



---

**Universidad de Valladolid**



# **Evolución y reformas de las Políticas Activas de Empleo en España**

Trabajo de Fin de Grado del curso de Adaptación al Grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos

Curso 2013-2014

Facultad de Ciencias del Trabajo

Universidad de Valladolid

Tutora: Inmaculada Minguez Lara

**Beatriz Retuerto Matía**  
**Julio 2014**

# **INDICE**

1. Justificación.....	3
2. Diseño.....	4
3. Introducción.....	4
3.1 Políticas de Empleo .....	4
3.2 Evolución del Mercado de Trabajo .....	6
4. Políticas Activas de Empleo .....	9
4.1 Concepto y Evolución.....	9
4.2 Objetivos y líneas de Intervención.....	12
4.3 Categorías.....	16
4.4 Gastos en las Políticas Activas de Empleo.....	20
4.5 Servicio público de Empleo .....	24
4.6 Marco Institucional .....	28
4.7 Evaluación.....	32
5. Reformas y Cambios.....	37
6. Conclusión.....	47
7. Anexos.....	50
8. Bibliografía.....	51

## 1. JUSTIFICACIÓN

Las políticas de empleo, están muy relacionadas con algunas de nuestras competencias específicas <sup>(1)</sup> como profesionales de RRHH y RRLL:

**CE.10.** Economía y mercado de trabajo

**CE.11.** Políticas socio laborales

**CE.23.** Capacidad para asesorar y/o gestionar en materia de empleo y contratación laboral

**CE.26.** Capacidad para elaborar, implementar y evaluar estrategias territoriales de promoción socioeconómica e inserción laboral

**CE.29.** Capacidad para elaborar, desarrollar y evaluar planes de formación ocupacional y continua en el ámbito reglado y no reglado

**CE.32.** Análisis crítico de las decisiones emanadas de los agentes que participan en las relaciones laborales

**CE.36.** Capacidad para comprender la relación entre procesos sociales y la dinámica de las relaciones laborales.

Si desempeñamos nuestra carrera profesional en el departamento de RRHH de una empresa seremos los responsables de diseñar, gestionar y evaluar las políticas socio laborales, llevando a cabo Políticas de formación para nuestros empleados y gestionando las políticas de promoción del empleo.

Otro salida como profesionales esta en los servicios de Orientación y empleo donde seremos responsables de llevar a cabo políticas de asesoramiento y asistencia en la búsqueda de empleo.

Hay que destacar la importancia del tema elegido “Evolución y reforma de las Políticas Activas de Empleo en España” ya que en la época actual, en un contexto de crisis económica donde el mayor impacto se manifiesta en las altas cifras de desempleo, para conseguir un crecimiento económico que se traduzca en un nivel de creación de empleo es necesario reformar las políticas activas de empleo para que sean capaces de conseguir la activación de los trabajadores desempleados y que puedan encontrar un empleo adecuado a sus capacidades.7

---

<sup>(1)</sup> Competencias detalladas en la información de la Universidad de Valladolid sobre el Grado en Relaciones Laborales y recursos Humanos que se basa en las competencias reflejadas en el Libro Blanco para esta titulación así como en el proyecto Tunning

## **2. DISEÑO**

El contenido del trabajo se estructura en tres partes.

En Primer lugar de forma introductoria una visión general de las diferentes políticas de empleo en España y un análisis de la situación del mercado de trabajo actual.

En la segunda parte del trabajo se aborda una descripción más precisa de las políticas activas de empleo en cuanto a su definición, líneas de intervención, clasificación, gasto destinado a llevarlas a cabo y el papel que juega el servicio público de empleo en la aplicación de dichas políticas.

En tercer lugar describiré la evolución histórica de las Políticas Activas de Empleo centrándome en las principales reformas.

## **3. INTRODUCCIÓN**

El objetivo de mi trabajo es estudiar las Políticas Activas de Empleo, su evolución y reformas en los últimos años, dichas políticas no son el único conjunto de medidas llevadas a cabo para estimular la creación de empleo, ni las únicas que inciden sobre el mercado de trabajo, pero si las que pueden conseguir el mejor equilibrio entre eficiencia y equidad en dicho mercado.

### **3.1.- Políticas de empleo**

Las Políticas de empleo son el conjunto de medidas aplicadas por los poderes públicos cuyo objetivo es procurar el empleo para toda la población activa y proteger económicamente a quien nos pueden acceder al mismo, mediante programas y medidas destinadas a la consecución del pleno empleo y su calidad.

Su finalidad esencial es conseguir equilibrio a corto, medio y largo plazo entre la oferta y la demanda en sus aspectos cualitativo y cuantitativo, así como la protección por desempleo.

Las Políticas de empleo se dividen en políticas de primer orden o de regulación del mercado de trabajo y en políticas de segundo orden o políticas

de mercado de trabajo, que se clasifican a su vez en políticas pasivas y políticas activas.

Las **Políticas de primer orden**, están dirigidas a ordenar el funcionamiento del mercado de trabajo. Se desarrollan tras la crisis de los 70 como alternativa a la rigidez del mercado de trabajo, encaminadas a flexibilizar el mercado de trabajo y dirigidas a regular el funcionamiento del mercado de trabajo para facilitar la eficiencia de la mano de obra facilitando su adaptación a las nuevas tecnologías y la competitividad del sistema productivo.

En los últimos 30 años ha habido muchas reformas laborales (Anexo I), y su atención se ha centrado en los siguientes aspectos fundamentales:

Facilitar la entrada de empleo, flexibilizar, igualmente la salida de empleo, prestaciones por desempleo, estructura de la negociación colectiva e intermediación en el mercado de trabajo

Los mercados de trabajo están sujetos a muchas tendencias y es preciso desregularizarlos para que sean más flexibles, mediante escasas restricciones normativas, cambios en la estructura, funciones y costes del factor trabajo, de tal manera que puedan adaptarse rápidamente a las alteraciones estructurales y coyunturales producidas en la economía.

Por otro lado están las **Políticas de segundo orden** que complementan a las anteriores, son medidas de intervención directa por el lado de la oferta, que buscan mejores niveles de competitividad en el sistema productivo y se divide en Activas y Pasivas

**Activas:** Se caracterizan por ser anticipadoras, preventivas a la situación de desempleo y se dirigen a contrarrestar los efectos negativos que los cambios económicos y el entorno en general provocan sobre el empleo.

Estas políticas hacen referencia a la intervención directa de los gobiernos en el mercado de trabajo para aliviar el desempleo y para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo en términos generales.

**Pasivas:** Tienen un carácter compensador de la situación de desempleo, lo que hacen es mantener de forma temporal la capacidad económica de los que han perdido el empleo y pueden ser:

- De tipo contributivo, que exigen una cotización previa.
- Asistencial, acorde con la situación real de necesidad del desempleado, que no tiene acceso al ámbito contributivo o lo ha agotado, fomenta la integración laboral de desempleados de larga duración con la concesión de unos ingresos mínimos.
- Rentas Activas de Inserción
- Jubilaciones Anticipadas

Las políticas activas se definen en contraposición a las políticas pasivas y marcan un cambio de orientación, al pasar de un concepto estático de garantía de ingresos y de protección, a un concepto dinámico que potencia la adaptación al cambio estructural en el mercado de trabajo.

Las políticas pasivas a diferencia de las activas no afectan ni a la oferta ni a la demanda, solamente a la renta del individuo que las percibe.

Los rasgos diferenciales entre ellas son el objetivo final y el colectivo al que se dirigen, en las activas el objetivo final el promover la inserción laboral y el mantenimiento del empleo, mientras que las pasivas tienen como objetivo mantener la renta de los desempleados.

En cuanto al colectivo, las activas se dirigen a la población activa en general por un lado a los desempleados para lograr su inserción y a los ocupados para que mantengan su empleo, por otro lado las pasivas se dirigen únicamente a los desempleados.

### **3.2.- Evolución del Mercado de Trabajo**

Una de las preocupaciones más importantes en los países europeos y especialmente en España es el problema del desempleo. Este afecta con más fuerza a determinados colectivos, impidiendo su plena incorporación al mercado de trabajo.

Más de la mitad de los parados en nuestro país son de larga duración, lo que significa que nos enfrentamos a una situación compleja para su activación y reincorporación en el mercado laboral. Cuanto más se tarde en capacitar a esos trabajadores, más difícil será su empleabilidad.

La actividad económica en España siguió una larga etapa de expansión desde mediados de la década de los 90, con un dinamismo superior a otros países Europeos, que origino una elevada generación de empleo. El resultado fue un aumento sustancial del volumen de ocupación que en 2007 ascendió a veinte millones.

Cabe señalar que la evolución del mercado de trabajo en esta etapa, presenta elementos críticos importantes, como son: La significativa precariedad laboral que se manifiesta con una elevada temporalidad; desajustes entre la cualificación de las personas y el trabajo desempeñado; actividades caracterizadas por su bajo contenido tecnológico e innovador; los desequilibrios en la estructura educativa, coexistiendo altas tasas de fracaso escolar y baja participación en la formación profesional; los bajos niveles de formación continua en las empresas; y las desigualdades de género.

A mediados de 2007<sup>(2)</sup> comienzan a detectarse los primeros síntomas de desaceleración de la actividad económica, que ha tenido un impacto notable sobre los mercados de trabajo, desde entonces la tasa de desempleo en España ha aumentado un 18,25% produciéndose el mayor aumento en el año 2008 coincidiendo con el inicio de la crisis y desde entonces la cifra ha ido en aumento hasta el 25,93 % del primer trimestre de 2014 donde se supera por primera vez los seis millones de desempleados<sup>(3)</sup>

Así entre 2008 y 2014 se han perdido en España más de 3 millones de puestos de trabajo.

La destrucción de empleo, no ha afectado por igual todos los sectores productivos, en el sector de la construcción debido al estallido de la burbuja inmobiliaria se ha registrado una pérdida de 1,4 millones de puestos de trabajo, lo que supone un 41% de los empleos destruidos en España entre 2008 y 2014. Este sector protagonizó el impacto de la crisis en el primer año de la misma, debido a una oferta sobredimensionada, no ajustada a la demanda y muy vinculado a la especulación financiera, extendiéndose después al resto de sectores, siendo la industria el segundo más perjudicado con 800.000 puestos de trabajo perdidos, seguido del sector servicios y por último la agricultura

---

<sup>(2)</sup> La tasa de temporalidad en 2007 era el 32%, el doble de la media de la UE

<sup>(3)</sup> EPA 2007-2014

En España se ha adoptado un modelo de crecimiento económico basado en sectores de mano de obra poco cualificados, con muchas deficiencias formativas de los trabajadores, a los que hay que formar y recalificar para nuevos sectores productivos.

Por tanto en un entorno como el actual, su reinserción en el mercado de trabajo depende de su capacidad para reciclarse y formarse en otras ocupaciones y ahí entran en escena las políticas activas.

La destrucción del empleo ha recaído con mayor intensidad sobre el trabajo temporal, debido al ajuste sectorial de la crisis, extendiéndose al empleo indefinido a medida que se prolonga está.

