración. Y en tercer lugar, analizando las políticas de empleo, se insiste en la necesidad de que los menores de 25 años con estudios básicos vuelvan a la formación, bien reglada o bien mediante sistemas duales de formación y empleo, para que su oferta de trabajo sea favorable al mercado de trabajo.

Respecto de los desempleados de larga duración mayores de 45 años y cuya capacitación profesional se ha ido depreciando, se persiste en la conveniencia de que agencias privadas y públicas de empleo local fueran capaces de identificar las necesidades de mano de obra junto con las empresas, de forma que se diseñaran programas de formación adecuados a las necesidades para que este colectivo tuviera la posibilidad de reincorporarse al mercado de trabajo. Por último, se considera negativo el hecho de cobrar subsidios porque desincentiva la búsqueda de un empleo y la aceptación de ofertas. Para solucionar el problema se cree necesario que los parados de larga duración reciban formación y que la alternativa al empleo sea más útil que la de estar desempleado.

España, como otros muchos otros países europeos, exige que los desempleados que cobren prestaciones, cumplan unos requisitos determinados, acrediten disponibilidad para buscar activamente empleo y acepten una colocación adecuada a través de la firma del compromiso individual vinculado a la activación.

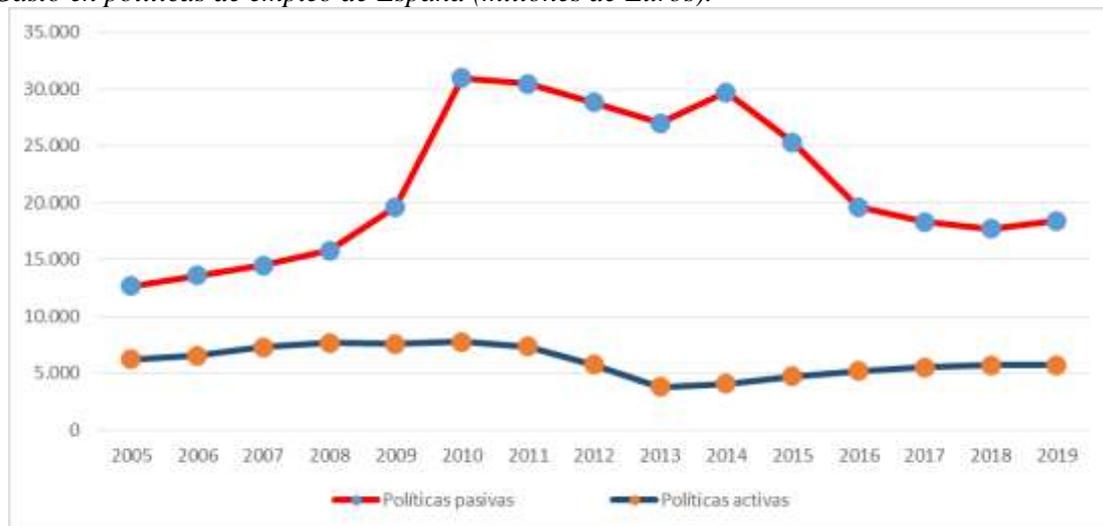
En contraposición con la poca inversión realizada en materia de PAE, España es uno de los países que más inversión realiza en PPE, incluso por encima de países anglosajones como Dinamarca o Suecia. El volumen del gasto que España dedica a las políticas pasivas depende de varios factores, que son: el número de parados, la duración del desempleo, el tiempo de la prestación y la normativa que regula los criterios de cobertura de desempleo, entre otros.

Según los PGE de 2019, España destinó la cantidad de 18.402 millones de euros en políticas pasivas, lo que supone un 4,85% del total de los presupuestos, mientras que en políticas activas asignó 5.716 millones de euros, es decir, un 1,51% del total de los presupuestos. La elevada inversión realizada en políticas pasivas, incita a pensar que existe una mejora en la calidad y bienestar de los desempleados, pero la realidad muestra un efecto totalmente contrario.

No obstante, y con el fin de observar de forma visual la evolución del gasto en España de las políticas activas y pasivas y sus diferencias, desde el año 2005 hasta la actualidad (2019), se expone el gráfico 3.3.

Gráfico 3.3

Gasto en políticas de empleo de España (millones de Euros).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del M° de Hacienda (PGE).

El gráfico 3.3 refleja la evolución del gasto destinado a las políticas de empleo del mercado de trabajo en España, donde queda patente que la mayor financiación se invierte en las políticas pasivas de empleo. El mayor presupuesto dedicado a estas políticas pasivas se dio durante la crisis económica, concretamente en el año 2010. En ese año se destinó un total de 30.974,84 millones de euros, lo que representó el 79,99% del gasto asignado a las políticas de empleo, frente al 20,01% restante, representado por las políticas activas (7.750,67 millones de euros).

Desde entonces, se observa que las políticas pasivas de empleo han disminuido considerablemente, siendo el presupuesto actual (2019) de 18.402 millones de euros lo que representa un 76,30% del gasto destinado a políticas de empleo, frente a un 23,70% asignado a las políticas activas (5.716 millones), las cuales, han experimentado, desde el 2013 un ligero aumento.

La elevada inversión de este país en PPA ha sido muy cuestionado por organismos internacionales, así como por la misma sociedad española, debatiéndose el éxito de las mismas en comparación al gasto que supone llevar a cabo dichas políticas. Es decir, se discute si estas políticas son realmente efectivas debido a la gran inversión que suponen. Además, tal y como se ha comentado anteriormente, dentro de las políticas pasivas se destaca la prestación por desempleo y el subsidio por desempleo. Cabe recordar que la prestación por desempleo hace referencia al nivel contributivo mientras que el subsidio por desempleo, al nivel asistencial.

