

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Departamento de Economía Aplicada III.

Área de Economía Aplicada.

Grado en Economía.



LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

Trabajo de Fin de Grado presentado por Pedro González Suárez.

Fdo:

Vº. Bº.El tutor/a:

Fdo:

Sevilla, 9 de junio de 2016

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y FUENTES	1
1.1. Introducción- justificación del trabajo	1
1.2. Objetivos	2
1.3. Metodología	2
1.4. Fuentes	6
2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL	8
3. EL PAPEL DE LA ÚLTIMA REFORMA LABORAL	31
3.1. Flexibilidad interna	31
3.2. Negociación colectiva	32
3.3. Protección del empleo	33
3.4. Contratos	35
3.5. Políticas activas y prestaciones por desempleo	35
4. QUÉ SON LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	39
5. GRANDES ACTUACIONES EN ESPAÑA	44
5.1. Panorámica europea	44
5.2. Caso de España	48
5.2.1. Formación de trabajadores	52
5.2.2. Incentivos al empleo	57
5.2.3. Creación directa de empleo	60
5.2.4. Servicios de asesoramiento y control	61
6. EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	66
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	72
8. BIBLIOGRAFÍA	81

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1: Tasa de desempleo anual (2000-2015)	9
Gráfico 2: Tasa de temporalidad (2002-2014)	14
Gráfico 3: Tasa de desempleo juvenil en porcentaje (4º trimestre de 2015)	23
Gráfico 4: Desempleo de larga duración como porcentaje de la población activa en 2014	27
Gráfico 5: Desempleo de larga duración como porcentaje del total de parados en 2014	27
Gráfico 6: Desempleo de muy larga duración como porcentaje de la población activa en 2014	28
Gráfico 7: Evolución del gasto en políticas activas de empleo en España (1998-2013)	50
Gráfico 8: Gasto en incentivos al empleo de España como porcentaje del PIB (2005-2013)	58
Gráfico 9: Gasto en creación directa de empleo (2005-2013) .	61
Gráfico 10: Gasto en intermediación laboral de España como porcentaje del PIB (2005-2013)	62
Tabla 1: Gasto total en políticas activas de empleo como porcentaje del PIB (2005-2013)	44
Tabla 2: Gasto en políticas activas de empleo como porcentaje del PIB en 2013	51
Tabla 3: Acciones formativas realizadas en España en Formación para el Empleo (2012-2014)	54
Tabla 4: Resumen datos de formación (2012-2014)	55
Tabla 5. Estructura del gasto en incentivos al empleo de España como porcentaje del total (2005-2013)	59

1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y FUENTES

1.1. Introducción-justificación del trabajo

La crisis económica que atravesó España desde 2008 hasta 2015 puso de relieve las debilidades del modelo laboral español. La gravedad de esta crisis no tiene precedentes. España ha destruido más empleo, y más rápidamente que las principales economías europeas, y es además, el segundo país con mayor tasa de desempleo en la Unión Europea.

Uno de los principales acusados ha sido, sin duda, el mercado de trabajo, es decir, la interacción de los agentes económicos en este mercado, tales como trabajadores, empresarios y Estado mediante su regulación. A estas particulares relaciones se asocian diversas deficiencias estructurales o coyunturales que justifican el foco de las críticas que recibe. Entre estas disfunciones señaladas destacan la rigidez que caracteriza dichas relaciones y las limitaciones en el comportamiento de los agentes económicos que surgen de la regulación existente. Como consecuencia de estas deficiencias, el mercado de trabajo presenta elevada tasa de desempleo, tanto general, como juvenil o de larga duración, incluso en periodos expansivos. Más elevada aún resulta la tasa de temporalidad, que justifica, por otra parte, la dualidad que caracteriza el mercado de trabajo español, principal foco de las críticas. Además de un palpable desajuste entre los sistemas educativos y el mercado de trabajo.

Dado lo dicho resulta relevante plantearse que se está haciendo en materia de políticas activas de empleo, que son las que intentan resolver los problemas entre formación y desajustes entre oferta y demanda. Es por este motivo que hemos realizado este Trabajo Fin de Grado sobre las políticas activas de empleo, orientadas a la reducción del desempleo, principal problema que presenta la economía española, de forma que podamos conocer con mayor detalle cuáles son las actuaciones de este

tipo de medidas aplicadas por España, la idoneidad y la eficacia de dichas actuaciones.

1.2. Objetivos

El objetivo de este Trabajo Fin de Grado es identificar las actuaciones en el ámbito de las políticas activas de empleo que se desarrollan en nuestro país para conocer cómo están enfocadas a la reducción de la tasa de desempleo y la tasa de temporalidad, así como su posible efectividad. Esto se realiza desde una perspectiva teórica y práctica. Por otra parte, para poder valorar desde una perspectiva más amplia las políticas activas de empleo en España, tendremos en consideración las actuaciones en dicha materia que se llevan a cabo en otros países europeos.

Para alcanzar este objetivo, hemos considerado necesario alcanzar un subobjetivo previo para conocer los problemas que tiene el mercado de trabajo español y establecer los posibles factores explicativos de los mismos. No se trata de hacer una revisión exhaustiva de estos problemas, sino de conocer lo necesario para alcanzar el objetivo principal de este trabajo.

1.3. Metodología

Una vez definidos el tema de trabajo y el objetivo principal, además del subobjetivo al que nos enfrentamos, hacemos referencia al método empleado para ello. Antes nos gustaría dejar claro que el marco geográfico al que nos acotamos es España, comparado en ocasiones con otros países europeos. El marco temporal está basado en los últimos 10 años, aunque en ocasiones el periodo tratado es mayor, y en otros la limitación de los datos nos ha hecho referirnos al periodo 2012-2014.

Para poder cumplir los objetivos marcados hemos estructurado el trabajo en varios capítulos. Lo primero de todo, tal y como se especificaba en el apartado dedicado a los objetivos, es conocer los problemas que

tiene el mercado de trabajo español y establecer los posibles factores explicativos de los mismos. Es importante conocer cuáles son las realidades de nuestra economía para poder identificar y valorar, posteriormente, las actuaciones de políticas activas de empleo. Esto se hace en el capítulo 2, de tal forma que en todo este capítulo el mecanismo ha sido, en primer lugar, exponer de forma teórica qué es lo que se está tratando, para a continuación, pasar al análisis de la situación actual del mercado de trabajo.

Hay que señalar que se utilizan varios gráficos para apoyar el análisis. En ellos tratamos de comparar a España con otros países de la UE, así como con la propia UE en sus diferentes consideraciones (UE-28 o UE-15). En este capítulo solo se presentan valoraciones generales, porque concretar la situación del mercado de trabajo habría excedido de las posibilidades de este trabajo. No obstante y por su importancia para el objetivo sí se concreta más en lo relativo a desempleo juvenil y desempleo de larga duración.