La crisis del empleo no ha afectado de forma homogénea al conjunto de la población, existiendo diferencias significativas en función de variables como, Sexo, edad, formación, nacionalidad.

La caída del empleo afecta con mayor intensidad a los varones que entre 2008 y 2014 ha registrado una disminución de 2,4 millones, debido a que su presencia tenía más peso en sectores muy afectados por las crisis como la construcción, pero aun así la tasa de empleo sigue siendo mayor a las de las mujeres y la mayor vulnerabilidad de estas para incorporarse en el mercado de trabajo se han agudizado con la crisis.

<sup>(4)</sup>Las personas jóvenes, 16-29 años El empleo juvenil ha registrado un descenso de casi 2 millones de personas entre 2008 y 2014 casi un 60% de los empleos destruidos, lo que supone una tasa de empleo del 36,7 %.

Perdida más intensa entre personas con niveles más bajos de formación, ya que ocupan puestos más inestables y vinculados a las oscilaciones de Oferta y demanda. Entre 2008 y 2014 se perdieron 2,3 millones de empleos de personas con estudios de primaria y primera etapa de ESO lo que supone un 70 % del total destruido

La pérdida de empleo ha afectado con mayor intensidad a los inmigrantes produciéndose un descenso de 727 mil puestos lo que supone el 22% de los destruidos

---

<sup>(4)</sup> El concepto de "Juventud" presenta diferencias significativas en base al contexto, institucional, económico, social y cultural de cada país.

El proceso de destrucción de empleo que ha traído consigo la crisis económica y financiera ha supuesto una mayor limitación en la efectividad de las políticas activas de empleo que se desarrollaron en un momento de estabilidad y crecimiento económico, con niveles de desempleo bajos y ha sido necesaria una reforma de las políticas activas de empleo, que permita la recuperación económica para la creación de empleo y hacer frente a retos como el desempleo estructural derivado del cambio técnico y la globalización, el desempleo cíclico y el trabajo a tiempo parcial no voluntario, un trabajo que es llevado a cabo por el gobierno central y autonómico con la colaboración de los interlocutores sociales y agente públicos y privados.

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

#### **4. POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO**

##### **4.1.- Concepto y evolución**

La idea de una política activa de mercado de trabajo aparece en los años 50 y 60. En su origen confluyen el concepto sueco original de política activa de mercado de trabajo y el concepto de aprovechamiento de mano de obra surgida en los Estados Unidos.

En el caso de Suecia, el surgimiento de la misma se produce, partiendo de una situación de paro friccional, trabajadores que van de un empleo a otro para mejorarse. La ayuda para trasladarse desde sectores de insuficiente demanda hacia otros sectores, la creación de empleo y el fomento de la iniciativa privada son algunos ejemplos.

Se persigue la puesta en marcha de unas medidas, que asociadas a una política macroeconómica de inspiración Keynesiana, pudieran ayudar a la población parada a mejorar sus cualificaciones y oportunidades de insertarse en el mercado de trabajo.

En el segundo caso, el fenómeno del desempleo progresivo aparecido en estados Unidos a principios de los 60 pone de manifiesto la existencia de un nivel insuficiente en la cualificación de la mano de obra como principal causa de dicho desempleo e inserta medidas dirigidas principalmente a aquellos individuos y colectivos con riesgo de exclusión social.

La concepción de la política activa se explica en la recomendación 1964 del Consejo de la OCDE <sup>(5)</sup> y tiene continuidad en los informes de seguimiento de 1966, 1968 y 1970. El resultado se manifiesta en el incremento de las medidas sobre formación colocación, creación de empleo y las destinadas a los grupos desfavorecidos.

En 1976 se adoptó una nueva Recomendación de la OCDE cuyo objetivo era alcanzar el pleno empleo sin crear tensiones inflacionistas suplementarias. Además, se constata la necesidad de poner en marcha programas de creación de empleo para los grupos más afectados por la crisis.

En los años 80, los objetivos de la política de empleo marcadas por la OCDE giraron hacia la flexibilidad y el ajuste del mercado de trabajo con el fin de facilitar el cambio estructural en el que ya estábamos inmersos

<sup>(6)</sup>El Informe de la OCDE de 1990 sobre el marco para las políticas de mercado de trabajo recoge los principios de política activa de mercado de trabajo, el desafío consiste en asegurar la reinserción de los parados de larga duración y de otros colectivos desfavorecidos. El poder ofrecer a todos una oportunidad en una economía cambiante, refleja la idea de que la política de mercado de trabajo puede conseguir a la vez los objetivos de eficiencia y equidad.

En la cumbre de la UE de Essen de 1994, la comisión Europea usó el concepto de políticas activas, para promover un tipo de medidas, centradas en el concepto de empleabilidad y la mejora de los recursos como solución Europea de desempleo.

---

<sup>(5)</sup> Fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

<sup>(6)</sup> Dicho reto es mayor si tenemos en cuenta condicionantes demográficos (menos jóvenes que accederán a los mercados de trabajo) y tecnológicos (las nuevas tecnologías exigirán mayor cualificación e inversión en capital humano).

En un principio fue el concepto sueco el que se plantea como influencia en la política de empleo, pero luego sufre importantes transformaciones influidas por las políticas de EEUU, por lo que pierden la estrecha relación que guardaban con la política macroeconómica de tipo keynesiano y se asocian a programas cuyos objetivos son: Fomentar la flexibilidad, facilitar la competitividad, reducir la excesiva protección por desempleo.

En España las políticas activas de empleo se desarrollan a partir de la segunda mitad de los 80 en respuesta a una bolsa de desempleo estructural, originado por desajustes entre la oferta y la demanda de trabajadores, formada por colectivos con dificultades que les impiden el acceso al mercado de trabajo.

Existen diversas definiciones que se diferencian por su carácter estricto o extenso:

Una definición estricta por excelencia, concibe las PAE como una serie de medidas que tratan de mejorar la empleabilidad del desempleo. El sistema de protección del desempleo tendrá una clara relación con las potencialidades de las medidas activas. La activación de las medidas pasivas será clave para incentivar la búsqueda de empleo y desarrollar programas que aporten una solución duradera a los problemas de desempleo.<sup>(7)</sup>

**La ley de empleo de 2003** definía las PAE como el conjunto de medidas de orientación, empleo y formación, que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social

**El Real Decreto Ley 3/2011** modifica el concepto anterior, definiéndolas como el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

---

<sup>(7)</sup> la activación implica no limitarse a garantizar unos ingresos, sino vincular la prestación por desempleo a la participación del parado en acciones que mejoren su empleabilidad).

Las características que definen a las PAE son:

- Carácter anticipador y preventivo a la situación de desempleo
- Carácter reparador, al paliar situaciones de desigualdad social
- Carácter resolutivo, buscando los efectos sobre la dinámica de creación de empleo
- Carácter de actuación específica, ya que intentan suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de los diferentes colectivos que participan en el mercado.
- Carácter Integral, intentando actuar sobre el desempleo en su conjunto
- Carácter experimental

#### **4.2.- Objetivos y Líneas de Intervención**

Los objetivos de las Políticas Activas de empleo han ido evolucionando con el paso del tiempo al mismo que tiempo que evolucionaba el mercado de trabajo

- En 1975 se adoptó una recomendación de la OCDE cuyo objetivo era alcanzar el pleno empleo sin crear tensiones inflacionistas suplementarias, se constata la necesidad de poner en marcha programas de creación de empleo destinados a los grupos mas afectados por las crisis
- En los años 80, los objetivos de la política de mercado de trabajo giraron hacia la flexibilidad y el ajuste del mercado de trabajo con el fin de facilitar el cambio estructural en el que ya estábamos inmerso
- En el Informe de la OCDE sobre el marco para las políticas de mercado de trabajo de 1990 que pretendía reinsertar a los parados de larga duración y otros colectivos desfavorecidos, derivan los siguientes objetivos:
  - Movilizar los recursos humanos concediendo prioridad a la formación, colocación y reinserción de los desempleados, los inactivos y los beneficiarios de la ayuda social. Se pretende romper el círculo de dependencia y reducir las desigualdades en el acceso al empleo para que todos los trabajadores sean mas competitivos en el mercado de trabajo

- Desarrollar cualificaciones adaptadas al empleo para minimizar el déficit de personal cualificado y estrechar la coordinación con la política de enseñanza y de formación. A su vez fomentar la participación de las empresas en la formación de los trabajadores
- Promover un espíritu de búsqueda activa prestando una amplia gama de servicios tanto a los demandantes de empleo como a las empresas. Los servicios públicos juegan aquí un papel fundamental, conjugando los objetivos a corto plazo (colocación inmediata) con los objetivos a largo plazo (formación).

A pesar de las diferencias en cuanto a los objetivos de las diversas recomendaciones entre los 70 y los 90, cabe decir que la importancia de las PAE ha ido en aumento y podemos destacar tres grandes orientaciones:

- La promoción de los recursos humanos y su adaptación a los cambios estructurales con el fin de fomentar el crecimiento económico.
- La mejora de la aptitud para el empleo de los grupos desfavorecidos y de las oportunidades de empleo que se les ofrecen, contribuyendo así a la igualdad social.
- El establecimiento de un compromiso entre inflación y desempleo. El objetivo es estabilizar el empleo en periodos de contracción coyuntural de la actividad, a la vez que se eliminan los estrangulamientos del mercado de trabajo en los periodos de expansión

Con el paso de los años se ha ido haciendo una concepción más moderna de las Políticas activas, plasmadas en la ley de empleo del 2003:

- Informar y orientar hacia la búsqueda de empleo
- Desarrollar programas de Formación Profesional continua y cualificar para el trabajo.
- Facilitar la práctica profesional
- Crear y fomentar el empleo, especialmente el estable y de calidad.
- Fomentar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las Pymes
- Promover la creación de actividad que genere empleo

- Facilitar la movilidad geográfica
- Promover políticas de inserción laboral de personal en situación o riesgo de exclusión social
- Garantizar la igualdad de oportunidades y no discriminación

Se puede resumir en tres objetivos que lo que buscan es la empleabilidad de todos los activos:

- Mejorar las posibilidades de los empleados para acceder al mercado de Trabajo, ya sea mediante un empleo por cuenta ajena o propia
- Adaptar la formación a las necesidades del mercado y recalificación de los trabajadores para el empleo y fomentar el espíritu empresarial y la economía social
- Fomento del espíritu empresarial y la economía social