Según la Comisión Europea (2017), España ocupa la cuarta posición con respecto a la duración máxima de la prestación contributiva, por debajo de Dinamarca, Bélgica y Portugal pero muy superior a Alemania que ocupa el décimo lugar. Los efectos de las elevadas cuantías en las prestaciones, en muchos casos, han tenido un papel contraproducente para el mercado de trabajo español. En estos casos, estas prestaciones han actuado como un elemento desmotivador para trabajar en zonas rurales o municipios de ciertas comunidades autónomas como Extremadura o Andalucía. Estas CCAA se caracterizan porque en épocas de bonanza económica, en muchas ocasiones, la cuantía de la prestación por desempleo eran superiores a los sueldos de determinados puestos de trabajo, hecho que provocó que muchas personas decidieran acceder a la prestación en lugar de trabajar.

Para reflejar la evolución del gasto en PPE en las distintas prestaciones existentes en la actualidad se expone la tabla 3.5. Históricamente hablando y tal y como se plasma en la tabla 3.5, el mayor grueso de estas políticas pasivas va destinado a las prestaciones contributivas frente a las prestaciones asistenciales.

Tabla 3.5
Evolución del gasto en PPE según su tipología (miles de euros).

GASTO DE PRESTACIONES								
AÑOS	TOTAL	NIVEL CONTRIBUTIVO	NIVEL ASISTENCIAL			RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN	PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO	CUANTÍA MEDIA DE PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA PERCIBIDA POR BENEFICIARIO (Euros/mes)
			Total	Subsidio	Subsidio de trabajadores eventuales agrarios			
2010	32.237.915	23.220.060	8.361.938	7.559.992	801.946	655.917	-	842,3
2011	29.995.813	21.175.765	7.856.165	7.091.088	765.077	963.883	-	852,1
2012	31.678.071	22.626.548	7.846.623	7.109.555	737.068	1.204.900	-	859,7
2013	27.027.966	19.091.157	6.802.019	6.157.555	644.463	1.134.790	-	840,1
2014	24.569.953	16.462.189	6.776.550	6.107.363	669.186	1.331.214	-	809,5
2015	20.609.764	12.972.736	6.188.025	5.540.358	647.667	1.276.877	172.126	800,4
2016	18.638.124	11.703.948	5.635.812	5.013.952	621.860	1.174.817	123.547	800,0
2017	17.474.489	11.111.344	5.164.442	4.557.278	607.164	1.027.155	171.548	804,2
2018	17.469.307	11.502.797	4.920.294	4.332.602	587.693	858.445	187.771	810,3
2019	19.022.966	12.497.838	5.793.645	5.213.005	580.640	730.523	961	824,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE.

Gracias a la tabla 3.5, se observa que en plena crisis económica, años 2010 a 2012, el gasto en políticas pasivas registró un alto incremento, tanto en prestaciones contributivas como asistenciales. Mientras que momentos previos a la recesión, en 2007, estas políticas pasivas eran de tan solo 14.397 millones de euros. Esto permite confirmar que la protección de los desempleados fue mucho mejor en plena crisis que en años anteriores, tanto en porcentaje de gente protegida sobre el total desempleada, como en la cuantía de la prestación. Además, en los años 2010 a 2012, el gasto en materia de desempleo tuvo un peso medio del 3,02% sobre el PIB según datos obtenidos de Eurostat pero fue en 2012 cuando se alcanzó la cifra más alta de toda Europa, ascendiendo a un 3.13% sobre el PIB.

A partir de 2013 comienza a disminuir el gasto en desempleo, a pesar de que la tasa de paro era la más elevada (26,1%). Desde entonces, el gasto en prestaciones tanto contributivas como asistenciales ha ido disminuyendo, alcanzando en el año 2018 un gasto de 17.469 millones de euros, lo que ha supuesto un 1,45% del PIB. Sin embargo, en 2019 se rompe con la continuidad de recortar el gasto en políticas pasivas, puesto que se incrementan ligeramente respecto a los años anteriores, ascendiendo hasta los 19.022 millones de euros.

Además, en la tabla 3.5 también se incluye el gasto destinado a tres prestaciones con menor inversión financiera respecto al nivel contributivo entre las que se puede encontrar el subsidio de trabajadores eventuales agrarios, la renta activa de inserción (RAI en adelante) y el programa de activación para el empleo.

El subsidio de trabajadores eventuales agrarios es un derecho de los trabajadores del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social que residen en Andalucía y Extremadura siendo la evolución del gasto destinado a este subsidio descendente desde 2010.

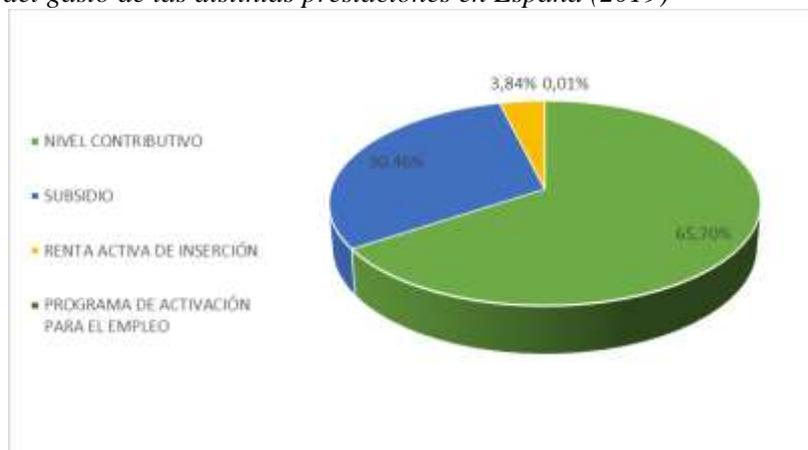
Por otro lado, la RAI es una renta económica ligada a la realización de acciones en materia de PAE que no conlleva retribuciones salariales para desempleados de larga duración mayores de 45 años, que hayan extinguido la prestación por desempleo contributiva y/o no tengan subsidio por desempleo de nivel asistencial. También pueden ser beneficiarios de la RAI los menores de 45 con discapacidad, los emigrantes retornados, las víctimas de violencia de género y los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva. En cuanto a la evolución del gasto en la RAI, se observa que está dividida en dos tramos, según se indica en la tabla 3.6 desde 2010 hasta 2014 la financiación a dicha prestación es ascendente, pero a partir del 2015 hasta el 2019 vuelve a descender el gasto.