A continuación, habiendo trabajado ya sobre las principales deficiencias del mercado de trabajo español, y comprobando que dichas deficiencias tienen una intensa relación con la rigidez del mercado de trabajo, en el capítulo 3 nos hemos centrado en la reforma laboral de 2012. Se trata de analizar las últimas modificaciones realizadas en la regulación para reducir la rigidez, así como comprobar si esta reforma ha introducido cambios en las políticas activas de empleo y contribuye a la reducción de la tasa de desempleo y de la tasa de temporalidad.

Para poder establecer las actuaciones en materia de políticas activas de empleo era necesario acotar dicho término, pues existe un debate abierto sobre el concepto definitorio de las políticas activas. En este sentido, el capítulo 4 es una mera descripción teórica de las diferentes definiciones que podemos encontrar a lo largo de la literatura económica en relación a las políticas activas de empleo, pues cada autor o cada organismo internacional aportan su propio matiz a una concepción

general de dichas políticas. La definición más aceptada parece que es la realizada por la OCDE. No obstante, nosotros no consideramos la definición de la OCDE para las políticas activas en este TFG, ya que incluimos dentro de estas medidas actuaciones que no conllevan un gasto público directo, rasgo diferenciador de la definición que proporciona la OCDE.

Una vez fijados los conceptos sobre políticas activas de empleo, el capítulo 5 es el primero que se centra completamente en el objetivo del TFG: identificar las actuaciones en el ámbito de las políticas activas de empleo que se desarrollan en nuestro país para conocer cómo están enfocadas a la reducción de la tasa de desempleo y la tasa de temporalidad, así como su posible efectividad. Para ello, hacemos primero una panorámica general a nivel europeo para observar cuál ha sido la evolución del gasto en políticas activas de empleo como porcentaje del PIB tanto en España como en otros países europeos. Antes de presentar las actuaciones en España, se hace una breve revisión de las políticas activas en un grupo de países que son referencia en las mismas: Dinamarca y Suecia como países modelo en el uso de estas políticas, Holanda por ser el país con mayor tradición en este tipo de acciones y Francia por ser un país vecino al nuestro y tener una elevada preocupación por el desempleo juvenil, problema importante en España. A continuación, se visualizan las actuaciones importantes dentro de nuestro país en materia de políticas activas de empleo. Se encuentran cuatro grandes áreas, las cuales, primero explicamos de forma breve en qué consiste cada una de ellas, y segundo, analizamos desarrollando y aportando datos estadísticos más desagregados para poder lograr su comprensión.

Como primera área importante de actuación nos encontramos la formación a los trabajadores. Una aclaración importante en este sentido es que la formación relacionada con el mercado de trabajo en nuestro país se divide en tres subsistemas: la enseñanza universitaria, la

formación profesional reglada y la formación no reglada para el empleo. La formación específica a la que en este documento nos referimos es la formación no reglada, puesto que este carácter no reglado le permite formar parte de las políticas activas de empleo.

Dentro de este marco, observamos tres tipos de formación: i) formación de demanda o bonificada; ii) formación de oferta o subvencionada; y iii) formación en alternancia. De estas tres, desarrollamos en profundidad la primera y la segunda, pues son las más importantes en términos cuantitativos, quedando así descartada la tercera modalidad, ya que, como veremos, su importancia dentro del programa de formación es muy reducida.

La formación de demanda y de oferta son estudiadas para el periodo 2012-2014, es decir, los tres últimos años para los que disponemos de datos completos, más aun si tratamos de comparar con los países europeos.

A continuación del estudio de la formación, se realiza un análisis sobre el resto de actividades. Primeramente de incentivos al empleo, cuyo análisis es más moderado que el apartado anterior, pues se entraba en un terreno muy descriptivo que sobrepasa los objetivos de este TFG. Seguido de creación directa de empleo y servicios de intermediación laboral, completando de esta manera los cuatro ámbitos más importantes de actuación en materia de políticas activas. En el apartado intermediación laboral, como veremos más adelante, estamos considerando la interpretación que aporta Alujas¹, es decir, consideramos que los servicios de intermediación contienen un subapartado “servicios de asesoramiento y control” que realmente es el nombre de la medida de política activa, donde Alujas añade, además, los servicios de información,

¹ Alujas Ruiz, J. A. (2008), pág. 167.

y por tanto, renombra como servicios de intermediación laboral a esta medida de política activa.

En el desarrollo de este capítulo 5 utilizamos, de nuevo, gráficos y tablas para apoyar la comprensión y análisis de los datos. Además de España, se presentan datos de los cuatro países ya citados como referencia en políticas activas, así como otros países europeos, especialmente los de situación similar a la española en relación con los problemas de desempleo y situación económica (Grecia, Portugal e Italia).

El capítulo 6 recoge unas ideas principales sobre la efectividad de las políticas activas a nivel teórico, y a nivel práctico para España. Resulta primordial poder comprender la eficacia de las políticas activas de empleo, pues de ello dependen los resultados a los que nos dirigimos. Por otra parte, conocer los resultados de dichos programas nos permitirá saber el impacto positivo o negativo de estas medidas en el caso de España. Así, nosotros hemos evaluado las medidas de políticas activas basándonos en un estudio ya publicado. Esta parte del trabajo resulta más complicada, pues la limitada disponibilidad de microdatos estadísticos y la escasa tradición de evaluación de las políticas activas en nuestro país dificultan la posibilidad de realizar un análisis completo de la efectividad.

Reservamos el capítulo 7 para conclusiones conforme a lo desarrollado previamente y algunas recomendaciones donde la idea principal es tratar de mejorar la aplicación y el uso de las políticas activas, cuyos objetivos deben ser la disminución de la tasa de desempleo y de la tasa de temporalidad, en vísperas de una mejor situación económico-social para todos. En ese sentido, también se aportan algunas conclusiones y recomendaciones sobre la situación del mercado de trabajo español, subobjetivo de este TFG.

Se añade, por último, en el capítulo 8, la bibliografía utilizada a lo largo de todo el TFG.

1.4. Fuentes

Las fuentes utilizadas para la realización del trabajo han sido diversas, tanto primarias o directas, como secundarias o indirectas. Sin duda las fuentes directas más importantes han sido las estadísticas oficiales: Eurostat, INE, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Educación Cultura y Deporte o SEPE, además de las relativas a las estadísticas de Formación, las cuales provienen de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

En el caso de las fuentes secundarias, han sido de suma importancia los diferentes artículos de revistas firmados por autores cuyas investigaciones se centran en el mercado de trabajo en general, y en las políticas activas en particular. En estos artículos están basadas las ideas aportadas en este documento.

Podría destacarse el peso de las fuentes directas en capítulos esenciales como el 2 o el 5 en los que se han aportado los análisis y los datos más relevantes. No obstante, el peso de las fuentes indirectas ha sido, también, importante, pues en ellas se han basado las principales afirmaciones.

Por último, destacar tal y como decíamos en el apartado de metodología, que las mayores dificultades a la hora de acceder a la información las hemos encontrado en el capítulo 6, pues las evaluaciones de las políticas activas en España todavía son muy escasas, así como la falta de datos estadísticos que nos permitan realizar buenas evaluaciones.