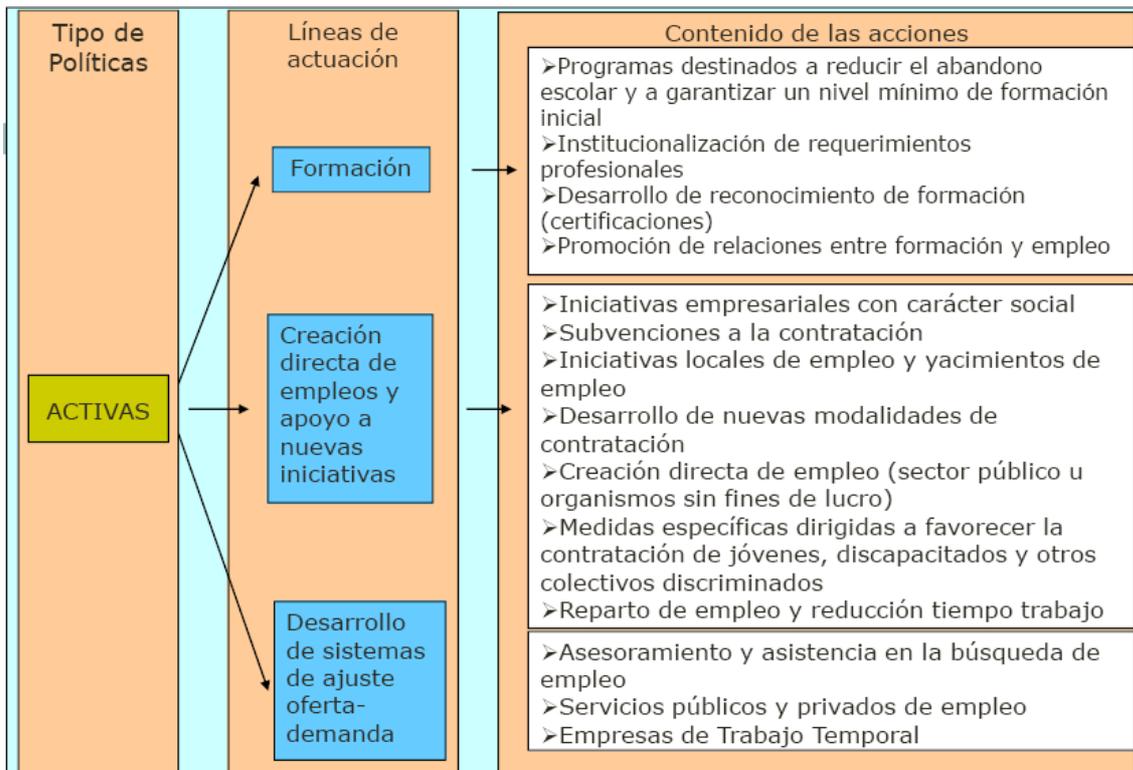
En el Real Decreto ley 3/2011, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo aborda unos objetivos irrenunciables y compartidos por todos los actores:

- Adaptar las políticas activas de empleo a la realidad del mercado laboral y las características del territorio
- Aumentar la empleabilidad y las posibilidades de inserción de las personas desempleadas especialmente jóvenes y parados de larga duración
- Responder mejor de las necesidades de las empresas para cubrir sus ofertas de empleo
- Situar a los servicios de empleo entre los mejores instrumentos para la gestión del capital humano en el nuevo modelo económico más equilibrado y productivo
- EEE 2020

Estos objetivos se llevan a cabo mediante 3 líneas de Intervención:

- Por el lado de la oferta, Formación para el empleo, medidas que se dirigen a facilitar que la capacitación de las personas sea adecuada para desempeñar un empleo que satisfaga sus necesidades profesionales, económicas, de promoción y desarrollo a lo largo de su vida, y también procurar que los jóvenes tengan una base de partida que permita desempeñar una profesión.
- Por el lado de la demanda, Promoción del empleo, el objetivo fundamental es crear nuevos empleos, ya sea por cuenta propia o ajena. Hay varias categorías entre las que destacan fomento a la contratación.
- Por el lado de la oferta y la demanda, Intermediación, comprende las actuaciones de las entidades de intermediación que van a facilitar la intervención entre oferentes y demandantes de trabajo, y acciones dirigidas a la orientación.

### Líneas de actuación de las PAE



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

### 4.3.- Categorías

El contenido de la política activa de empleo se sistematiza en el informe “Nuevo marco para las políticas de mercado de trabajo” presentado por la OCDE en 1990 y que será utilizado por los diferentes países y otras instituciones como la OIT y la Comisión Europea <sup>(8)</sup>

Según este informe la Política activa de empleo se centra en tres grandes ejes, pero dan mucha importancia al SPE considerándolo como el eje propio de las políticas activa:

- A. Servicios de Empleo, cuyo principal objetivo es la preparación para la búsqueda de empleo, se limitara al facilitar el proceso de colocación facilitando el encuentro de demandantes y empleadores
- B. Medidas de Formación;
  - a. Ocupacional, destinada a los desempleados adultos que tienen dificultades para encontrar empleo.
  - b. Continua, orientada a trabajadores sin cualificación semicualificados, se imparte desde las empresas.
  - c. Profesional, destinada a facilitar la transición de la escuela a la vida activa de los jóvenes.
  - d. Garantía Social, dirigida a jóvenes que abandonan los estudios tempranamente y que no consiguen encontrar empleo.
  - e. Readaptación profesional, orientados a los minusválidos, se desarrollan en centros especiales
- C. Ayudas al empleo, favorecen de manera selectiva el empleo de parados y de colectivos con dificultades de inserción en el mercado de trabajo;
  - a. Ayudas al empleo regular en el sector privado
  - b. Ayudas a los desempleados que crean empresas
  - c. Creación de puestos de trabajo en el sector público
  - d. Programas de empleo destinado a minusválidos

---

<sup>(8)</sup> J.A Alujas Ruiz (Tesis Doctoral) “Políticas activas de mercado de trabajo en España 1985-2000”.

En los últimos años se han producido importantes cambios en esta categorización y se ha puesto fin al monopolio de la intermediación por parte del SEPE, se ha pasado del enfoque de políticas de empleo pasivas a una concepción que busca la activación de los desempleados, se quiere dar más protagonismo a la formación que a la cualificación como clave de un modelo sostenible, duradero y participativo

En el año 2010 tras múltiples reformas se establecen 3 categorías:

- **Incentivos a la contratación mediante bonificación:**

Tienen como finalidad incentivar la contratación de los trabajadores con dificultades de inserción laboral y reducir la temporalidad.

En 2006 se reformó el sistema de bonificaciones para reducir la temporalidad, pero debido a la amplitud de colectivos sobre los que actuaba tuvo una limitada eficacia, debido a que disminuyó el efecto sobre los colectivos que se quería incentivar, ha sido necesario replantearse el sistema y centrarse en los colectivos con dificultades de empleabilidad

La Ley 35/2010 avanzó en el tema de las bonificaciones centrándose en los principales colectivos con dificultades:

- Jóvenes entre 16 y 30 años sin cualificación profesional
- Mayores de 45 años que sean parados de larga duración

La Reforma Laboral RDL 3/2012 tiene con fin revisar la actual política de bonificaciones para evitar que casi todos los colectivos sean bonificados

- **Formación profesional para el empleo**, está compuesta por medidas que se dirigen a facilitar que la capacitación que tengan las personas sea la adecuada para tener un empleo que satisfaga sus necesidades profesionales, económicas, de promoción y desarrollo a lo largo de la vida.

---

<sup>(9)</sup> INFORME ECONOMICO DEL PRESEIDENTE DEL GOBIERNO (2010): las políticas activas de empleo en España. Cap. 3.3

En 1964 el Ministerio de Trabajo diseñó el Programa de Promoción Profesional Obrera (PPO), que se dirigía a formar a los trabajadores de los sectores rurales para encontrar empleo en el sector industrial y duro hasta 1978, año en el que aparece el Instituto Nacional de Empleo

El Inem asume los PPO, España se encontraba en un momento de crisis, por lo que los esfuerzos se centraron más en el desempleo que en la Formación profesional

En 1984 se firma el Acuerdo Económico y Social que da lugar al I Plano de Inserción y Formación Profesional firmado entre sindicatos, empresarios y gobierno y cuyo fin es adecuar la formación a las exigencias reales del mercado de trabajo.

En 1992 se firma el I Acuerdo Nacional de Formación Continua mediante el cual se acuerda crear un sistema de gestión y distribución de las ayudas que se dan a las empresas para formar a los trabajadores. Y desde entonces la formación y reciclaje profesional de los trabajadores ocupados se ha regulado a través de Acuerdos Nacionales de Formación Continuada y se crea el FORCEM, cuya misión es impulsar la formación continua. Tiene un carácter bipartito, participan empresas y sindicatos.

En el año 2000 se crea la Fundación tripartita para la formación que sustituye al FORCEM en la que también participara el gobierno además de los sindicatos y empresas.

En el año 2002 se aprueba la ley Orgánica de Cualificaciones y de la Formación Profesional, que regula la integración de los tres subsistemas de formación profesional (inicial o reglada, ocupacional y continua).

En el año 2006 se firma el IV Acuerdo nacional de Formación que, por un lado, integra los subsistemas de Formación Ocupacional y Continua, eliminando de esta manera la barrera en la población ocupada y la desempleada.

Este acuerdo da un impulso a la certificación de la Formación Profesional, que se plasmara en el RD 34/2008, estos certificados son acreditaciones de las competencias profesionales adquiridas mediante la experiencia laboral.

Nuestro actual modelo de FP es consecuencia del RD 395/2007 cuyos fines son:

- Favorecer la formación a lo largo de la vida
- Proporcionar a los trabajadores conocimientos y prácticas adecuadas
- Mejorar la empleabilidad de los trabajadores
- Promover las competencias profesionales

## 5. Programas de Empleo

Son programas de promoción e impulso del empleo:

- **Combinación de empleo remunerado y formación**, los programas más utilizados son:
  - Escuelas taller y casas de oficios: centros de trabajo y formación donde desempleados menores de 25 años reciben formación y práctica profesional para el aprendizaje de un oficio
  - Talleres de empleo: Dirigidos a desempleados mayores de 25 años con dificultades de acceso al mercado laboral
- **Contratación directa y temporal de ayuntamientos y entidades no lucrativas**, con el objetivo de mejorar la empleabilidad y fomentar el reciclaje profesional y obtener nuevas competencias
- **Fomento del autoempleo o ayuda a la creación de empresas**, mediante la capitalización de las prestaciones por desempleo, mediante un pago único.
- **Inserción laboral de personas con discapacidad**, nacen debido a la alta tasa de inactividad de este colectivo muy superior a la del resto de la población:
  - Centros especiales de empleo
  - Bonificación a empresas que contraten a personas de este colectivo
- **Orientación a través de itinerarios de empleo**: llevados a cabo por los Servicios Públicos de Empleo, es la actuación más efectiva sobre todos

- Servicios Públicos de Empleo, es la actuación más efectiva sobre todos en los parados de larga duración, pero en España se dedica poca proporción de gasto a estos servicios.

En 2008 se puso en marcha el plan extraordinario de orientación y se aumentó el número de personal efectivo de orientadores profesionales

#### **4.4.- Gastos en las políticas activas de empleo y su evolución**

España ha evolucionado mucho en cuanto al gasto en políticas activas se refiere, los diferentes ciclos económicos y la puesta en marcha de determinados programas y reformas laborales han influido decisivamente en la evolución de las políticas activas.

Si cogemos como partida mediados del S.XIX, durante el período 1985-2002, <sup>(10)</sup> el primer hecho a destacar es que el gasto en políticas activas es claramente inferior a la media europea, (ello refleja la poca importancia que se ha otorgado a la política activa en el conjunto de la política de empleo hasta bien entrada la década de los 90), al contrario de lo que ocurre con las políticas pasivas, ya que registra de forma continuada un nivel superior a la media comunitaria. Dando esto como resultado, que el gasto total dedicado a las PMT en España es superior a la media europea hasta 1994.