Respecto a la tercera prestación con menor inversión, el programa de activación para el empleo, cabe decir que es un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas desempleadas de larga duración que hayan agotado cualquier otra prestación. Además es requisito que estas personas desempleadas participen en PAE e intermediación laboral con la finalidad de retornar al mercado laboral. La evolución del gasto desde su nacimiento en 2015 es variable, identificando que el mayor gasto se ha producido en el 2018 con una inversión de 187.771 (miles de €). Sin embargo, en 2019 se ha disminuido considerablemente este gasto, hasta alcanzar la cifra de 961 miles de €. Es decir, ha descendido un -99,49%. Esta reducción del gasto queda justificada porque se ha unificado el nivel asistencial de protección complementaria (RAE, PAE y Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (PREPARA en adelante)) en favor del subsidio extraordinario por desempleo.

El gráfico 3.4 muestra la distribución del gasto de las distintas prestaciones en España durante el año 2019, dejando patente que la mayor financiación se destina a las prestaciones contributivas con un 65,70% mientras que en prestaciones asistencias se aplica un 30,46%. En menor medida se encuentra la renta activa de inserción y el programa de activación para el empleo, representando, en su conjunto, un 3,85%.

Gráfico 3.4

Distribución del gasto de las distintas prestaciones en España (2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE.

Pero cabe recordar que en España, las políticas pasivas tienen una especial relevancia debido a dos factores. En primer lugar, por el porcentaje tan amplio que suponen respecto a las políticas del mercado de trabajo y en segundo lugar, por el número tan elevado de beneficiarios que perciben estas prestaciones. Anteriormente se ha analizado estas políticas pasivas de empleo desde una perspectiva del gasto (véase tabla 3.5 y gráfico 3.4) pero a continuación, se tratarán dichas políticas desde el punto de vista de los beneficiarios. Para realizar este análisis, se presenta

la tabla 3.6 que refleja cuántos parados reciben prestación⁴. Este número es un indicador que hace referencia al nivel de bienestar que se ofrece a los trabajadores parados, aunque no se debe dejar de lado el número total de parados que es un indicador muy relevante de la economía.

Tabla 3.6
Número de beneficiarios de las distintas prestaciones

Años (media anual)	Beneficiarios de prestaciones										Tasa de cobertura (%)
	Total	Nivel Contributivo			Nivel asistencial			Renta Activa de Inserción (RAI)	Programa de activación para el empleo		
		Total	Contributiva	Trabajadores eventuales agrarios	Total	Subsidio	Renta agraria			Subsidio de trabajadores eventuales agrarios	
2010	3.042.734	1.471.826	1.452.717	19.108	1.445.228	1.245.513	45.954	153.761	125.680	-	78,4
2011	2.845.652	1.328.020	1.309.025	18.996	1.331.316	1.130.292	53.827	147.197	186.316	-	70,7
2012	2.942.061	1.381.261	1.361.561	19.700	1.327.027	1.126.010	60.814	140.203	233.773	-	65,8
2013	2.865.153	1.310.915	1.291.315	19.600	1.313.986	1.111.132	69.511	133.313	240.252	-	62,3
2014	2.542.977	1.059.799	1.035.740	24.059	1.221.390	1.020.117	73.129	128.144	261.788	-	58,9
2015	2.224.172	838.392	813.953	24.439	1.102.529	901.885	78.223	122.422	249.470	33.781	55,8
2016	2.010.245	763.697	736.252	27.445	997.192	799.623	80.220	117.350	225.879	23.477	55,1
2017	1.862.400	726.575	697.495	29.079	902.193	706.294	83.124	112.775	199.614	34.018	56,2
2018	1.804.668	751.172	720.641	30.530	853.437	662.138	83.798	107.500	166.082	33.978	58,2
2019	1.861.100	807.614	775.214	32.400	912.384	726.402	83.100	102.882	140.973	129	62,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE.

No obstante, el número de desempleados que perciben algún tipo de prestación (ver tabla 3.6) puede convertirse en porcentaje a través de la tasa de cobertura. Esta tasa mide la proporción de desempleados que son beneficiarios de la prestación.

Como se aprecia en la tabla 3.6, la tasa de cobertura⁵, desde 2010 (78,4%) hasta 2016 (55,1%), ha descendido considerablemente, alcanzando unos 23,3 puntos de diferencia entre ambos periodos de tiempo. Este descenso pone de manifiesto que un gran número de parados no están protegidos por parte del Estado en situación de desempleo. Esta realidad se justifica por la alta temporalidad y la larga duración del desempleo, provocando que muchos parados tengan pocos meses de prestación porque los periodos laborales son cortos, y luego se encuentran con largos periodos de desempleo.

El drástico incremento del número de desempleados causado por la crisis desbordó la posibilidad del sistema, cuya capacidad para ofrecer cobertura a las nuevas necesidades generadas por el cambio de ciclo había ido erosionándose debido a las distintas reformas previas y sus nuevos criterios, que endurecieron las condiciones de acceso, rebajaron las cuantías y recortaron los tiempos de disfrute.

Por otro lado, en el periodo comprendido entre 2017 y 2019, esta tasa de cobertura (56,2% – 62,4%, respectivamente) presenta un ligero ascenso como consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno. La principal medida consistió en ampliar el subsidio de los parados de más edad, lo que ha supuesto que las ayudas hayan llegado a más desempleados y hayan ensanchado su cobertura.