2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL

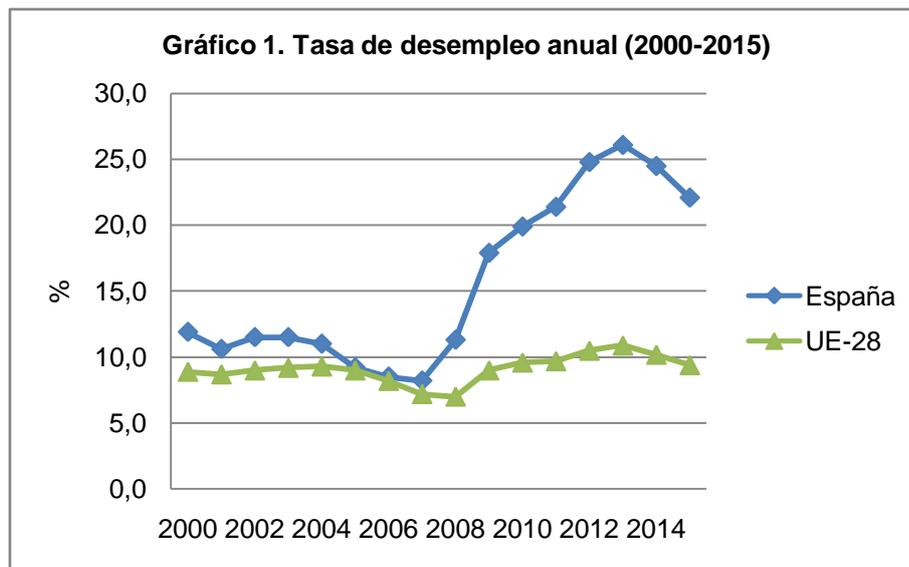
España ha atravesado una crisis económica desde 2008 hasta 2015 en la que se han manifestado las diferentes debilidades del mercado de trabajo español. De este modo, se ha vivido una crisis económica profunda sin precedentes, destruyendo empleo a un ritmo superior al que lo hacían otros países europeos y en cantidades superiores. El mercado de trabajo español, según la información de la Encuesta de Población Activa (EPA)², con datos correspondientes a la media de los cuatro trimestres de 2015, está compuesto por una población activa de 22.922.000 personas, de los cuales, 17.860.000 son ocupados y 5.056.000 son parados. Esto refleja una tasa de paro del 22,06%. Con los datos de Eurostat³, esto nos sitúa como el segundo país con mayor tasa de desempleo de la Unión Europea.

Es evidente, a la luz de estos datos, que la economía española no pasa por un buen momento en lo que a desempleo se refiere. A pesar de haber pasado ya ocho años desde el comienzo de la crisis, y tras haber realizado reformas estructurales en numerosos aspectos, en respuesta a las directrices y recomendaciones de la UE y del FMI, incluidas dos reformas del mercado de trabajo (2010 y 2012), España no ha conseguido alcanzar los niveles de crecimiento económico anteriores a la crisis. Tampoco ha conseguido alcanzar ni los niveles de PIB ni los niveles de empleo y desempleo previos al inicio de la crisis. Entre otras causas, podemos relacionar estos datos con el papel desempeñado por el mercado de trabajo en España.

² INE (2016).

³ Eurostat (2016).

Desde comienzos de la democracia, España se ha caracterizado por una elevada tasa de desempleo, tanto estructural como coyuntural, lo que habría contribuido a una baja tasa de actividad por el desánimo a incorporarse a un mercado de trabajo con dificultades para ser ocupado, además de haber estado siempre fuertemente intervenido. A pesar de haber experimentado dos fases de expansión económica importantes desde entonces, como son la propiciada por la entrada de España en la Unión Europea en 1986, y otra etapa expansiva, todavía más pronunciada, como fue el periodo 1995-2007, la economía española ha mantenido y mantiene un nivel de desempleo elevado en comparación con la UE (Gráfico 1), exceptuando los años 2005 y 2006, en los que se aproximó a la media europea en términos de tasa de desempleo: 9,2% y 8,5% respectivamente frente al 9% y 8,2% de tasa de desempleo en la UE-28, según datos de Eurostat⁴.



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2016).

⁴ *Ibidem*.

Cabe destacar que la menor tasa de desempleo registrada en España fue alcanzada en el año 2007: 8,02%⁵ como consecuencia del elevado crecimiento experimentado por la economía española en el periodo expansivo 2000-2007, fruto de la burbuja inmobiliaria. A pesar de ser una tasa de paro considerable, esta cifra es el menor registro de tasa de paro en nuestro mercado laboral, lo cual aporta una primera impresión de las dificultades a las que se enfrenta la economía española en cuanto a empleo se refiere.

Estas dificultades tienen sus orígenes en una serie de causas, que a la vez son características del mercado de trabajo que justifican la preocupante situación de dicho mercado, y que aquí trataremos de dar una visión acorde con los objetivos de este documento en cuanto a la profundidad con la que se trate cada uno de los temas siguientes.

La primera y más importante para una gran mayoría de corriente neoliberal, la rigidez del mercado de trabajo. Es un concepto que aparece en los años 80 en los países industrializados como consecuencia de los problemas que experimentaban algunos países, desempleo e inflación. Estos problemas se pensaban que surgían del mal funcionamiento del mercado de trabajo, según señala Lagos⁶. En concreto, la rigidez surgía de diferentes factores, entre los que destacan: las restricciones institucionales, la política social, la legislación y el intervencionismo gubernamental y el papel de los sindicatos.

Hay que considerar que la flexibilidad hoy día se ha transformado en flexiseguridad o flexiguridad. Término que engloba tanto la tan “deseada” flexibilidad en el mercado de trabajo y las relaciones laborales, como la preocupación por la seguridad y la estabilidad en el empleo en

⁵ INE (2016).

⁶ Lagos, R. A. (1994), pág. 82.

relación a los trabajadores, según afirma Ramos⁷. Aunque por otra parte, no deja de ser un término igualmente debatido.

Por su parte, Recio⁸ considera la rigidez del mercado laboral una de las causas fundamentales del elevado desempleo español, como consecuencia de las restricciones que imponen las diferentes instituciones participantes en el mercado de trabajo, favoreciendo por tanto, actuaciones y comportamientos de los diferentes agentes inadecuados para la adaptación a los cambios que se van produciendo en los diferentes aspectos económico-laborales y técnicos-productivos, lo que se entiende actualmente por flexibilidad laboral. Anteriormente, la flexibilidad estaba supeditada a la capacidad de adaptación de los salarios nominales a la situación del mercado de trabajo, como señala Piore⁹.

Dentro de esta flexibilidad laboral se pueden observar según Recio¹⁰ dos corrientes de pensamientos diferentes dentro de un aspecto teórico. Por un lado, dentro de una corriente heterodoxa, aquellos que consideran la flexibilidad como cambios en los mercados de bienes y en los procesos productivos u organización del trabajo. Estos cambios anteriores se asocian a mejoras en las conexiones de los diferentes eslabones de la cadena de producción mediante la descentralización de la toma de decisiones y la cualificación profesional como base para la adaptabilidad de la fuerza laboral a los cambios en la economía.