A la hora de hablar de la evolución del gasto en políticas activas de mercado de trabajo en España, conviene utilizar como variable el gasto en proporción del PIB por punto porcentual de la tasa de paro, es decir, gasto en relación con el PIB/tasa de paro.

Se podría decir, que para el período 1985-2002 el balance económico denota un aumento notable del gasto activo en España, siendo el país de la Unión Europea con mayor aumento (161%), considerándose *las ayudas al empleo* la categoría que más presupuesto concentra.

A continuación, explicaremos a través de una gráfica, el porcentaje de gasto que emplea España en políticas activas, distribuido por categorías, durante el período 1985-2008.

---

(10) Las políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea. (Joan Antoni Alujas Ruiz).

## ESTRUCTURA DEL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS EN ESPAÑA (1985-2008)

	1985	1990	1994	2000	2002	2008
Servicio al empleo	28%	18%	18%	10%	10%	
Formación	8%	12%	38%	30%	25%	19%
Medidas orientadas a los jóvenes	0%	10%	15%	3%	8%	34%
Ayudas al empleo	65%	59%	28%	55%	54%	55%
Ayuda a minusválidos	3%	2%	2%	3%	3%	3%

Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia. Joan Antoni Alujas Ruiz

\*Porcentajes estimados

\*Bonificaciones 34%

Como se puede ver en la gráfica, el porcentaje de gasto en **servicios del empleo** tuvo su máximo esplendor en el año 1985, causado principalmente por la elevada tasa de paro que azotó a España en aquellos años, disminuyendo poco a poco en la década siguiente.

Las políticas de **formación** se encuentran por debajo de la media europea, aunque tenemos que añadir, que durante el periodo 1985-1994 aumentaron considerablemente, llegando a su punto álgido en ese último año con alrededor de un 38%<sup>(11)</sup>.

Aun así, resulta difícil valorar el gasto en esta categoría por su claro desequilibrio, ya que, el gasto en formación de empleados en España es uno de los más elevados, mientras que el dedicado a la formación de desempleados es uno de los más bajos.

---

<sup>(11)</sup> Este crecimiento se debe a la aplicación del Plan Nacional de Formación Profesional (PNFP) y del Acuerdo Nacional sobre Formación Continua (ANFC) para el período 1993-1996. Las políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea. (Joan Antoni Alujas Ruiz).

En cuanto a las **medidas orientadas a los jóvenes**, podemos observar un gran desequilibrio a lo largo de estos años.

Por un lado, el claro aumento del gasto que se produjo en 1994, teniendo en cuenta que a mediados de los 80 no tenemos constancia de que España invirtiera en esta partida. Y por otro lado, la gran subida que se refleja en el año 2008<sup>(12)</sup>, tras un periodo de bajo coste.

Como hemos mencionado anteriormente, las **ayudas para el empleo** es la categoría en la que más invierte España, que se sitúan alrededor del 55%, superando la media europea. Esta partida creció en 1985 hasta alcanzar el 65%<sup>(13)</sup>, pero luego disminuyó paulatinamente hasta llegar al 28% en 1994, remontando años posteriores.

Cuando hablamos de **inserción de discapacitados o ayuda a los minusválidos**, hablamos de bajo coste, ya que España es uno de los países de la UE-27 que menos invierte en inserción de minusválidos (después de Italia), muy por debajo de la media europea, que sigue situándose de manera constante alrededor del 3% desde el año 1985.

Siendo claramente visible, la poca inversión que España establece para esta partida.

El presupuesto para 2014, destinado a políticas activas de empleo en España alcanza los 4.073,52 millones de euros, un 7,9% más que en 2013, según el proyecto de Presupuestos Generales del Estado.

Un presupuesto que ha sufrido un aumento en los recortes establecidos en años anteriores, ya que el presupuesto para el año 2013 fue un 34,6% menos que en 2012 y el presupuesto de ese año fue un 21,3% menos que en 2011.

---

<sup>(12)</sup>Según el Informe Económico del Presidente del Gobierno del año 2010, que recoge los últimos datos en cuanto a la distribución del gasto respecto a otros países de la Unión Europea referentes al año 2008, España gasta alrededor de un 34% de su presupuesto en bonificaciones, superando a la media europea que se sitúa en un 23%, considerando a España el segundo país de la UE-27 que más gasta en esta partida, debido en gran parte, a la Ley 64/1997, de 26 de diciembre, por la que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo. Eurostat

<sup>(13)</sup> En España dicha importancia está basada en las subvenciones al empleo (principalmente en contratos formativos) y al fomento del empleo autónomo a través de la capitalización de las prestaciones por desempleo.

Fue en el periodo transcurrido entre 2008 y 2010 cuando el gasto en políticas activas fue muy elevado, la intensa crisis económica en la que nos sumergimos, hizo que se destinara un 22,5% a políticas activas y un 77,5% en políticas pasivas.

Según el Gobierno, del importe total del presupuesto para el 2014 designado a políticas activas, 4.041,56 millones de euros, es decir, un 7,2% más que en 2013, corresponden a Inserción y Estabilidad Laboral en el que se integran el fomento y la gestión de empleo y la formación profesional. Así pues, se designarán 1.222 millones de euros a bonificaciones a la contratación, un 21,6% más, mientras que el Plan Prepara <sup>(14)</sup> contará con una dotación de 357,7 millones de euros.

Por otra parte, este año se destinarán 31,96 millones de euros al desarrollo de la economía social y la responsabilidad social de las empresas, cuyo presupuesto es cinco veces mayor con respecto al de 2013.

Por último, el Gobierno ha solicitado ayudas por importe de 500 millones de euros al Fondo Social Europeo para financiar el próximo año acciones que inciden en el gasto de las políticas activas de empleo.

Así pues, podemos decir, que España a lo largo de estos años ha mejorado su nivel de gasto activo y ha logrado en el año 2000 alcanzar la media europea en la proporción de gasto activo sobre el gasto total, siguiendo claramente, un comportamiento cíclico, aumentando en los periodos expansivos y disminuyendo en épocas de recesión. Pero a pesar de ello, España es el único país que teniendo una tasa de paro superior a la media europea (alrededor de 6 millones de parados) no le dé la importancia que debiera a la hora de invertir en políticas activas.

---

<sup>(14)</sup> El Plan Prepara es una ayuda económica que aprobó el Gobierno en 2011 como “última red de seguridad” durante 6 meses (400 ó 450 euros), para aquellos parados que han agotado todas las prestaciones y subsidios posibles. Además, se ha acordado mantener la vigencia de este plan que se prorrogará automáticamente cada seis meses siempre que la tasa de paro supere el 20%.

#### **4.5.-Servicio Público de Empleo**

El actual Servicio Público de Empleo Estatal, SPE, es un organismo autónomo de la Administración General del Estado, adscrito actualmente al Ministerio de Empleo y Seguridad Social al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la Política de Empleo, en el marco de lo establecido en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.

El SPE está compuesto por unos Servicios Centrales y una red territorial de 759 Oficinas distribuidas en 52 provincias del Estado español desde las que se gestionan las prestaciones por desempleo mediante la atención presencial.

Creado por el RD- ley 36/1978 en el marco de los pactos de la Moncloa, el INEM tiene a cargo funciones principales:

- Organizar el servicio de empleo nacional público y gratuito.
- Ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo y a las empresas a contratar a los trabajadores adecuados.
- Fomentar la formación de los trabajadores mediante la preparación y ejecución de los Programas de Formación profesional.
- Gestionar y controlar las prestaciones de desempleo y las ayudas y subvenciones para el fomento del empleo.

Hasta la reforma de 1994, el Servicio Público de Empleo se caracteriza por la obligatoriedad, tanto de los empresarios como de los trabajadores, de acudir al INEM para emplear o buscar empleo, por lo que podemos decir que desaparece el monopolio en el campo de la colocación, apostando a partir de entonces por una apertura a la intervención privada mediante la legalización de las agencias de colocación sin fines de lucro, de las ETT y la contratación directa por las empresas.

La segunda gran transformación del SPE en España es el proceso de descentralización territorial de la intermediación laboral, como consecuencia de la transferencia a las CCAA de la ejecución de las políticas activas y de la gestión de los servicios de empleo, que se inicia con los traspasos de la gestión

de la formación ocupacional (FPO) a partir de 1992 y de la ejecución de la totalidad de las políticas activas del mercado de trabajo a partir de 1998.

La situación de crisis económica, caracterizada por las altas tasas de paro, hace que se produzca un cambio en el tratamiento de los SPE, lo que supone la modificación en sus funciones, su organización interna, sus procedimientos de actuación, así como, un cambio en los criterios de evaluación de su eficacia y eficiencia. Como consecuencia de ello, los servicios públicos de empleo se afianzan como un eje de las políticas activas actuando además de como mediador y pagador de las prestaciones de desempleo, llevando a cabo diversos programas de políticas activas.

Hasta ahora, el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) tanto en el ámbito estatal como territorial, se basaba en el diseño, planificación y gestión de las políticas activas de empleo, olvidando la función de servicio. Posicionando al SPE así, como una máquina administrativa para sacar convocatorias de programas, adjudicándolos y revisando su justificación económica.

Otra de las debilidades que conforma el funcionamiento de los SPE es la rigidez de la norma, es decir, cada programa tiene unos destinatarios y unos gestores que se encargan de trabajar única y exclusivamente con ese programa, siendo éste el eje del trabajo y no la persona demandante de un servicio. Esto hace que exista una inflación entre los programas propiamente dichos y las entidades gestoras, que en muchos casos se superponen o compiten.

Finalmente, toma mayor relevancia, la insuficiente dotación de personal en los propios Servicios Públicos de Empleo. El análisis comparado de los efectivos existentes en los SPE de la Unión Europea permite constatar que España registraba en 2006 un ratio de 4,4 efectivos por cada mil personas desempleadas, muy por debajo de la media de los países nórdicos o Reino Unido.

La incorporación de nuevos efectivos a raíz de las medidas urgentes adoptadas por el Gobierno con motivo de la crisis ha elevado ligeramente el ratio en 2008 a 4,7 efectivos por cada mil desempleados.

Un incremento que sigue siendo en todo caso claramente insuficiente, considerando la magnitud de la crisis actual, y que plantea la necesidad de un aumento significativo de la dotación de personal en los SPE, principalmente en todas las tareas vinculadas a la orientación, formación e intermediación.<sup>(15)</sup>

Las principales funciones del Servicio Público de Empleo son las siguientes:

- Gestionar las **prestaciones por desempleo**, haciendo efectivo el derecho de las personas desempleadas a protección.
- Realizar investigaciones, estudios y análisis, de ámbito estatal, sobre la **situación del mercado de trabajo** y las medidas para mejorarlo.
- Planificar e impulsar **propuestas de políticas de empleo** centradas en las necesidades de las personas y de las empresas, así como: fomento de la contratación, fomento del autoempleo, orientación profesional y formación para el empleo.

#### FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN

Las políticas de incentivos a la contratación cobraron un impulso significativo en España a partir del Acuerdo Interconfederal de Estabilidad en el Empleo y la Ley 63/1997, con el objetivo de responder a la insuficiente capacidad de generar empleo y la elevada temporalidad, lo que supuso una reorientación de la política de empleo hacia el fomento del empleo estable de los trabajadores parados y la conversión de contratos temporales en contratos indefinidos. Estas acciones implican la bonificación de cuotas a la Seguridad Social.

#### FOMENTO DEL AUTOEMPLEO

Este programa tiene como objeto incentivar la creación y puesta en marcha de pequeñas empresas y proyectos de autoempleo, por personas desempleadas o en riesgo de exclusión, concediéndoles así, subvenciones y rentas de subsistencia durante la puesta en marcha del proyecto, bonificaciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social a preceptores de

---

<sup>(15)</sup> Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España (Fernando Rocha Sánchez).

prestaciones por desempleo en su modalidad de pago único, así como, el abono de cuotas empresariales a la Seguridad Social a los trabajadores incorporados a cooperativas o a sociedades laborales que hicieren uso del derecho a percibir la prestación de una sola vez.

Dentro de este punto, caben mencionar, las iniciativas locales de empleo, que conllevan subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local y el impulso de proyectos y empresas en ese ámbito, concretadas en una ayuda a la empresa por persona contratada.

### ORIENTACIÓN PROFESIONAL

El servicio de orientación profesional juega un papel importante ya que es la primera atención que debe recibir la persona desempleada. Su finalidad consiste en ayudar a aquellas personas desempleadas o que quieran cambiar de empleo a conseguir un puesto de trabajo. Esto se consigue proporcionando asesoramiento, información y entrenamiento que facilite su inserción profesional. La orientación persigue incrementar la empleabilidad de una persona formándola en técnicas de búsqueda de empleo como la elaboración de un buen currículum vital, la preparación de una entrevista de selección o la búsqueda de ofertas de empleo.

### FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

La formación <sup>(16)</sup> ha experimentado cambios en los últimos años, sobre todo como consecuencia del proceso de transferencia de competencias de la formación profesional ocupacional a las comunidades autónomas.

Desde 1993, año en el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP), la formación ocupacional tiene por objeto promover la inserción laboral de los demandantes de empleo a través de acciones de cualificación, recualificación o actuaciones de competencias profesionales, tales como, las escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo<sup>17</sup>.

---

(16) Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral. Carlos García Serrano.

(17) La financiación de las acciones de formación ocupacional procede de las cotizaciones sociales a la formación profesional, contando con la cofinanciación por el Fondo Social Europeo.

Todos ellos combinan formación y empleo lo que conlleva un impacto positivo en las tasas de inserción, especialmente en el caso de las personas jóvenes de baja cualificación afectadas por el temprano abandono escolar.

Por otro lado, la formación continua, está dirigida a los trabajadores ocupados, con objeto de compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la mejora de la capacitación profesional y la promoción individual de los trabajadores. Las iniciativas para llevar a cabo este tipo de formación son: las acciones de formación continua en empresas, los contratos-programa para la formación de trabajadores y acciones complementarias y de acompañamiento de la formación. En este caso, la gestión de este tipo de formación se lleva a cabo en gran parte por las propias empresas.

#### **4.6.- Marco Institucional**

Para estudiar el marco institucional de las políticas activas de empleo en España, debemos tener en cuenta dos factores básicos: su incorporación en el modelo adoptado por la Unión Europea y el alto grado de descentralización en las competencias, servicios y funciones que se les atribuyan.

Centrándonos en el marco europeo<sup>(18)</sup> comenzamos mencionando, que desde el Consejo Europeo de Luxemburgo en 1997, la Unión Europea ha venido impulsando cada vez más, y de manera progresiva las políticas de empleo, como desarrollo del nuevo Título de Empleo que se incluyó en el Tratado de Ámsterdam.

A su vez, en marzo de 2000, El Consejo Europeo de Lisboa elaboró una estrategia, conocida como “Estrategia de Lisboa” que buscaba el crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible en una sociedad basada en el conocimiento, siendo una pieza importante de ella, el conjunto específicamente destinado al empleo, denominado **Estrategia Europea de Empleo (EEE)**, que reordenó y amplió

---

<sup>(18)</sup> Informe elaborado por el Consejo Económico y Social (2005). Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo.

las distintas directrices para el empleo que habían venido informando la política comunitaria. Para instrumentar esta estrategia se formularon cuatro grandes pilares <sup>(19)</sup>

1. Mejora de la capacidad de inserción profesional
2. Desarrollo del espíritu de empresa
3. Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas, siendo la que acapara la mayor parte de las PAE.
4. Refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

Más tarde, el 12 de julio de 2005, el Consejo Europeo adoptó las Directrices Integradas para el Crecimiento y Empleo 2005-2008, que se ratificaron sucesivamente hasta el Consejo de Primavera, en el cual, fueron validadas para el nuevo ciclo de la Estrategia 2008/2010.

Así, tras sucesivas modificaciones, se aprueba la Estrategia Europea de Empleo 2020 con la que se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- Integrar en el mercado laboral 75% de las personas de edades comprendidas entre 20 y 64 años.
- Mantener la tasa de abandono escolar por debajo del 10% y lograr que al menos un 40% de las personas de edades comprendidas entre 30 y 34 años completen la educación superior.
- Reducir a un 25% el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza.

Por otra parte y teniendo en cuenta el grado de descentralización que le compete a España, las competencias se encuentran distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuyo marco regulador se establece en la **Ley 56/2003 de empleo (LE)** de 16 de diciembre.

---

<sup>(19)</sup> GARCÍA SERRANO, C (2007): Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral, Política y Sociedad.

La LE desarrolla el concepto de política de empleo, entendido como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad del empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo y a la reducción y debida protección en las situaciones de desempleo.

La distribución de competencias responde básicamente, a la necesidad de acercar las políticas activas a las características sociales y económicas en cada territorio. Pero esta descentralización precisa de instrumentos de coordinación eficaces que aseguren la transparencia del mercado laboral en todo el territorio nacional e impulsen un elevado grado de colaboración de los Servicios Públicos de Empleo, estatal y autonómicos, permitiendo así, una mejor coordinación entre las políticas activas y el sistema de protección por desempleo.

Más tarde, se aprueba la **Estrategia Española de Empleo 2012-2014**, mediante el RD 1542/2011, de 31 de octubre, con el fin de fomentar el empleo a través de la mejora de la productividad y la calidad en un mercado de trabajo basado en la igualdad de oportunidades y en la cohesión social y territorial, permitiendo así, su adecuación a las características de los mercados de cada Comunidad Autónoma y mejorando la coordinación de todos los servicios públicos y privados.

Cabe señalar que la Estrategia Española de Empleo, de carácter plurianual <sup>(20)</sup> y de ámbito estatal, es el marco que permite fijar los objetivos económicos y de ejecución, y las acciones y medidas de políticas activas de empleo que desde el Sistema Nacional de Empleo se propongan llevar a cabo y que se concretarán, anualmente, en el Plan Anual de Política de Empleo<sup>(21)</sup>.

Así, los objetivos de la Estrategia Española de Empleo se centran en los siguientes puntos:

---

<sup>(20)</sup> Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014

<sup>(21)</sup> El Plan Anual para 2014 es el documento de coordinación de las actuaciones que se van a llevar a cabo desde las Comunidades Autónomas y del Servicio Público de Empleo Estatal

- Elevar la participación en el mercado de trabajo y reducir el desempleo en el horizonte 2020 alcanzando:
  - o Una tasa de empleo del 74% para la población de entre 20 a 64 años.
  - o Una tasa de empleo femenino para el mismo grupo de edad del 68,5%.
- Reducir la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo.
- Reforzar el trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad interna de las empresas.
- Mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado.
- Promover una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo.
- Promover la igualdad de género en el mercado laboral

Entre sus principales novedades podemos destacar: el requerimiento de un trabajo conjunto del Gobierno y Comunidades Autónomas, el establecimiento de un modelo de servicios a la ciudadanía, mayor relación entre las políticas activas de empleo y las políticas de protección frente al desempleo, la apertura de colaboración público-privada, mayor flexibilidad en la adaptación de las políticas activas en cada territorio, así como, el seguimiento y evaluación del cumplimiento de todas las políticas de empleo.

Para concluir este punto, cabe mencionar, que la distribución de fondos <sup>(22)</sup> que las Comunidades Autónomas dedicarán a políticas activas según se ha recogido en el Plan Anual de Políticas de Empleo para 2014, se condiciona, hasta un 40%, a la consecución de los objetivos establecidos en 2013.

También se ha fijado ya el porcentaje para 2015, que será un 60% de los fondos que obtengan las C.C.A.A. el próximo ejercicio y dependerá de su grado de consecución de los objetivos en 2014.

---

<sup>(22)</sup> Noticia extraída de la web *prensa.empleo.gob.es* del día 23 de Abril: "El 40% de los fondos para políticas activas en 2014 se distribuyen en función de los resultados conseguidos"

#### 4.7.- Evaluación

El análisis de la eficacia y eficiencia de las políticas activas de empleo requiere la aplicación de unos métodos de evaluación, que resultan imprescindibles para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos y la eficiencia de los programas adoptados.

Para llevar a cabo la evaluación de las políticas activas, necesitamos abordar los efectos microeconómicos y macroeconómicos:

- El análisis macroeconómico es aquel que analiza el impacto sobre la economía en su conjunto, tratando de averiguar si ciertos indicadores, como la tasa de empleo, la tasa de paro o la salida del desempleo, se han visto influidos por el funcionamiento de los programas de políticas activas.
- El análisis microeconómico es aquel que afecta directamente a los agentes económicos individuales, evaluando si las medidas adoptadas ayudan a los individuos involucrados en ellas, ya sea, mejorando sus expectativas laborales, saliendo del paro o encontrando empleo.

Esta clase de estudios traen consigo algunos inconvenientes, lo que se traduce en falta de fiabilidad.

1- Para realizar una evaluación microeconómica rigurosa es necesario contar con datos accesibles y de calidad, algo que no siempre se cumple en España.

2- En muchos países europeos, como en España, no existe un desarrollo suficientemente amplio de una “cultura de la evaluación” <sup>(23)</sup> lo que supondría, una mejora en la eficacia de las políticas activas, evitaría los actuales problemas entre aquellas administraciones que financian las políticas activas y las que las ejecutan y aumentaría la confianza de los desempleados en el sistema lo que, sin duda, mejorará sus tasas de participación y, por tanto, sus posibilidades de encontrar mejores empleos.

---

<sup>(23)</sup> [www.aeet.eu](http://www.aeet.eu) . Raúl Ramos Lobo, Jordi Suriñach i Caralt, Manuel Artís Ortuño (2010), “¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España? Algunos elementos para la reflexión”. Papeles de Economía Española, ISSN 0210-9107, Nº 124, 2010, págs. 281-300

3- Debido a la limitación de la información disponible, muchas evaluaciones de programas tienden a estudiar los resultados de los individuos tras su participación en un período de tiempo muy corto, resultando insuficiente para valorar las actuaciones en su conjunto.