⁴ Todos los beneficiarios de prestaciones están desempleados pero que no todos los desempleados reciben o pueden recibir algún tipo de prestación.

⁵ Tasa de cobertura = $\frac{\text{Total de beneficiarios de prestaciones por desempleo}}{\text{Paro registrado SISPE con experiencia laboral} + \text{Beneficiarios del subsidio de eventuales agrarios}}$

Sin embargo, la anterior tasa está aún por debajo del índice del año 2010 (78,4%), año englobado en plena crisis económica, en el que el número de beneficiarios de prestaciones era muy elevado (3.042.734 personas). La tasa de cobertura de 2019 es similar al nivel de 2013 pero el número de desempleados es muy superior en 2013, ascendiendo hasta los 4.980.778 de parados frente a los 3.202.297 de desempleados de 2019, aumentando así la pobreza y las desigualdades entre los ciudadanos.

En definitiva España es el país que más invierte en políticas pasivas de empleo respecto a los países europeos, pero la eficacia de las mismas es muy limitada. Esta escasa eficacia es debida, en primer lugar porque a pesar de que España es un país cuyas prestaciones por desempleo son de larga duración, las cuantías de las mismas son muy inferiores con respecto a otros países de la UE. Por otro lado, la cobertura o protección por parte del Estado en políticas pasivas queda muy restringida, puesto que hay que tener en cuenta que la mayoría de personas desempleadas no perciben ni una sola prestación debido a las reformas de estas políticas y su endurecimiento en los requisitos de acceso. Además, el Estado no realiza una fuerte inversión social, como es el caso de otros países europeos, para compensar dichas desigualdades.

3.4 EL FUTURO DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

En los últimos años, en Europa, se ha extendido la idea de que el diseño de las políticas del mercado laboral iba a ir cambiando, dando una mayor importancia a las políticas activas y disminuyendo el peso de las pasivas. Pero ante esto, hay que decir que esta reorientación no es tarea fácil, ya que el gasto dirigido a las prestaciones y subsidios por desempleo aumenta en periodos de recesión económica y se recorta en periodos de expansión.

En España, tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, las políticas pasivas emplean mayores recursos que las activas, mientras que en la mayoría de los países de su entorno la situación es totalmente la contraria. En los últimos años, en España, se ha aumentado el presupuesto en políticas activas y ha ido disminuyendo el presupuesto en políticas pasivas. Por otro lado, las políticas utilizadas se centran, en general, en subsidios de empleo, y en particular, en subsidios a la contratación indefinida, bien de modo directo o bien, mediante la transformación de contratos temporales en indefinidos. Por último, cabe decir que la evaluación de las políticas activas en España dista mucho de ser una práctica habitual y fundamental, y dado que su coste no es nada despreciable, esta evaluación debería ser una parte esencial del proceso de la puesta en funcionamiento de las PAE.

El futuro de estos tres aspectos debe marcar la agenda de futuro inmediato, en cuanto a las directrices a seguir en las políticas activas. De la Rica (2015) indica las diversas recomendaciones respecto de las políticas activas, entre las que se pueden encontrar las relacionadas con la orientación y el seguimiento de los desempleados, la formación y la cualificación de los parados, las subvenciones directas al empleo privado y la creación directa de empleo público. A continuación, se desarrolla cada una de las estrategias mencionadas.

- Sobre la orientación y seguimiento de los parados. Esta recomendación se centra en la ayuda personalizada para la búsqueda de un empleo. Se trata de la política activa más económica y eficaz, que permite a trabajadores y jóvenes cualificados con poca experiencia laboral, ofrecerles la información adecuada para proceder a la búsqueda activa de empleo. Este tipo de medida podría no ser tan eficiente en trabajadores en paro con poca cualificación, por lo que esta medida será necesaria para perfilar su formación y posibilitar su integración en el mercado de trabajo. Se trata de una política imprescindible para todos los colectivos de parados y suficiente para jóvenes con cualificación.

En este sentido, debe decirse que los orientadores con los que cuenta el Servicio Público de Empleo en proporción al número de desempleados son muy bajos, en comparación con otros países de la UE (véase tabla 3.3). Además, según García (2007), se precisa una mayor colaboración con las Agencias de Colocación. Gracias a la Reforma laboral de 2012 se posibilitó la firma de convenios de colaboración entre las dos instituciones anteriores, pero la realidad en cuanto a las tareas de orientación es que se han firmado pocos convenios, y en consecuencia, esa colaboración respecto de la orientación y el seguimiento de los parados está poco desarrollada.

Por otro lado, es necesario considerar, como medidas futuras para abordar adecuadamente la orientación, el modernizar y mejorar la organización de los servicios de empleo y dotarles de herramientas informáticas que permitan a los agentes adquirir una adecuada información con la finalidad de asesorar eficazmente a los desempleados. Por ello, sería conveniente formar a estos agentes y motivarles mediante incentivos (salariales o no salariales), haciendo que esta PAE sea mucho más eficaz.

Felgueroso y Jasen (2015) comentan que España no dispone aún de perfilado estadístico para atender a los desempleados, siendo éste un instrumento fundamental para atender de forma personalizada a los parados y gestionar mejor las políticas activas. A través de esta herramienta se mejorará la capacidad de los servicios públicos de empleo puesto que se ofrece una atención personalizada a los parados, teniendo en cuenta sus características y competencias, así como la situación del mercado de trabajo y las necesidades de las empresas.