Por otra parte, con una interpretación más cercana al pensamiento neoliberal que señalábamos anteriormente, otros autores consideran que la rigidez del mercado laboral proviene de la interrupción que las instituciones laborales provocan en el funcionamiento normal de este. Por

⁷ Ramos Díaz, J. (2008), pág. 80.

⁸ Recio, A. (1994), pág. 57.

⁹ Citado por Lagos, R. A. (1994), pág. 83.

¹⁰ Recio, A. (1994), págs. 58-60.

este motivo, la flexibilidad laboral que defiende esta corriente está basada en la desaparición o inhabilitación de dichas instituciones, lo que se traduce, en definitiva, en la eliminación de poderes públicos, en torno al intervencionismo, y de derechos socio-laborales.

Por tanto, aunque ambos pensamientos aceptan y aportan soluciones teóricas a la rigidez de los mercados de trabajo, para nada consideran una orientación similar en la resolución de dichos problemas. Como consecuencia, esto ocasiona confusiones a la hora de analizar y comparar la flexibilidad del mercado laboral en los diferentes países, puesto que cada uno de ellos entiende la flexibilidad laboral de una forma diferente.

De las diferentes formas de entender la flexibilidad, sin duda, la relacionada con los costes laborales ha sido la más debatida. Por este concepto se entiende el grado de capacidad de los salarios nominales, que son costes directos, y los costes indirectos (cotizaciones, indemnizaciones...) de adaptarse a las perturbaciones generales de la economía. En España, la rigidez de los costes laborales se ha adjudicado tradicionalmente a los costes de despido, los cuales dependen básicamente de las indemnizaciones. Según afirma Recio¹¹, los excesivos costes de despido pueden tener un doble efecto. Por un lado, pueden generar problemas en los ajustes de plantilla que las empresas necesitan realizar en distintas ocasiones, lo que provocará retrasos en la adaptación al ciclo económico de dichas empresas, debido a los mayores costes que deberán soportar ante las reestructuraciones. En segundo lugar, y desde nuestro punto de vista el más importante, desincentiva la contratación de trabajadores a tiempo indefinido, puesto que los costes de despido son mayores en este caso que en los contratos de carácter temporal.

¹¹ Recio, A. (1994), pág. 63.

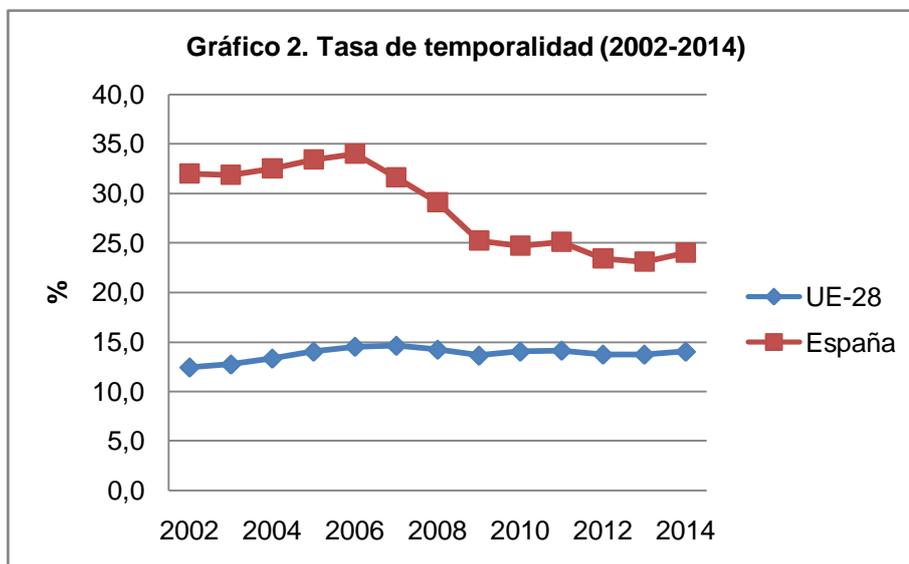
Con respecto al primer efecto, se reafirma de nuevo la preocupación por la flexibilidad de los costes laborales en la última reforma laboral, especialmente, la facilitación y el abaratamiento de los costes de despido, además de la modificación de las condiciones de negociación colectiva, lo que facilitaría la adaptación de los salarios reales en España a las fluctuaciones de la economía. Algo que se sabe cierto en España es la insensibilidad de los salarios reales a los cambios de ciclo económico, en parte justificados por el sistema de negociación colectiva y la ultraactividad de los convenios colectivos.

Por tanto, observamos que la rigidez del mercado de trabajo español es una cuestión que se viene tratando desde el comienzo de la democracia en las sucesivas reformas laborales, y que es un tema absolutamente actual, que sigue sin solucionarse, independientemente de los ideales que cada uno de nosotros tenga con respecto a la flexibilidad. Esto, precisamente, genera un debate continuo en cuanto a las direcciones que deben tomar las medidas llevadas a cabo en torno a la solución de los problemas del mercado laboral español, y especialmente, en relación a la flexibilidad de este.

El segundo efecto está relacionado con la dualidad del mercado de trabajo español, caracterizado por una alta tasa de empleo temporal frente a los trabajadores fijos. Esto es así puesto que la protección que ostentan los trabajadores con contratos indefinidos en relación a su despido es mucho mayor, es decir, los despidos son más caros, frente a los despidos correspondientes a trabajadores temporales, que son más baratos. Por tanto, las empresas contratan, casi por inercia a trabajadores temporales para la realización de actividades que no son, exclusivamente, de carácter temporal, lo que provoca una segmentación importante de los asalariados en cuanto a derechos laborales y de protección.

Para observar los efectos que esto provoca en el mercado de trabajo español, junto con la legislación vigente en relación a los tipos de contratos disponibles, tenemos que en el último trimestre de 2015, la tasa

de temporalidad¹² en España ha sido del 25,7%¹³. Si queremos comparar los datos de temporalidad con Europa, tenemos que retroceder hasta 2014, último dato comparable según Eurostat¹⁴ (Gráfico 2).



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2016).

Mientras que la tasa de temporalidad en UE-28 era del 14,0%, en España se situaba en el 24,0%. Se observa una tendencia descendente en la temporalidad desde 2007 que puede estar motivada por el ajuste de plantilla realizado por las empresas, puesto que los empleados temporales son los primeros en ser despedidos. Aun así, la tasa de temporalidad de España sigue superando en 10 puntos porcentuales la media de la UE-28.

Esta característica del mercado de trabajo en España marca la diferencia con respecto a los países europeos desde el año 1984, momento en el que se introdujo en la reforma laboral de aquel año el llamado contrato para el “fomento del empleo”. Aquí, la causalidad

¹² Proporción de contratos temporales sobre el total de los contratos existentes.

¹³ INE (2016).