4- Pocos estudios se centran en la relación entre las políticas activas de empleo y los resultados alcanzados, ya que, las variables de resultados que se consideran en los estudios son muy reducidas.

5- Los programas deben evaluarse no solo en cuanto a su eficiencia, sino que deberían requerir un análisis coste-beneficio, sopesando sus efectos beneficiosos con los costes tanto directos como indirectos.

6- En muchas ocasiones, falta de cooperación entre quienes diseñan y ponen en marcha las políticas activas y quienes tienen los instrumentos para evaluarlas.

**A continuación, exponemos los efectos encontrados en los estudios de evaluaciones microeconómicas de programas de las políticas activas <sup>(24)</sup>:**

- En cuanto a los *programas de apoyo a la búsqueda de empleo*, el desarrollo de las tecnologías de la información ha permitido a los servicios públicos de empleo, ofrecer nuevos servicios y fomentar que los parados aceleren su búsqueda de empleo tras el comienzo del periodo de paro, y de esta manera, ofrecerles el diseño de un itinerario de inserción individualizado y un mayor apoyo en la orientación y ayuda en la búsqueda de empleo, produciéndose así, una tendencia hacia la “activación”. También se han empezado a emplear técnicas para detectar perfiles de grupos vulnerables, como es el caso de los jóvenes sin cualificación y parados de larga duración.

Los resultados obtenidos en la evaluación de este tipo de programas han sido positivos para lograr la ocupación de muchos parados.

Hay que añadir, que los programas de ayuda para la búsqueda de empleo, y en particular el de activación, se encuentran entre las políticas activas de empleo más rentables para ayudar a los parados a encontrar un empleo y a conservarlo.

---

(24) GARCÍA SERRANO, C (2007): Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral, Política y Sociedad

El éxito de este tipo de programas indica una fuerte presencia de los SPE.

- En lo que hace referencia a las *medidas de formación*, diremos que tratan de mejorar la ocupabilidad de los parados y otros grupos, adaptando la población activa a los cambios de la demanda de trabajo, aumentando así, el nivel educativo de individuos que abandonaron el sistema prematuramente y mejorar sus oportunidades de integración en el mercado de trabajo, siendo además, una de las técnicas más utilizadas y también más caras.

En este caso, los resultados obtenidos son ambiguos, tienen efectos positivos para ciertos grupos, como es el sector de las mujeres en edad adulta.

pero negativos para el grupo de jóvenes y varones en edades centrales. La falta de éxito, puede ser debido principalmente, a que los períodos de evaluación son demasiado cortos y se realizan poco después de haber finalizado el programa o que los cursos sean de poca calidad y no motiven ni a empresarios ni a participantes.

- Las *subvenciones al empleo en el sector privado*, van dirigidas normalmente a la contratación de parados de larga duración o a personas de grupos especiales, con el objetivo de mantener su relación con el mercado de trabajo y dotarles con experiencia laboral.

Los resultados de la evaluación suelen encontrar efectos positivos, pero no se tienen en cuenta los efectos indirectos que generan estas acciones y pueden anular los resultados obtenidos. Por ello, sería aconsejable evaluar la eficacia a corto y largo plazo de las bonificaciones a la contratación indefinida que existen en España desde hace años. Se considera por muchos autores, que este tipo de contratos suponen un coste prohibitivo, por lo que deberían dirigirse a grupos seleccionados y bajo un exhaustivo control de comportamiento de las empresas para evitar un uso indebido.

- Algo similar le sucede a los *programas de ayuda a los autónomos*, en principio, los resultados obtenidos son favorables generalmente, pero hay que tener en cuenta que suelen incorporar lo llamado “peso muerto”, lo que significa que hay una fracción importante de los participantes en el programa que habrían creado su propio negocio sin ningún tipo de ayuda.

- Otra de las propuestas, son los *programas dirigidos a los jóvenes*, que deberán realizarse antes de que los individuos abandonen el sistema educativo; de ser así, se les ofrecerá una combinación de educación, cualificaciones para el empleo y formación en el puesto de trabajo, buscando como último objetivo, la reincorporación del joven al sistema educativo. Este abandono prematuro, se debe en mayor parte, al propio sistema educativo, ya que, condicionado por el modelo productivo, hace que los jóvenes fijen su objetivo en algo meramente económico, y decidan dejar sus estudios para ocupar puestos de trabajo de baja cualificación.

- Por último, los *programas de creación directa de empleo por parte del sector público*, están basados en consideraciones de equidad y deberían ser siempre de corta duración e ir dirigidos a los grupos más desaventajados ya que son poco rentables.

Tanto los programas de creación directa como los dirigidos a los jóvenes obtienen resultados poco positivos.

### **Efectos encontrados en los estudios de evaluaciones macroeconómicas incluidas en las políticas activas de empleo**

Como hemos mencionado anteriormente, la perspectiva macroeconómica trata de evaluar el impacto que las intervenciones públicas pueden tener sobre la tasa de paro o la tasa de empleo, resultando su estudio muy complejo, ya que, junto a estas intervenciones, actúan al mismo tiempo otros factores, como el ciclo económico o las instituciones del mercado de trabajo.

- *Las medidas de formación* son sin duda, las que mayor efecto positivo tienen sobre la tasa de paro, seguidas por el gasto en ayudas para la búsqueda de empleo y la activación de los parados.

- Por otra parte, *la creación de empleo* por parte del sector público no produce ningún pacto significativo sobre la tasa de paro.

- En relación a las *bonificaciones*, podemos decir, que los contratos incentivados no han contribuido a la creación de empleo ni a la reducción de paro, generando considerables efectos de “peso muerto”, ya que, este mismo resultado se podría haber obtenido sin la política activa, y generando a su vez, efectos de “sustitución”, lo que conlleva pasar de contratar parados de corta duración a contratar parados de larga duración sin que se incremente el número total de contrataciones, generando una redistribución de las mismas.

Por último, debemos añadir, que otro resultado relevante es la posible complementariedad entre las políticas activas y las pasivas, ya que, el gasto en políticas activas puede contribuir a compensar los efectos desincentivadores de la búsqueda de empleo, dando lugar a una prolongación de la situación de desempleo y, por consiguiente, un aumento de la tasa de paro.

En este sentido, en los últimos años, los países de la Unión Europea, en línea con la Estrategia Europea de Empleo, han compensado estos posibles efectos desincentivadores del sistema de prestaciones mediante la introducción de estrategias de activación, que implican más énfasis en las condiciones de disponibilidad para el trabajo y una imposición más efectiva de la obligación de búsqueda de empleo, lo que supone, un mayor uso de las políticas activas de empleo, y por consiguiente, mayor utilización de los Servicios Públicos de Empleo.

## 5. REFORMAS Y CAMBIOS

Para hablar de reformas y cambios en las políticas activas de empleo en España, comenzamos situándonos en el año 1980, cuando el Estatuto de los Trabajadores establece el marco legal de las Relaciones Laborales y España se encuentra sumida en una crisis cuyo impacto, desde el punto de vista del empleo, se situaría en el año 1981 en 2 millones de parados.

Así pues, para hacer frente a esta situación, se crea **la reforma de 1984**, cuyo sello de identidad fue flexibilizar la contratación temporal y mejorar la protección por desempleo.

Es en **1993**, cuando se elabora en el marco de la Unión Europea, el Libro Blanco de la Comisión sobre crecimiento, competitividad y empleo.

Al año siguiente, se aprueba la **Ley 10/1994, de 19 de mayo** <sup>(25)</sup>, *sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación*, posterior al Real Decreto Ley 18/1993, de 3 de diciembre, al que la Ley 10/1994 deroga y que recoge los siguientes puntos:

- Se elimina la obligación del empresario de contratar a través del Instituto Nacional de Empleo, cuando lo que se requiera del mismo no consista en la búsqueda del trabajador adecuado, sino en la simple constatación del previamente elegido por el empresario, aunque se mantiene la obligación de éste, de registrar posteriormente los contratos de trabajo o de notificar las contrataciones que efectúe al Instituto Nacional de Empleo (INEM).
- Se posibilita la existencia de agencias de colocación sin fines lucrativos.
- Se permite la actividad de las empresas de trabajo temporal.
- Se abordan los contratos de prácticas y para la formación.

Más tarde, en **diciembre de 1994**, con el objetivo de crear empleo, se celebra la Cumbre de Essen en la que se proponen una serie de orientaciones a seguir por los países de la Unión Europea.

Si bien, la aprobación del Tratado de Ámsterdam por el Consejo Europeo en **1997**, supuso un importante avance en el desarrollo de la política de empleo comunitaria, al incorporar al Tratado de la Unión un título sobre el Empleo,

---

<sup>(25)</sup> Las Reformas Laborales en España y su repercusión en materia de contratación y empleo. Informe Fundación 1º de Mayo

paralelo al Título de Política Social, dando un impulso final al proceso de coordinación de las políticas de empleo en el marco de la Unión, al establecer una única política comunitaria en materia de empleo.

Es a partir de este momento, cuando se aprueban anualmente las directrices que deben seguir los Estados miembros en la elaboración de los Planes Nacionales de Empleo <sup>(26)</sup>

En este mismo año se aprueba el **Real Decreto-ley 8/1997, de 16 de mayo, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida**, cuyos objetivos se centran en, potenciar la contratación indefinida, favorecer la inserción laboral y la formación teórico-práctica de los jóvenes y por último, especificar y delimitar los supuestos de utilización de la contratación laboral.

En **diciembre de 1998**, se celebra el Consejo Europeo de Viena, donde se inicia una nueva orientación en la política comunitaria de empleo, al determinar la importancia de que esta política se encuentre vinculada dentro de un enfoque macroeconómico que persiga el crecimiento económico y la estabilidad.

Más tarde, en **junio de 1999**, el Consejo Europeo de Colonia sobre el Pacto Europeo para el Empleo, reafirma el compromiso de proseguir con la estrategia coordinada en materia de empleo, estableciendo como máxima prioridad, garantizar un elevado nivel de ocupación.

En noviembre de ese mismo año, el Consejo Europeo de Helsinki efectúa reformas en las prestaciones, haciendo hincapié en el sector servicios e intensificando la formación continua, además de fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Tanto el Consejo Europeo de Santa María de Feira como el Consejo Europeo de Niza, celebrados en el año **2000**, se centran en seguir avanzando en la formación permanente e incentivar el empleo femenino y la conciliación de la vida laboral y familiar.

---

<sup>(26)</sup> El Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) contiene las acciones y medidas de políticas activas de empleo que se proponen llevar a cabo las Comunidades Autónomas, tanto las financiadas mediante fondos estatales, distribuidos de acuerdo con los criterios objetivos acordados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, como con recursos económicos propios, así como las acciones y medidas que va a realizar, en su ámbito de competencia, el propio Servicio Público de Empleo Estatal. ([www.sepe.es](http://www.sepe.es)).