Felgueroso, García-Pérez y Jiménez (2018) han elaborado y puesto a disposición de los servicios públicos de empleo, el primer modelo estadístico que permite estimar la probabilidad de salida del paro a los desempleados según sus características personales, su vida laboral y educativa y la situación de la demanda de trabajo en el territorio donde se realice la búsqueda de empleo. Esta herramienta ofrece también indicaciones de interés para la elaboración de itinerarios personalizados de inserción laboral de los desempleados, destacando la importancia de factores más subjetivos tales como la motivación, las redes sociales o la capacidad de resolución de problemas, entre otras cosas. También es importante que los orientadores se involucren en la construcción y el diseño del modelo de perfilado que se quiera llevar a cabo como garantía para su éxito, sin que ello implique ser reemplazados.

Por otra parte, el seguimiento de desempleados tiene un componente de control sobre la búsqueda activa de empleo, debiendo ser una medida coordinada con la orientación, todo ello, con la finalidad de que los parados acepten ofertas de empleo adecuadas a su perfil. En la mayoría de los países desarrollados, las políticas activas y las pasivas están coordinadas, de modo que mientras se percibe una prestación, debe haber un compromiso de búsqueda de empleo por parte del desempleado. De la Rica (2015) propone que se coordine el compatibilizar los subsidios con el salario ofrecido siempre y cuando éste estuviera por debajo de determinados umbrales.

- Por lo que respecta a la formación y cualificación de desempleados, Arellano (2005) viene a resaltar que los cursos básicos de corta duración no producen los efectos deseados en cuanto a un aumento de la empleabilidad de los parados. Por el contrario, los cursos específicos y de larga duración, contribuyen de modo significativo a que los parados encuentren un empleo.

Otros programas de formación que merecen ser destacados son los de “Formación dual”, muy desarrollados en Alemania. Estos programas de Formación dual pretenden proporcionar un complemento educativo a muchos jóvenes con la educación obligatoria superada, siendo una iniciativa muy positiva que debería consolidarse en nuestro país, aunque poco a poco están cobrando importancia. Otro aspecto a tener en cuenta en cuanto a los programas de formación para parados, es que deben ser evaluados según los resultados logrados y concedidos a aquellas instituciones o empresas que obtengan mejores resultados en cuanto al desarrollo de competencias transmitidas a los parados. En definitiva, la eficacia de estos cursos de formación se incrementaría sustancialmente al estar los fondos condicionados a resultados y evitaría irregularidades. Olías (2015)

incide que es conveniente complementar estos programas con programas de orientación para ayudar a los parados a escoger las alternativas que más se adapten a su perfil y a las demandas del mercado de trabajo.

- Las subvenciones directas al empleo privado, siendo los más utilizados en España desde mediados de los 90, presentan inconvenientes porque reducen su eficacia, como los efectos de “peso muerto” o “efectos de sustitución”, que es preciso evitar (García-Pérez y Rebollo, 2009). Para impedir que las empresas utilicen estos incentivos y consigan abaratar la mano de obra sin crear empleo adicional, es necesario introducir mecanismos de control y supervisión. Cahuc y Zylberberg (2004) consideran que estas subvenciones podrían ser eficaces si fueran destinadas a grupos muy seleccionados, con dificultades de acceso al empleo y siempre bajo estricto control del comportamiento de empresas, para evitar el uso indebido. Algo similar sucede con los programas para ayudar a que los parados trabajen como autónomos y pongan en marcha su propia empresa.
- La creación directa de empleo público es la estrategia que menor eficacia presenta, y en consecuencia, debería eliminarse, o al menos, minimizar su uso como así han venido haciendo países del entorno español.

CONCLUSIONES

Tradicionalmente, y como se ha puesto de manifiesto a lo largo de la investigación realizada, han tenido mayor importancia las políticas pasivas frente a las políticas activas de empleo puesto que, durante años, se ha pretendido salvaguardar la protección económica de los desempleados en situaciones de necesidad, producidas por la pérdida de sus puestos de trabajo.

Sin embargo, la tendencia actual tiende a variar la composición de dichas políticas, pasando desde un sistema pasivo a otro activo. Es decir, se otorga prioridad a la inclusión y permanencia de los trabajadores en el mercado laboral y no a la protección ante el desempleo. Dada esta situación, se produce un desplazamiento de los ciudadanos desde un estado de dependencia de las prestaciones propias del denominado “estado de bienestar”, hacia otro que comprende la estabilidad en el puesto de trabajo y la reincorporación al mercado de trabajo, entendiendo que estos puestos de trabajo son adecuados a las necesidades y cualificaciones de las personas.

Destacando la actual crisis sanitaria producida por el Covid-19, el Gobierno se debe plantear, diseñar y aprobar una agenda de empleo que incluya un plan de políticas activas adaptado al nuevo escenario de crisis y facilite la transición hacia un nuevo modelo productivo. Además, se debe buscar un nuevo equilibrio, así como fortalecer la vinculación entre las políticas activas y las prestaciones económicas por desempleo. Todo ello se debe realizar con la finalidad de que esta oferta real de políticas activas de empleo permita mantener la intensidad en la búsqueda de empleo de los perceptores de prestaciones, subsidios y rentas sociales, evitando que también esta prolongación de este desempleo sea demasiado extensa.

Ante la situación de recesión actual y mirando al futuro en materia de políticas de empleo se deberán tener en cuenta diversas propuestas que han sido plasmadas en el presente trabajo. En concreto:

- Aumentar los recursos destinados a las acciones de empleo y formación para facilitar la transición digital e incrementar la generación de empleo, sobre todo, en actividades con más futuro, como son las referidas a la denominada “Green Economy” y las indicadas a España en el marco de las recomendaciones establecidas en el Semestre Europeo.
- Diseñar un nuevo programa de incentivos al empleo que ayude a reactivar los flujos de la contratación, con la finalidad de alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en su aplicación. Estos programas de incentivos deberán ir destinados a los colectivos más afectados como son los jóvenes y se han de seleccionar las actividades económicas a las que van dirigidos, priorizando aquellas ocupaciones que destacan por su relevancia en el nuevo modelo productivo.
- Modernizar las oficinas de empleo y los Servicios Públicos de Empleo a través de la introducción de los avances tecnológicos como la digitalización, la inteligencia artificial, el uso intensivo y extensivo de los datos, etc., para garantizar un mejor servicio a los demandantes de empleo. Por ello, resulta fundamental movilizar, organizar y usar toda la información disponible en las distintas administraciones, así como de los portales de empleo y redes sociales, utilizando nuevos avances de análisis de datos.