¹⁴ Eurostat (2016).

justificada de los contratos temporales por exigencias de la naturaleza de la propia actividad a desarrollar, deja paso a otro tipo de causalidad justificativa, la reducción del desempleo. En otras palabras, como señalan Bentolila y Dolado¹⁵, se permite la contratación de trabajadores temporales para el desarrollo de actividades cuya naturaleza no es temporal (origen de la dualidad). A partir de entonces, todas las contrataciones en España pasaron a canalizarse a través de dicha modalidad casi como “norma”, dados el incentivo a la contratación temporal por parte del gobierno y los bajos, casi nulos, costes de despido (12 días por año trabajado), según señala Ruiz¹⁶. En la actualidad, la indemnización para los contratos temporales sigue siendo la misma, 12 días por año trabajado, o la parte proporcional correspondiente, como señala el Estatuto de los Trabajadores¹⁷.

Haciendo énfasis de nuevo en la rigidez del mercado de trabajo español, nos basamos ahora en las peculiaridades del modelo de negociación colectiva vigente en España, redefinido también en la última reforma laboral.

Como bien señalan Izquierdo, Moral y Urtasum¹⁸, el sistema de negociación colectiva es fundamental a la hora de analizar el funcionamiento del mercado laboral de España. Este mecanismo se ha caracterizado tradicionalmente por estar centralizado, tal y como señala Jimeno¹⁹.

¹⁵ Bentolila, S. y Dolado J. J. (1993), pág. 8.

¹⁶ Ruiz Galacho, E. (2006), pág. 7.

¹⁷ Estatuto de los Trabajadores (2015), art. 49, pto. 1c.

¹⁸ Izquierdo, M., Moral, E. y Urtasum, A. (2003), pág. 7.

¹⁹ Jimeno, J. E. (1992), págs. 226.

Los tres pilares fundamentales de la negociación colectiva son la legitimidad para negociar, la eficacia general automática de los convenios colectivos estatuarios y la ultraactividad de estos. En primer lugar, la legitimación para negociar de los sindicatos no proviene del número de trabajadores afiliados, sino que esta proviene de los votos obtenidos en las elecciones sindicales (Izquierdo, Moral y Urtasum²⁰). Por tanto, el resultado de las elecciones sindicales, en términos porcentuales de votos obtenidos, determinará la representatividad o no de los sindicatos, y en consecuencia, su capacidad para estar presentes y ser parte con voz y voto en las mesas negociadoras. En otras palabras, la legitimidad para negociar, tal y como señala la Ley Orgánica de Libertad Sindical (1985)²¹.

En segundo lugar, según señalan Izquierdo, Moral y Urtasum²² la eficacia automática general de los convenios colectivos estatuarios establece que todos los convenios de ámbito superior al de empresa tienen eficacia de Ley, por lo que los acuerdos firmados entre las partes negociadoras serán de aplicación a todos los trabajadores y empresas que formen parte del ámbito geográfico y sectorial correspondiente, aunque no hayan participado en el proceso de consultas. Por otra parte, atendiendo a la jerarquía normativa, los convenios colectivos de empresa no pueden minorar las condiciones pactadas en los convenios con carácter de Ley.

En la práctica, en España la mayoría de los convenios son de ámbito sectorial o provincial, luego el alcance de los acuerdos es bastante importante en cuanto a número de trabajadores afectados por dichos acuerdos, según Izquierdo, Moral y Urtasum²³. Además, según Jimeno²⁴

²⁰ Izquierdo, M., Moral, E. y Urtasum, A. (2003), pág. 8.

²¹ Ley Orgánica de Libertad Sindical (1985), art. 6, pto 2 y 3a.

²² Izquierdo, M., Moral, E. y Urtasum, A. (2003), pág. 8.

²³ Izquierdo, M., Moral, E. y Urtasum, A. (2003), pág. 9.

²⁴ Jimeno Serrano, J. F. (2012), pág. 20.

esto introduce un sesgo inflacionista en la determinación de los salarios y perjudica la reasignación sectorial del factor trabajo.

En nuestra opinión, una de las consecuencias directas que tiene este carácter general de los convenios es el bajo nivel de afiliación a los sindicatos que presenta la economía española frente a otras economías desarrolladas. Como los convenios tienen carácter general, los trabajadores no se afilian al sindicato, sin embargo, se benefician de las condiciones negociadas como si lo estuvieran. A pesar de tener un bajo nivel de afiliación, los sindicatos en España cuentan con un gran poder de negociación, debido a esta relación causa-efecto que estamos explicando. Es poco probable pensar entonces que la afiliación sindical en España vaya a aumentar mientras exista este carácter general de los convenios colectivos estatutarios.

En último lugar, la ultraactividad. Hasta la última reforma laboral, la ultraactividad de los convenios colectivos en España era indefinida. Esto implica la extensión de las condiciones firmadas en dichos convenios hasta la firma de otro nuevo. Por tanto, los convenios firmados en periodos en los que la economía crece y las condiciones son favorables provocan rechazos (en los trabajadores y sus representantes) para la negociación de nuevos convenios cuando las fluctuaciones económicas imprimen la necesidad de reducir, o modificar las condiciones pactadas anteriormente. Por consiguiente, este detalle por sí mismo es característico y aclaratorio de la rigidez presente en el mercado de trabajo español.

Tras la reforma del mercado de trabajo en 2012, la ultraactividad de los convenios colectivos ha sido modificada, pasando esta a ser un máximo de un año desde que vence el convenio en vigor, tal y como

señalan García y Jansen²⁵. Además se ha dado mayor importancia a los convenios de empresa. Trataremos este tema más adelante.

Por tanto, llegados a este punto, en el que se han visualizado las rigideces más características del mercado de trabajo español para una cierta mayoría, como son las protagonizadas por los costes laborales, las diferencias de protección entre trabajadores temporales e indefinidos y sus consecuencias, además de las peculiaridades del modelo de negociación colectiva, es necesario trabajar en un nuevo camino donde la flexibilidad, la seguridad y la estabilidad en el empleo, junto con derechos laborales para los trabajadores sean términos compatibles entre sí, en lugar de contradictorios y causantes de elevados desempleos en España, a la vez que protagonistas en la precariedad laboral. En otras palabras, es necesaria la combinación de diferentes mecanismos flexibilizadores, a la vez que otros protectores que den lugar a un mercado de trabajo dinámico, adaptable y actual.

En relación a esto último, López²⁶ señala que flexibilizar no necesariamente debe suponer desregular. Es decir, las aspiraciones de flexibilizar el mercado de trabajo español no deberían posicionarse en el pensamiento neoclásico, basado en la eliminación de las instituciones y derechos laborales. Esto supone un importante deterioro de las condiciones de trabajo, a la vez que una mayor inseguridad de la población en cuanto a empleo se refiere, lo que se terminaría traduciendo en condiciones de vulnerabilidad y desigualdad social.

Por tanto, López²⁷ señala que la flexibilidad del mercado de trabajo debe entenderse como una oportunidad para hacer que dicho mercado sea adaptable y dinámico, y ofrezca posibilidades para la diversificación y

²⁵ García Pérez, J. I. y Jansen, M. (2015) pág. 7.

²⁶ López Fernández, D. (2002), págs. 13-14.

²⁷ *Ibídem*.

adecuación de las condiciones laborales, en cuanto a jornada, salarios, tipos de contrato, funciones a desempeñar, etc.