Estas mismas directrices se rigen para el año **2001**, donde se sigue avanzando en el proceso de igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres y se adoptarán medidas que consigan incrementar la población activa y prolongar el período de vida laboral.

En el Consejo Europeo de Barcelona celebrado en **2002**, se establecen una serie de medidas que incentiven al envejecimiento activo, la movilidad de los trabajadores en nuevos mercados de trabajo y la mejora de la calidad del trabajo. Además, se intensifican los esfuerzos en los sistemas de formación y su seguimiento, la reforma de la prestación por desempleo y el aumento de recursos dirigidos a la conciliación de la vida laboral y familiar.

Este mismo año, se crea el **Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad**, capacitando a los Servicios Públicos de Empleo para que determinen el mejor itinerario de inserción, e intentando que el solicitante o beneficiario de las prestaciones, acepte una colocación adecuada y participe en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad.

En el año **2003**, se aprueba la **Ley 53/2003, de 16 de diciembre, de Empleo**, que tiene por objetivo incrementar la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo para conseguir el objetivo del pleno empleo. Ello se traduce en ofrecer a los desempleados, bajo los principios de igualdad de oportunidades, no-discriminación, transparencia, gratuidad, efectividad y calidad en la prestación de servicios, una atención preventiva y personalizada por los Servicios Públicos de Empleo, mostrando especial atención a los discapacitados.

Dos años más tarde, el **3 de Mayo de 2005** entró en vigor el nuevo modelo de gestión SISPE que integra la información relativa a las políticas activas de empleo y a las prestaciones por desempleo, que llevan a cabo los Servicios Públicos de Empleo. Este nuevo sistema hizo necesario un cambio en la forma en que se determinan los colectivos que deben ser excluidos de las demandas pendientes, para obtener el paro registrado, conforme a la Orden Ministerial de Marzo de 1985.

En **2006**, nace el **Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio**, *para la mejora del crecimiento y del empleo*, donde se establece un nuevo Programa de Fomento al Empleo, dirigido a impulsar la utilización de la contratación indefinida inicial por parte de las empresas y favorecer la conversión de empleos temporales en fijos.

Ya, en **2007** se crea el **RDL 395/2007, de 23 de Marzo**, *por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo* en materia de formación de demanda, formación de oferta y su financiación, creando el correspondiente sistema telemático, así como, los ficheros de datos personales de titularidad del Servicios Público de Empleo Estatal. Es aquí donde aparece la figura del “permiso individual de formación”, como una licencia con la que la empresa autoriza al trabajador para la realización de una acción formativa, reconocida mediante una acreditación oficial.

Es a finales de este año, cuando estalla en EEUU una profunda crisis en el sistema financiero llegando a afectar a la mayor parte de países del mundo, lo que supuso para España el final de la burbuja inmobiliaria, trayendo consigo la crisis bancaria y por consiguiente, el aumento del desempleo en todo el territorio español. Este deterioro de la ocupación y del paro ha motivado la adopción en los últimos años, de medidas urgentes de diversa naturaleza, entre ellas, medidas en el ámbito de las PAE dirigidas a frenar o paliar el intenso desempleo, prestando especial atención a los jóvenes y parados de larga duración.

Por este motivo, las políticas relacionadas con el mercado de trabajo, se han convertido en objeto de reforma en aspectos como la contratación, el despido, la negociación colectiva o las políticas activas de empleo.

En **2008** se crea el **RDL 2/2008, de 21 de abril** <sup>(27)</sup>, *de medidas de impulso a la actividad económica*, donde se elabora un Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral destinado a incrementar la contratación laboral y el reforzamiento de la estabilidad profesional tanto de las personas desempleadas como de las expuestas a su

---

<sup>(27)</sup> BOE. REAL DECRETO-LEY 2/2008, de 21 de abril

exclusión del mercado laboral. Además, se contemplará las subvenciones para el proceso de búsqueda de empleo.

Una de las reformas que se aprobó en **2010**, fue la **Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo**, cuyos objetivos dentro del campo de las políticas activas, se centran en favorecer el empleo de jóvenes y personas desempleadas, teniendo como instrumento principal, las bonificaciones a la contratación indefinida para incentivar el empleo a jóvenes de baja cualificación y mayores de 45 años.

Otro punto a destacar de esta reforma, es la legalización de las agencias de colocación, ya sean públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, las encargadas de poder realizar actividades de intermediación laboral, ya que hasta ahora se llevaban a cabo por los Servicios Públicos de Empleo.

En febrero de **2011**, el Gobierno aprobó dos importantes Reales Decretos Leyes en base a las políticas activas de empleo.

El primero, es el **RDL 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas**. Los objetivos en los que se centra esta medida son:

- Impulsar la contratación por medio de los contratos a tiempo parcial (de forma definida o temporal) para jóvenes desempleados y personas desempleadas de larga duración, mediante reducciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social.
- Introducir el Programa de Recualificación Profesional (PREPARA) para las personas que agoten su prestación por desempleo, basado en acciones de políticas activas de empleo y en la percepción de una ayuda económica de apoyo.
- Introducir acciones de mejora que combinen actuaciones de orientación profesional y formación para el empleo, dirigidas a jóvenes, desempleados de larga duración mayores de 45 años y personas procedentes del sector de la construcción y de otros afectados por la crisis.
- Inclusión de personas desempleadas en las acciones formativas dirigidas a personas ocupadas.

La segunda reforma llevada a cabo ese mismo año, fue el **Real Decreto Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo**, que supone una modificación de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre. Los objetivos de este Real Decreto-Ley se basan en la mejora de la empleabilidad y las posibilidades de inserción de las personas desempleadas, especialmente jóvenes y parados de larga duración, además, tratará de responder a las necesidades de las empresas para cubrir sus ofertas de empleo, y situar a los Servicios Públicos de Empleo entre los mejores instrumentos para la gestión de capital humano.

Las medidas que establece el Gobierno para llevar a cabo estas mejoras, se centran en, elaborar una Estrategia Española de Empleo, incorporando a su vez, un Plan Anual de Empleo; en fortalecer los Servicios Públicos de Empleo y estableciendo a su vez, un catálogo de servicios a la ciudadanía. Además, desarrolla un modelo de atención personalizada a las personas en situación de desempleo, basado en un itinerario individual y personalizado, al que se accederá con la firma de un acuerdo personal de empleo (APE). Este acuerdo, supone el compromiso por parte de la persona beneficiaria del itinerario, a participar activamente en las acciones para la mejora de su empleabilidad, y a su vez, el Servicio Público de Empleo se compromete a la asignación y planificación de estas medidas y acciones necesarias.

La constitución de un Fondo de políticas de empleo, es otra de sus novedades, cuya finalidad es atender las necesidades futuras de financiación en la ejecución de las acciones y medidas que integran las políticas activas de empleo.

Finalmente, cabe mencionar, que la citada norma persigue un mejor encaje entre las competencias normativas sobre las políticas activas de empleo que corresponden al Estado, con las de su ejecución, que corresponde a las Comunidades Autónomas, garantizando un modelo de igualdad de acceso, cohesión social y complementariedad entre la unidad de mercado de trabajo y la diversidad territorial.

Más tarde, se creó el **RDL 10/2011, de 26 de Agosto**, *de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo*, donde se establece el nuevo contrato para el aprendizaje y la formación, que pretende mejorar las oportunidades de empleo y formación de los jóvenes en situación de desempleo. Así mismo, el Gobierno decide prorrogar 6 meses más el programa PREPARA, recogido en el RDL 1/2011, de 11 de febrero, como hemos mencionado anteriormente y ampliará el período para seguir transformando contratos temporales en otros de fomento a la contratación indefinida con objeto de seguir avanzando en la reducción de la dualidad de nuestro mercado de trabajo.

En el **RDL 14/2011, de 16 de Septiembre**, *de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*, se recoge como dato importante, reforzar la garantía de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el acceso y mantenimiento del empleo, comprometiendo al Gobierno para su inclusión en la Estrategia Española de Empleo. Así mismo, se pretende favorecer las acciones y medidas dirigidas a fomentar las iniciativas empresariales mediante el autoempleo y la creación de empresas. Así mismo, este Real Decreto-Ley, regula el contrato para la formación y el aprendizaje en sustitución del contrato para la formación, con el fin de configurar en nuestra legislación laboral, un contrato con plenos derechos laborales y de protección social.

Por último, hay que añadir, que el Gobierno pretende incrementar la colaboración entre las Administraciones Públicas en la incentivación del empleo indefinido, mediante la participación de las CCAA en la gestión de las bonificaciones de las cuotas sociales a la contratación indefinida.

Más tarde, en el **RDL 1542/2011, de 31 de octubre**, se recoge la aprobación de la Estrategia Española de Empleo (EEE), ya citada anteriormente, que establece el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación, dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo,

por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

Ya, en **2012**, se crea el **Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral**, que pretende establecer un marco que contribuya a la gestión eficaz de las relaciones laborales e incentive la creación de empleo, buscando un objetivo, la flexiseguridad, es decir, garantizando la flexibilidad tanto de los empresarios como la seguridad de los trabajadores en el empleo. Así, esta norma comienza reformando la intermediación laboral, autorizando el uso de las Empresas de Trabajo Temporal, como agencias privadas de colocación, siempre y cuando, se lleve a cabo la presentación de una declaración responsable ante el Servicio Público de Empleo, mediante la cual, se manifieste que se cumple con los requisitos de la Ley de Empleo, además de asegurar a los trabajadores la gratuidad por la prestación de servicios.

Se refuerzan las medidas destinadas a la formación profesional para el empleo, apostando por una formación que favorezca el aprendizaje, así como, el desarrollo de planes y acciones formativas que favorezcan su empleabilidad.

A continuación, resaltamos los aspectos más destacados de esta categoría:

- Se reconoce el derecho a la promoción y formación profesional de los trabajadores, para su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo.

- Creación de una cuenta de formación vinculada al trabajador asociada al número de afiliación de la Seguridad Social, que comprenderá la formación recibida a lo largo de su carrera profesional.

- Implantación del Programa de sustitución de trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo. A éste, podrán acogerse todo tipo de empresas durante el tiempo que duren las acciones formativas y será obligatorio para los trabajadores desempleados que cobren prestación por desempleo.

- Se prevee la creación de un “cheque formación” destinado a financiar el derecho individual a la formación de los trabajadores.

- Se reconoce a los centros y entidades de formación debidamente acreditados, la posibilidad de participar directamente en el sistema de formación profesional para el empleo, con la finalidad de que la oferta formativa sea más variable, descentralizada y eficiente.

- Se establecen los permisos retribuidos de 20 horas anuales de formación, vinculadas obligatoriamente al puesto de trabajo. Solo podrán disfrutar de este derecho, los trabajadores con al menos un año de antigüedad en la empresa y serán acumulables por un periodo de hasta tres años.

Ya en el 2013, se recogen las últimas Reforma Laborales creadas hasta el momento.

Aparece el **Real Decreto Ley 1/2013, de 25 de enero**, *por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas*. Este nuevo Real Decreto Ley, establece una prórroga para el Programa.