En este sentido, el perfilado estadístico debe dejar de ser una eterna promesa electoral y ponerse en práctica, mejorando de forma progresiva su rendimiento. De esta manera, los Servicios Públicos de Empleo autonómicos dispondrían de esta herramienta de perfilado estadístico facilitando la gestión de las políticas activas y concediendo el apoyo necesario a los orientadores para elaborar sus propuestas de itinerarios individualizados.

Para que las oficinas de empleo públicas puedan atender de forma individualizada a todos los desempleados, es preciso que se aumente la dotación de recursos de estas oficinas, garantizando un número suficiente de orientadores adecuadamente formados en las nuevas herramientas tecnológicas.

Además, el SEPE debería disponer de su propio perfilado estadístico genérico, aplicable a las CCAA, que permita evaluar las mejoras en empleabilidad conseguidas en cada una de ellas, en función de los objetivos fijados en los Planes Anuales de Políticas de Empleo.

- La colaboración público–privado será esencial para facilitar la movilidad de los trabajadores que no se puedan reincorporar a sus empresas tras la crisis. Este tipo de práctica no está muy desarrollada en España pero si se desea su incorporación, se deberán superar barreras que se hayan interpuesto entre ambos sectores en el pasado.

Por otro lado, es indispensable que esta colaboración esté dotada de recursos financieros para activar y reintegrar a los colectivos más vulnerables en el mercado de trabajo. Esta labor, que ha sido asumida por entidades sin ánimo de lucro, deberá reforzarse para conseguir una mayor vinculación entre políticas activas y pasivas.

- Fortalecer el sistema de formación para el empleo, adoptando nuevos incentivos a la formación y contando con las técnicas más avanzadas para detectar las necesidades de las competencias profesionales. Para ello, es fundamental que cada CCAA disponga de un plan de formación para el empleo en función de las competencias y preferencias profesionales de los demandantes de empleo.

Por otro lado, la aplicación de los planes de formación debería tener como primer objetivo elevar las tasas de participación de los trabajadores desempleados y ocupados, así como de las empresas en el sistema de formación para el empleo. Para lograr un aumento de la participación en la formación para el empleo, se podrían poner en práctica nuevos instrumentos como el bono de formación o ventajas fiscales.

Asimismo, se deben dar nuevos impulsos a los contenidos de la formación buscando cubrir las necesidades de empresas y trabajadores.

Una de las conclusiones más importantes y referidas en este trabajo sobre las políticas activas ligadas a la protección por desempleo es exactamente conseguir que los desempleados no se conformen con los salarios por desempleo, sino que busquen un empleo, formación y programas profesionales. Para la consecución de los cambios en las políticas activas ha sido necesario el transcurso de la protección hacia la reinserción laboral, establecer controles y sanciones con la finalidad de evitar la salida de desempleados hacia nuevos destinos y reformar el contrato de formación, siendo fundamental esta última medida.

La situación para el futuro es que España acerque posturas a otros países de la UE, ya que la mayor parte de ellos emplean más recursos en políticas activas de contratación laboral que en políticas pasivas de subsidios al desempleo.

España, a pesar de ser uno de los países que más invierte en políticas pasivas, ha quedado patente que estas políticas no están cubriendo satisfactoriamente las funciones que debieran tener en una nación con altas tasas de desempleo. Cabe razonar que, si se busca el bienestar general, estas políticas son insuficientes para mantener a los desempleados y a sus familias. Tampoco logran mantener el vínculo de los parados con el mercado de trabajo, lo que puede implicar un proceso de pérdida de competencias, si el desempleo se alarga en el tiempo.

Además, para avanzar en una dirección adecuada y bajo mi punto de vista, considero que es imprescindible que, quienes gestionan los fondos destinados a los programas de empleo, supervisen y controlen adecuadamente la asignación de los mismos. Esta vigilancia consistiría, por un lado, en demostrar que los beneficiarios cumplen con los requisitos para recibirlos y por otro lado, en expandir una cultura de la evaluación de las diferentes iniciativas. Es conveniente que las políticas del mercado de trabajo, en general, y las políticas activas, en particular, sean sometidas a una evaluación sistemática, continua y concienzuda, siendo imprescindible, no sólo porque a través de ella es posible conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos sino también, la eficiencia de los programas, lo cual es necesario para mejorar su diseño y lograr mejores resultados. En este sentido, las políticas de empleo deben ir encaminadas no con recortes en las prestaciones o las duraciones de los periodos del derecho, sino mediante la introducción de estrategias de activación. Estas estrategias implican más énfasis en las condiciones de