Por otra parte, señala que la negociación colectiva puede tener un papel privilegiado en la flexibilización. Siempre y cuando dicho instrumento no se utilice para el abaratamiento del coste laboral, sino para la adaptación de la fuerza de trabajo a un entorno cada vez más global, dependiente de la productividad y la competitividad de la economía.

Como conclusiones al tema de la rigidez y los efectos causados por las diversas reformas laborales, sin tener en cuenta la de 2012, Ruiz señala que las sucesivas reformas llevadas a cabo desde el inicio de la democracia “han sometido la vida de los trabajadores asalariados a los intereses de las ganancias empresariales y a la organización del trabajo en las empresas, a la par que han desarrollado la división y la atomización en la clase obrera y el resto de trabajadores asalariados”²⁸. Además,

“(…) las reformas laborales no han creado empleo, sino que han supeditado el crecimiento del empleo al crecimiento del capital y al reforzamiento del poder empresarial. [En consecuencia] la homologación con la Europa comunitaria (...) aporta un balance de recorte de los derechos laborales y sociales, identificados con las rigideces del mercado de trabajo, sin que España haya dejado de rebasar las cifras de paro, precariedad y siniestralidad de la Unión Europea. [Sin embargo] lo que sí han propiciado las reformas laborales ha sido un inmenso ejército de reserva que viene englobando a los millones de parados y a los millones que trabajan bajo las más variadas formas de precariedad laboral y social (...)”²⁹.

En relación a la precariedad laboral, Zalakain³⁰ señala que la temporalidad, la siniestralidad laboral y la elevada prevalencia de la economía sumergida, se han configurado como los tres pilares básicos de

²⁸ Ruiz Galacho, E. (2006), pág. 20.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ Zalakain, J. (2013), págs. 47-48.

la precarización del empleo en España. Todo ello sin obviar el consiguiente efecto que esto significa tanto en derechos sociales para los trabajadores como en la reducción de los ingresos de las administraciones públicas. En cambio, se ha prestado una menor importancia a otro aspecto fundamental en la precarización del mercado de trabajo, la escasa cuantía salarial que percibe una parte significativa de la población ocupada. Lo que ha tenido como consecuencia la aparición de una nueva figura, el trabajador pobre.

Como no puede ser de otra manera, sigue apuntando Zalakain³¹, la extensión del empleo de bajos salarios ha dado lugar a la extensión de los trabajadores pobres, además de estar contribuyendo a desincentivar la incorporación al mercado de trabajo de personas inactivas. Este efecto se produce a raíz de la trampa de la pobreza, es decir, la posibilidad de recibir prestaciones asistenciales, sin necesidad de trabajar, cuyas cuantías son similares a las recibidas por la prestación de un trabajo de bajos salarios, genera un efecto adverso en el mercado de trabajo, haciendo que los perceptores de estas prestaciones consideren más atractivo dichas prestaciones asistenciales que las derivadas del trabajo. O incluso que trabajadores en activos con condiciones salariales similares a las prestaciones asistenciales abandonen sus puestos de trabajo.

Por tanto, el combinado que puede surgir de los efectos de la situación actual del mercado de trabajo, junto con la precariedad laboral y la existencia de percepciones asistenciales, puede dificultar la gestión de esta compleja situación, por un lado, aumentando la desigualdad de la renta, y por otro lado, un progresivo deterioro de las retribuciones salariales, hasta el punto de que las retribuciones más inferiores quedan

³¹ Zalakain, J. (2013), pág. 50.

por debajo de los umbrales de pobreza oficialmente establecidos, tal y como señala Zalakain³².

Por último, como posibles factores que influyen en el mal funcionamiento del mercado de trabajo, el modelo productivo. La característica principal del periodo expansivo precedente en la economía española ha sido el elevado ritmo de creación de empleo. El número de personas ocupadas pasó de algo más de 12 millones en el primer trimestre de 1995 a más de 20,5 millones de ocupados en el tercer trimestre de 2007 según datos de la EPA³³.

Sin embargo, esta expansión de la población ocupada vino acompañada de la acentuación de diversos desequilibrios que justificaron, posteriormente, la profunda y diferencial recesión por la que ha pasado el país con respecto al resto de países europeos, según señalan Andrés, Boscá, Doménech y Ferri³⁴. Dentro de estos desequilibrios destacan, en primer lugar, el hecho de que el crecimiento de la productividad en España fuera nulo entre 1995-2007, mientras que la economía crecía a mayores niveles que los países vecinos de la UE. Esto es así puesto que la composición sectorial de la producción en dicho periodo estuvo enfocada en sectores con baja productividad (construcción y servicios), que fueron los que mayor peso tuvieron en la creación de empleo.

Por otro lado, en palabras de Andrés, Boscá, Doménech y Ferri “la especialización en bienes de bajo valor añadido por trabajador, los límites a la competencia y la presión de la demanda interior llevaron a presionar al alza los precios, generando un diferencial de inflación positivo y

³² Zalakain, J. (2013), pág. 51.

³³ INE (2016).

³⁴ Andrés, J., Boscá, J.E., Doménech, R. y Ferri, J. (2010), pág. 29.

persistente”³⁵. Todo ello acompañado por un fácil acceso al crédito por parte de las familias y unos bajos tipos de interés como consecuencia de la integración de España en la Unión Económica y Monetaria (UEM), lo que se traducía en más presión sobre la demanda y, en definitiva, sobre los precios.

A raíz de estos desequilibrios desarrollados por la economía española durante el periodo expansivo, y la distinta forma de afectar la crisis a España se plantea el debate de la adecuación del modelo productivo. Andrés, Boscá, Doménech y Ferri³⁶ señalan que mientras algunos autores piensan que reasignar los recursos productivos hacia las industrias del alto valor añadido y el uso tecnológico intensivo, lo que se entiende como cambio de modelo productivo, sería condición suficiente para conseguir reducciones significativas y permanentes de la tasa de desempleo, otros consideran que las deficiencias del modelo económico no constituyen por sí mismas una causa suficiente para el desempleo, haciéndose necesaria la revisión de las instituciones presentes en el mercado de trabajo.