En el año 2013 surgieron “**Lanzaderas de Empleo y Emprendimiento Solidario**” representan una nueva filosofía en la intervención social del desempleo. Nacen de la mano de José María Pérez “Peridis” (Creador de las Escuelas taller). como alternativa y solución al momento actual de crisis económica global y elevadas tasas de paro, proponiendo un cambio de enfoque y tratamiento de las políticas de inserción laboral desarrolladas hasta el momento.

Las “Lanzaderas de Empleo” se desprenden de los comportamientos pasivos asociados de forma tradicional a la persona desempleada. Llaman al cambio y a la acción, al trabajo en equipo comprometido y proactivo para que las personas desempleadas recobren la ilusión y descubran todas las competencias y habilidades que disponen para encontrar trabajo y/o desarrollar su proyecto empresarial.

“Una lanzadera es un equipo heterogéneo de personas desempleadas con espíritu dinámico, comprometido y solidario que acceden de forma voluntaria a

esta iniciativa y que, coordinadas por un coach, refuerzan sus competencias, generan conocimiento colectivo, se hacen visibles y colaboran en la consecución de un fin común: conseguir empleo, ya sea por cuenta propia o ajena”.

Construyendo equipo en un clima de confianza y ayuda mutua, mantienen sesiones de coaching, trabajan la inteligencia emocional, la comunicación y la creatividad; conocen nuevas técnicas de elaboración y presentación de currículos, analizan cómo afrontar las entrevistas de trabajo a través de diversas dinámicas, desarrollan mapas de empleabilidad y aprenden a trabajar la marca personal, a diferenciarse y posicionarse mejor en el mercado laboral. El objetivo último es el de mejorar su empleabilidad desde una óptica que los sitúa en una posición activa, comprometida y solidaria ante los grandes retos que impone la situación actual.

Desde enero de 2014 y con un horizonte temporal de nueve meses funcionan la II Lanzadera de Empleo y Emprendimiento Solidario de Aguilar de Campoo y la I Lanzadera de Empleo y emprendimiento Solidario de Palencia, ambas promovidas por la Fundación Santa María la Real con la colaboración de Fundación San Cebrián y Obra Social “la Caixa”. En abril comenzarán ocho Lanzaderas de Empleo y Emprendimiento Solidario en Cantabria, concretamente en Santander, Astillero, Camargo, Laredo, Castro Urdiales, Torrelavega, Los Corrales de Buelna y Piélagos, promovidas por los ayuntamientos de estos municipios con la colaboración y financiación del Gobierno Regional.

## 6. CONCLUSIÓN

Las políticas activas bien diseñadas y coordinadas con las políticas pasivas, son elementos clave para lograr que los mercados de trabajo vuelvan a la normalidad y se disminuyan las tasas de paro.

Con la crisis se han hecho evidentes las deficiencias existentes en nuestras PAE, carencias de formación profesional en los jóvenes, falta de personal especializado en inserción para llevar a cabo un diseño de itinerarios profesionales y la necesidad de más medios en los servicios públicos.

El gasto en políticas activas de empleo en España ha ido evolucionado a lo largo de los años, por la influencia de los ciclos económicos y la puesta en marcha de determinados programas y reformas laborales, siendo el país de la Unión Europea con más aumento en el periodo 1985-2002.

Las políticas activas que mayor incidencia tienen son las formativas, ya que a según los estudios a mayor gasto en ellas mayor generación de empleo, a mi parecer las políticas de formación para desempleados está mal enfocadas y uno de los principales motivos es que en la mayor de esas políticas hay un incentivo económico para que asistan y eso pierde el verdadero interés para el que es creada, para ello lo impórtate es fomentar y reforzar la implicación de las personas interesadas, que permita la participación, el desarrollo personal y la formación de los interesados, donde sean ellos los que lleven a cabo su formación, la búsqueda de empleo, en definitiva acciones formativas que favorezcan su empleabilidad, medidas de formación que se han reforzado en el RD Ley 3/2012 .

Hay que erradicar los abusos en las prestaciones por desempleo, hacer que sea un derecho condicionado a la búsqueda activa de empleo y reciclaje profesional y que el incumplimiento de ellos conlleve la retirada de la prestación, pese a estar regulado en la ley 5/2002, apenas se pone en práctica.

Respecto al desempleo de larga duración, hay que fomentar la participación en políticas activas durante los primeros meses, que son en los que hay más posibilidades de ocupación.

En la actualidad el porcentaje de parados de larga duración y de jóvenes es muy alto por lo que para hacerlo frente hay que hacer un cambio, mejorando su gestión y orientando las políticas a estos colectivos.

Como ya se ha regulado en la última reforma hay que fomentar una mayor participación de las agencias privadas en la intermediación y formación laboral, debido a la escasez de recursos del servicio público de empleo con respecto al número de parados que requieren ayuda.

También es necesaria ayuda en el caso de la orientación para que sea más personalizada

En la época actual en un contexto de crisis económica las políticas activas de empleo tienen que desempeñar un papel clave en el cambio de modelo productivo que sienta las bases para el crecimiento económico de las próximas décadas.

Este cambio necesario en los sectores productivos que conlleva un aumento de la productividad requiere un capital humano cualificado.

Una gran parte de este personal va a ser personas que actualmente están desempleadas, así que es necesario formarlas con nuevas capacidades.

Han sido muchas y diversas las reformas laborales que han abordado el tema de las PAE en los últimos años, siempre con la intención de mejorarlas, adaptarlas al momento y aumentando la inversión en ellas.

Desde el año 2008 cuando comenzó a manifestarse la última crisis económica se han producido muchas reformas laborales y en todas ellas se aborda el tema de las PAE, se han producido importantes cambios como el fin del monopolio del SEPE en la intermediación, permitiendo la intervención de empresas privadas (Ley 35/2010 y Ley 3/2012).

Las subvenciones a la contratación, son una parte de las PAE para mí muy importante ya que ayuda a generar empleos entre los colectivos más desfavorecidos, estas subvenciones se han regulado en diversas reformas, haciendo especial hincapié en ellas la Ley 35/2010, RDL 1/2011 y Ley 3/2011. En estas reformas se regula como colectivos desfavorecidos, ciertos sectores muy afectados por la crisis económica como es el de la construcción

Pero el cambio más importante ha sido el paso de un enfoque basado casi exclusivamente en la protección pasiva frente al desempleo a un nuevo enfoque que se centra principalmente en la activación de los empleados.

Esto ha ocurrido poco a poco, mejorando en cada una de las reformas que se han acometido en estos años, lo que nos demuestra una y otra vez la importancia de las Políticas Activas de empleo.

## 7. ANEXO I

### REFORMAS LABORALES

- **1984**, se aprueban dos leyes, una de **protección por desempleo** y otra de *modificación del Estatuto de los Trabajadores*, destacando las de contratación, introduciendo una importante **flexibilidad de la contratación temporal**.
- **1992**, se modifica el sistema de **protección por desempleo**.
- **1994**, se introduce un numeroso conjunto de modificaciones en distintos ámbitos, como las **condiciones de trabajo, la negociación colectiva, la contratación, el despido y la colocación**
- **1997**, se limita la **contratación temporal e incentiva la contratación indefinida** creando una nueva modalidad de este tipo de contratación con un menor coste del despido improcedente
- **1998**, se modifica la regulación de la **contratación a tiempo parcial**.
- **2001**, se introducen cambios en la **contratación indefinida, temporal y a tiempo parcial**.
- **2002**, se aprueba un Real Decreto-Ley fuertemente contrastado socialmente, y posteriormente una Ley que suprime algunos de los cambios iniciales más relevantes, pero que mantiene una medida que **descausaliza el despido y favorece el de carácter improcedente sin salarios de tramitación**.
- **2006**, se introducen cambios destinados a **limitar la contratación temporal y favorecer la contratación indefinida**.
- **2010**, se **delimitan las causas objetivas de despido**, se mejoran las posibilidades de **flexibilidad interna y salarial** y se introducen medidas para estimular **la reducción de la jornada** en expedientes de regulación de empleo.
- **2012**, se ha **introducido cambios** en el **sistema de despidos** y en la **regulación de la flexibilidad interna y negociación colectiva**

## 8. BIBLIOGRAFIA

- RICARDO CALVO PALOMARES E IGNACIO LERMA (2009): Políticas Activas de Empleo en tiempo de Crisis: Una visión Crítica desde lo local. Departamento de Sociología y Antropología Social Universitat de València.
- PALOMA TOBER PORTILLO: 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".
- MARIA PERAL CALVO (2012): Políticas activas de empleo: La política de formación, Facultad de Ciencias del Trabajo Curso de Adaptación al Grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos.
- RAQUEL LOBETE GARCIA (2012): Políticas activas de empleo en España Facultad de Ciencias del Trabajo Curso de Adaptación al Grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos.
- DAVID RUEDA (2011): Dualización, Socialdemocracia y Políticas Activas de Mercado de Trabajo, profesor de política comparada en la Universidad de Oxford.
- ANTONIO MARTÍNEZ LÓPEZ (2008): La influencia de las Políticas Activas de Empleo en las Transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social Universidad de Granada.
- JOAN ANTONI ALUJAS RUIZ (2002): Políticas Activas de Mercado de Trabajo en España 1985-2000, Tesis Doctoral para la plaza de Doctor en la Facultad de ciencias Económicas y Empresariales, Barcelona.

- JORGE PEREZ PEREZ (2012): La contratación laboral de las personas con discapacidad: Estrategia Española de Empleo y Reforma Laboral de 2012, Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Universidad Autónoma de Barcelona)
- RAFAEL GARCÍA AZNAR Y PEDRO JUAN PARRA ONCINS (2011): Cuadernos de Mercado de Trabajo, Edición Semestral, Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, Dirección Provincial de Zaragoza.
- ROCHA SÁNCHEZ, F (2010).: *Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España*, Estudios de la Fundación 1º de Mayo, nº42EPA 2005 a 2014
- ALUJAS J.A. (2003): *Políticas activas de mercado de trabajo en España: Situación en el contexto europeo*. Colección estudios nº146. Consejo Económico y social. Madrid
- GARCÍA SERRANO, C (2007).: *Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral*, Política y Sociedad, Vol.44 Núm.2
- Ley 35/2010, de 17 de septiembre, *de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*.
- Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, *de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*.
- Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, *de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo*.

- CAUCES 16 (2011): Cuadernos del consejo Económico y Social, Observatorio de Relaciones Laborales, *Políticas Activas de empleo: crónica de una reforma anunciada*.
- CAUCES 20 (2012): Cuadernos del consejo Económico y Social, Observatorio de Relaciones Laborales, *La reforma laboral: principales novedades*.
- INFORME ECONÓMICO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO (2010): *Las políticas activas de empleo en España*. Cap. 3.3
- LOPEZ GANDÍA, J. (2011) : *Políticas activas de empleo e itinerarios profesionales ante los retos del mercado de trabajo*. Cuadernos de mercado de trabajo.
- Web del Servicio Público de Empleo Estatal [www.sepe.es](http://www.sepe.es)
- [www.elderecho.com](http://www.elderecho.com)
- Web del Instituto Nacional de Estadística [www.ine.es](http://www.ine.es)