disponibilidad para el trabajo y una imposición más efectiva en cuanto a la obligación de búsqueda de empleo. Para cumplir con estas obligaciones, se debe disponer de sanciones, de una administración más eficaz para realizar las actividades referentes a los servicios públicos de empleo y de un mayor uso de las PAMT, especialmente de la formación adaptada a atender las necesidades del mercado de trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso-Borrego, C., Dolado, J.J., Arellano, F. A., & Jimeno, J. F. (2004). *Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Alonso Olea, M. (2013). *Introducción al derecho del trabajo*. Madrid: Editorial Civitas.
- Alujas, J.A. (2006). Las políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (61), 77-92.
- Arellano, F. A. (2005). Evaluating the effects of labour market reforms at the margin on unemployment and employment stability: the Spanish case. *Universidad Carlos III Economics Working Paper Wp 05-12*.
- Arellano, F. A. (2010). Do training programmes get the unemployed back to work? A look at the Spanish experience. *Revista de Economía Aplicada*, 18(53), 39-65.
- Autoridad independiente de responsabilidad fiscal. (2018). *Evaluación del Gasto Público 2018. Proyecto 3 (PAE), Estudio programa políticas activas de empleo*. Madrid: AIREF.
- Blanco Canto, M., & Ranchal Romero, J. (2018). Las políticas activas de empleo en España como instrumento para la reducción de las desigualdades regionales. *Revista de Estudios Empresariales, Segunda época*, (2), 3-27.
- Burriel Rodríguez-Diosdado, P. (2014). La crisis en las políticas de empleo. La modélica Dinamarca y la situación en España. *Economía Española y Protección social*, (VI), 5-40.
- Burriel Devesa, C., & Garcia-Posada Gómez, E. (2008). *Guía de la Estrategia de Lisboa*. Comunidad de Madrid. Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado.
- Canto, M. B. (2016). Evaluación de las políticas activas de empleo en Andalucía. *Revista Galega de Economía*, 25(1), 49-62.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. *The economic journal*, 120(548), 452-477.
- Cardona Rubert, M.B. & Cabeza Pereiro, J. (2014). *Políticas sociolaborales*. Pamplona: Editorial Civitas.
- Cebrián López, I. (1996). *Protección social y acceso al empleo. Un estudio de los perceptores de prestaciones por desempleo*. Madrid: Consejo Económico y Social, Colección Estudios, n° 34.
- Comisión Europea (2009). Conclusiones de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020). *Diario Oficial de la UE (2009)*.
- Comisión Europea (2010). *Recomendación del Consejo sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea (2010). *Europa 2020: Una estrategia europea de crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

- Comisión Europea y Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, (2011). *Diez años de la Estrategia Europea de Empleo (EEE): La estructura institucional de la Estrategia Europea de Empleo (español)*. Bruselas: Editorial Dictus Publishing.
- Comisión Europea (2016). *Una nueva agenda de capacidades para Europa. Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad*. Bruselas.
- Comisión Europea (2017). *Fichas temáticas del Semestre Europeo. Prestaciones por desempleo*. Bruselas
- Comisión Europea (2020). *Objetivos de Europa 2020: estadísticas e indicadores para España de la Comisión Europea*. Bruselas.
- Comisión Europea (2020). *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España*. Bruselas.
- Consejo Económico y Social (2005). *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*. Colección Informes 1/2005.
- Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado, nº 311*, 1978, 29 de diciembre. Cita en texto: art. 35, 40 y 41.
- Cristóbal Roncero, R. (2001). Políticas de empleo en la Unión Europea. *Revista del Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales*(33), 33-60.
- Cueto, B. (2006). Las ayudas a la contratación indefinida en España. *Revista de Economía Laboral*, 3, 87-119.
- De la Rica, S., & Anghel, B. (2014). *Los parados de larga duración en España en la crisis actual*. Madrid: Fundación Alternativas.
- De la Rica, S. (2015). Políticas activas de empleo: una panorámica. *Fedea policy papers*, 1.
- Departamento de Relaciones Laborales de CEOE (2015). *Singularidades socioeconómicas del Mercado laboral español*. Madrid: Confederación Española de Organizaciones Empresariales
- Felgueroso, F., García-Pérez, J. I., & Jiménez-Martín, S. (2018). *Perfilado estadístico: un método para diseñar políticas activas de empleo*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.
- Felgueroso, F. y Jansen, M. (2015). Retos para una nueva etapa en las políticas activas del mercado de trabajo. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 119, 33-48.
- Fernández Díaz A., Parejo Gámir J.A y Rodríguez Saiz L. (2011). *Política Económica*. Madrid: Editorial. Mc Graw Hill.
- Freyssinet, J. (1998). Definición y medición del desempleo. *En Gaudié, J. & Neffa, JC (Comps) Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos. Lumen/Humanitas, Buenos Aires*, 9-13.
- García-Pérez, J.I. y Rebollo, F. (2009). The use of permanent contracts across Spanish regions: Do regional wage subsidies work?. *Investigaciones económicas*, 33(1), 97-130.
- García Serrano, C. (2007). Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral. *Política y Sociedad*, 44(2), 135-151.

- Galardón, M.J. (2011). *Políticas activas y territorio: Análisis de las formas de provisión de formación para el empleo y servicios de orientación a nivel territorial*. Zaragoza: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).
- Gallo, N. M. (2015). Estrategia Europa 2020.: La estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. *Derecho y cambio social*, 12(41), 9.
- González Suárez, P. (2016). Las políticas activas de empleo en España. [Trabajo fin de grado], Universidad de Sevilla, España.
- Jansen, M. (2016). El reto de la inserción de los desempleados de larga duración. *Fedea Policy Paper*, 6.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programas. *Labour Economics*. 16. 904-918.
- Lázaro de Castro, M. (2014). Las políticas del mercado de trabajo. Incentivos para el fomento del empleo en España. [Trabajo fin de grado], Universidad de Valladolid, España.
- España. Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social. *Boletín Oficial del Estado nº 217*, 2015, 10 de septiembre.
- López Carrillo, A. (2019). Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 7.
- Malo M.A y Cueto, B. (2016). El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España. In *XXIII Encuentro de Economía Pública* (p. 23).
- Miguélez, F. (2016). Las llamadas políticas pasivas. *Anuario IET de trabajo y relaciones laborales*, 3, 40-55.
- Mortensen, D. T., & Pissarides, C. A. (1994). Job creation and job destruction in the theory of unemployment. *The review of economic studies*, 61(3), 397-415.
- Navarro, S. (2018). Descentralización de las políticas activas de empleo. *La revolución digital en España. Impacto y retos sobre el mercado de trabajo y el bienestar*, 283-310.
- OCDE (2018), *Estudios Económicos de la OCDE sobre España (OECD Economic Survey of Spain)*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2019). *Economic Policy Reforms, Going for Growth 2019*. Paris: OCDE Publisshing.
- OECD (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*. Paris: OECD Publishing.
- Olías, C. (2015). *Evaluación del impacto individual de las políticas activas de empleo*. Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid.
- Pérez, L. (2020). *Economía/Laboral.- Casi 2,9 millones de personas trabajan a tiempo parcial, la cifra más alta en diez años*. Europa Press, 5 de julio de 2020. Recuperado de https://www.finanzas.com/macroeconomia/economia-laboral-casi-2-9-millones-de-personas-trabajan-a-tiempo-parcial-la-cifra-mas-alta-en-diez-anos_14011266_102.html