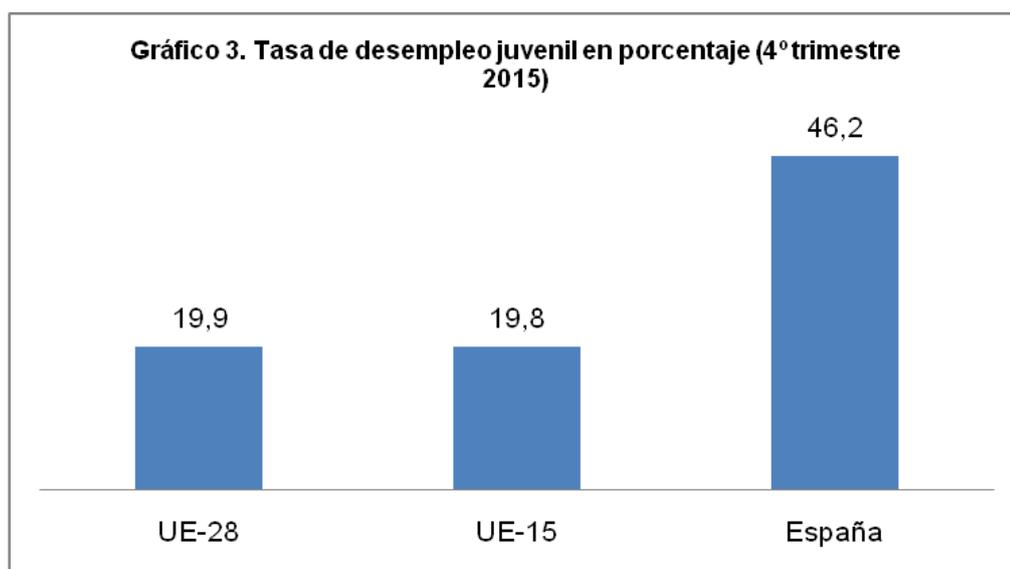
En último lugar, no considerados como causas del desempleo en España, pero sí como rasgos importantes de este, nos gustaría destacar el papel que juegan el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración. Por una parte, el desempleo juvenil es una de las principales consecuencias de las deficiencias existentes en el mercado de trabajo, con implicaciones directas en la situación económica presente y futura de los jóvenes españoles y su entorno, e indirectas sobre el conjunto de la economía, tal y como destaca García³⁷.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ García, J. R. (2011), pág. 3.

Según datos de la EPA³⁸, la tasa de desempleo juvenil, es decir, el porcentaje de población desempleada menor de 25 años, alcanzaba en el último trimestre de 2015 el 54,3%. A pesar de este desorbitado dato, no podemos obviar que este colectivo representa el 7,2% del total de desempleados españoles, lo que sitúa a los jóvenes como el segundo grupo con mayor tasa de desempleo tras el grupo de 35 a 39 años con un 13% del total. No obstante, esto último no trata de disuadir el interés que tiene para nuestro país la solución del problema del desempleo juvenil como parte importante de la población activa, en términos actuales, reduciendo la tasa de desempleo, y en términos futuros, pensando por ejemplo en la estabilidad del sistema de reparto de pensiones... En términos europeos, en el último trimestre de 2015 Eurostat³⁹ (Gráfico 3) sitúa a España en el 46,2% de desempleo juvenil, frente al 19,9% de la UE-28, y al 19,8% de la UE-15.



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2016).

³⁸ INE (2016).

³⁹ Eurostat (2016).

Entre las causas que justifican este elevado desempleo juvenil, a parte de la coyuntura económica, García⁴⁰ señala las deficiencias del mercado laboral y del sistema educativo. Entre las primeras, destacan la segmentación del mercado laboral (tratado anteriormente) y la ineficacia de las políticas activas de empleo, que lo veremos más adelante. Entre las segundas, sobresalen las elevadas tasas de abandono escolar temprano y la polarización de la educación. Veamos:

Utilizando la metodología de Eurostat⁴¹, se considera abandono escolar temprano al porcentaje de la población de entre 18 y 24 años que no ha completado el nivel de educación secundaria obligatoria y no sigue ningún tipo de educación-formación. En el año 2014, España presentaba una tasa de abandono escolar temprano del 21,9%⁴². Por su parte, UE-28 presentaba un 11,1%, por lo que en este campo también encabezamos el ranking europeo y doblamos la tasa media de la UE. García⁴³ destaca que a pesar de ser un dato elevado, lo más preocupante no es la cifra en sí, sino su elevada persistencia y su escasa relación con el ciclo económico.

Así, el abandono temprano del sistema educativo dificulta la transición al empleo de los jóvenes, y conlleva repercusiones negativas y persistentes sobre su carrera laboral, según señala García⁴⁴. Por tanto, el elevado abandono escolar de forma anticipada tiene consecuencias negativas en la transición al empleo de los jóvenes. Lo que se refleja perfectamente en nuestro país. España es el país europeo con mayor tasa de abandono escolar, y en consecuencia, el segundo país con mayor

⁴⁰ García, J. R. (2011), pág. 3.

⁴¹ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015), pág. 24.

⁴² El abandono escolar temprano es más pronunciado en el caso de los hombres que en el de las mujeres, 25,6% frente a 18,1%, respectivamente.

⁴³ García, J. R. (2011), pág. 4.

⁴⁴ García, J. R. (2011), pág. 5.

tasa de desempleo juvenil de toda la Unión Europea. Además, García señala que:

“Si bien los datos parecían sugerir –al igual que para el conjunto de la población activa- una convergencia durante el ciclo expansivo precedente, el deterioro del mercado de trabajo durante la crisis ha evidenciado que los jóvenes españoles, especialmente los menos educados, continúan teniendo mayores problemas de inserción laboral que sus homólogos europeos”⁴⁵.

En cuanto a la polarización de la educación, García⁴⁶ hace referencia al aumento de la educación en los niveles universitarios, provocando, por tanto, desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo según los niveles educativos, lo que en última instancia condiciona la evolución del desempleo juvenil.

De forma más detallada, la polarización de la educación se traduce, en primer lugar, en una mejora intergeneracional del nivel educativo de la población en España. Segundo, a pesar de aumentar el nivel educativo intergeneracional, el aumento del capital humano en nuestro país ha sido insuficiente para alcanzar los niveles desarrollados por los países vecinos. Y tercero, el progreso del nivel educativo se ha focalizado en el aumento de la formación universitaria entre los más jóvenes.

En consecuencia, dicha polarización se ha transformado en desajustes entre oferta y demanda de trabajo cualificado, lo que supone que los titulados universitarios tengan que experimentar elevadas tasas de desempleo en comparación con sus homólogos europeos, según señala García⁴⁷, además de un auge significativo del subempleo y una caída de la prima salarial de la educación. Influyendo, por otra parte,

⁴⁵ García, J. R. (2011), pág. 6.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ García, J. R. (2011), pág. 7.

según Del Llano⁴⁸ en la empleabilidad de los jóvenes no cualificados, puesto que dado el elevado paro de titulados universitarios, los jóvenes titulados acaban desplazando a los no titulados de los puestos de trabajo que anteriormente solían ocupar estos. En otras palabras, los jóvenes titulados ocupan puestos para los que no es necesaria titulación universitaria, lo que se acaba traduciendo en subempleo.

Por otra parte, otra característica del desempleo español es el desempleo de larga duración. En situaciones de recesión económica grave como la vivida por España estos últimos años, el desempleo de larga duración también se ve afectado. Sin embargo, como señalan De la Rica y Anghel⁴⁹ el paro de larga duración también existe en los momentos no tan recesivos. Esto podría estar relacionado con causas estructurales.