- Peydró, R. (2000). La protección de los desempleados: las políticas activas. *En Cómo crear empleo en España: globalización, unión monetaria europea y regionalización*, 117-134. FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.
- Piñar Ochoa, D. (2015). *Las políticas activas de empleo en España*. [Trabajo fin de grado], Universidad de Valladolid, España.
- PricewaterhouseCooper (PwC España). (2004). *Estudio sobre Políticas activas de empleo en la Unión Europea y principales países desarrollados incluido dentro del Proyecto Pionero 106 Espíritu Empresarial*. Sevilla: Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía.
- Quiñones, J. C. G. (2018). *Políticas activas de empleo durante la crisis económica (2010-2015)*. Madrid: Editorial Reus.
- Ramos, R., Suriñach, J., & Artís, M. (2010). ¿Es necesario reformar las políticas activas del mercado de trabajo en España? Algunos elementos para la reflexión. *Papeles de Economía Española*, 124, 281-300.
- España. Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. *Boletín Oficial del Estado n° 290*, 2006, 5 de diciembre, pp. 42716-42721.
- España. Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. *Boletín Oficial del Estado n° 305*, 2017, 16 de diciembre, pp. 124186-124217.
- España. Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. *Boletín Oficial del Estado n° 255*, 2015, 24 de octubre.
- España. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado n° 261*, 2015, 31 de octubre.
- Reino de España. Programa Nacional de Reformas 2020. Ministerio de Hacienda.
- España. Resolución de 12 de marzo de 2019, de la Secretaria de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2019, según lo establecido en el art. 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el RDL 3/2015, de 23 de octubre. *Boletín Oficial del Estado n° 64*, 2019, 15 de marzo, pp. 25385-25535.
- Rocha Sánchez, F. (2010). Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España. Madrid: editorial Centro Sindical de Estudios.
- Rodríguez, M. J. G. B., Mangas, L. E., & Gallego, L. S. M. (2017). Políticas activas de empleo en la UE: buenas prácticas para tiempos de crisis. *Cuadernos económicos de ICE*, (93), 175-206.
- Romero, F. S. (2017). Diseño actual de las políticas activas de empleo en España. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (9), 15-24.
- Roncero, R. C. (2001). Políticas de empleo en la Unión Europea. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (33), 33-60.
- Ruiz Ruiz, S. (2014). Políticas laborales pasivas. [Trabajo fin de grado]. Universidad de la Rioja. España.

- Sánchez, M. G. (2018). Políticas Activas de Empleo: implantación de las políticas activas, efectos y principales problemas. *RUE: Revista universitaria europea*, (28), 65-94.
- Serrano, L & Soler, A. (2015). *La formación y el empleo de los jóvenes españoles. Trayectoria reciente y escenarios futuros*. Madrid: Fundación BBVA.
- Snower, D. J. (1995). Evaluating unemployment policies: What do the underlying theories tell us?. *Oxford Review of Economic Policy*, 11(1), 110-135. Tobes, P. (2002). El desarrollo de las políticas activas en España: un análisis de los planes de acción para el empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, (36).
- Valverde, J. F. M. (2014). *El desarrollo autonómico y eficacia de las políticas activas de empleo: un análisis comparado*. Madrid: Fundación Alternativas.

WEBGRAFÍA

Comisión Europea: <https://ec.europa.eu/social/home.jsp>
<https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/explore/all/lmp?display=card&sort=category>

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

Instituto Nacional de Estadística: <https://www.ine.es/>

Mº de Trabajo y Economía Social: <http://www.mites.gob.es/estadisticas/PRD/welcome.htm>

Servicio Público de Empleo Estatal: <http://www.sepe.es/>

ANEXO I

Tabla A1

Ejes de las políticas de activación para el empleo

Eje	Descripción
Eje 1. Orientación	Actuaciones de información y diagnóstico individual, orientación y acompañamiento de itinerarios personalizados, asesoramiento, motivación y búsqueda de empleo, intermediación laboral.
Eje 2. Formación	Actuaciones de F.P para el empleo dirigidas a la formación, el aprendizaje, el reciclaje y la recualificación profesional, programas de formación y empleo con el objetivo de adquirir competencias y mejorar experiencia laboral.
Eje 3. Oportunidades de empleo	Actuaciones para incentivar la creación de empleo, la contratación y el mantenimiento de trabajo en colectivos con dificultades de acceso al empleo (discapacitados, víctimas del terrorismo o de violencia de género)
Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo	Actuaciones a promover la igualdad de mujeres y hombres en el acceso, la conciliación vida personal, familiar y laboral, facilitar movilidad geográfica y promover la contratación en sectores diferentes a los que hubiera trabajado habitualmente.
Eje 5. Emprendimiento	Actividades dirigidas a fomentar el trabajo por cuenta propia, la iniciativa empresarial y la economía social.
Eje 6. Mejora del marco institucional	Dirigida a la mejora de la gestión, la coordinación, la colaboración y la comunicación dentro del SNE y el impulso a su modernización.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.