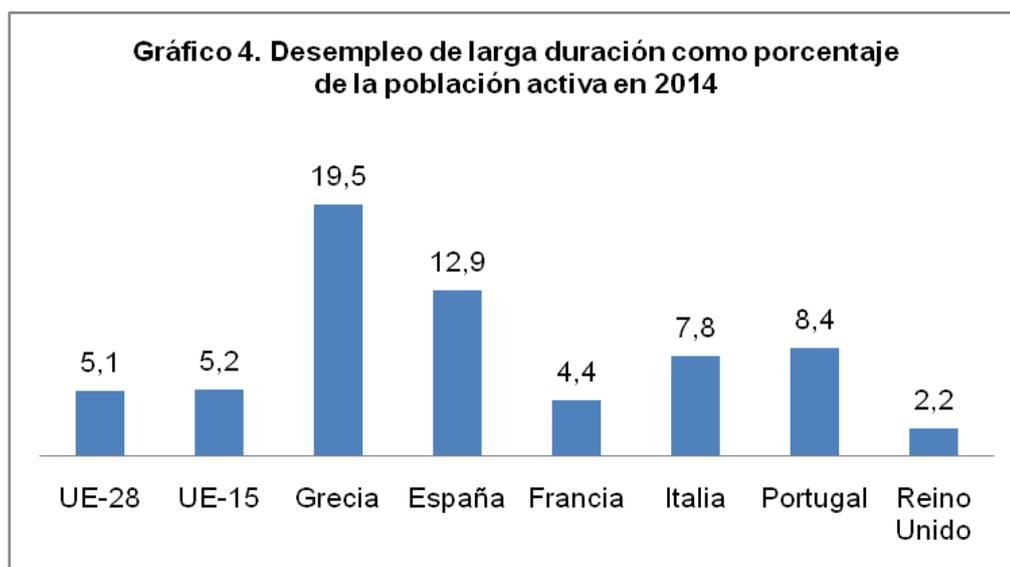
En principio, las causas estructurales responsables de esta deficiencia del mercado de trabajo tienen una doble vertiente, según señalan De la Rica y Anghel⁵⁰. Por un lado, responden a problemas o desajustes pertenecientes a la oferta de trabajo (los trabajadores), y por otro lado, responden a deficiencias de la demanda de trabajo (las empresas). En relación con ambas vertientes, dichos autores destacan la escasa formación de aquellas personas que abandonan el sistema educativo con el nivel básico de educación obligatoria o, incluso inferior, y la sustitución de trabajadores por máquinas en aquellos puestos de trabajos que son mecánicos y sin cualificaciones técnicas, en definitiva, escasez de habilidades técnicas o cualificaciones insuficientes. Además, señalan la falta de movilidad geográfica y el efecto desincentivo que provoca sobre los parados de larga duración los niveles de subsidios del desempleo.

⁴⁸ Del Llano Señarís, M. M. (2012), pág. 118.

⁴⁹ De la Rica, S. y Anghel, B. (2014), pág. 11.

⁵⁰ *Ibidem*.

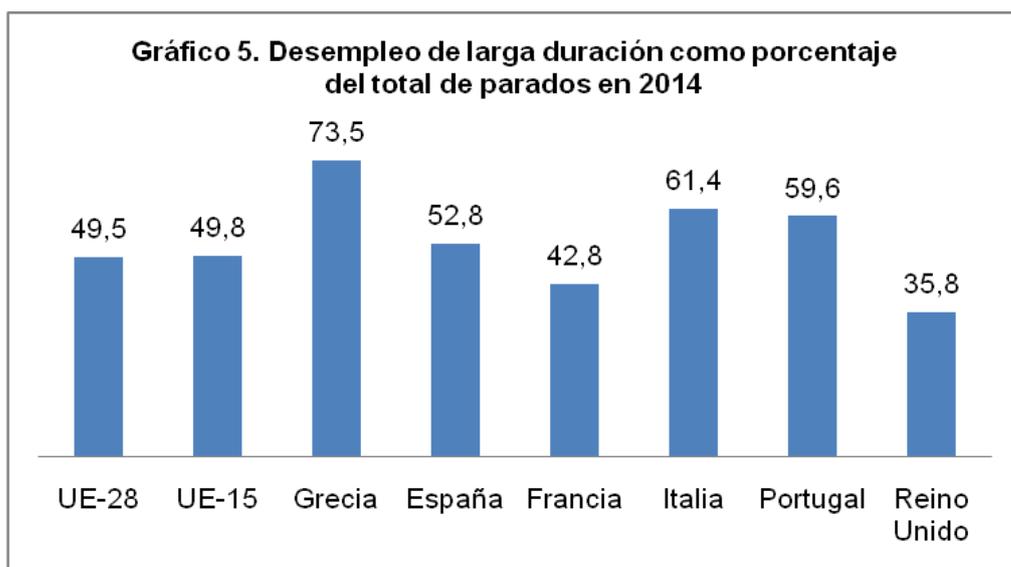
La situación de España en cuanto a desempleo de larga duración, es decir, de aquellos parados que llevan más de un año sin trabajar es la siguiente. Según datos de Eurostat⁵¹ (Gráfico 4) en 2014 el desempleo de larga duración como porcentaje de la población activa representaba el 12,9% mientras que la misma tasa para la UE-28 era del 5,1%. Esto nos situaba como segundo en el ranking europeo tras Grecia (19,5%).



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2016).

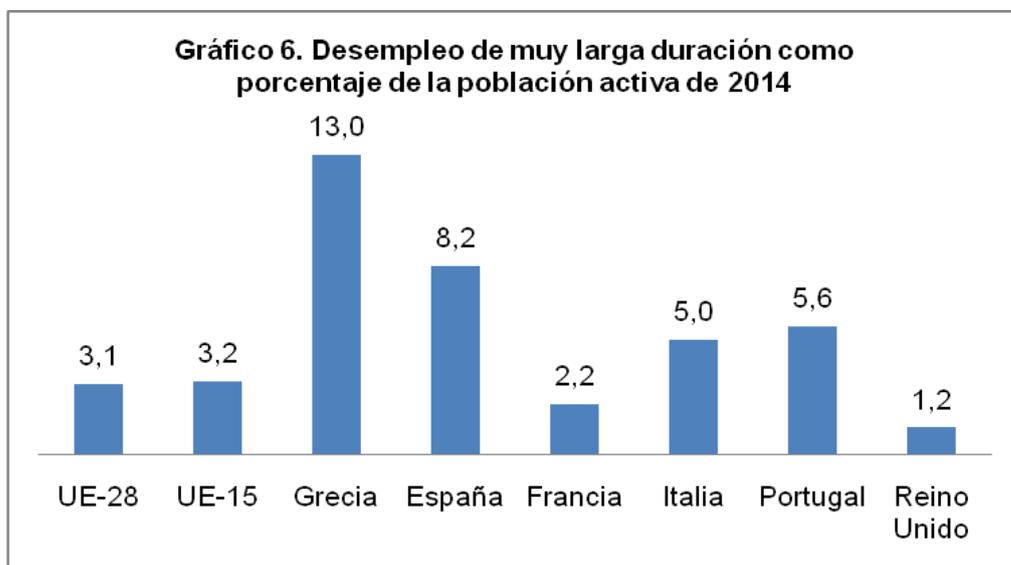
Ahora bien, si consideramos el peso de los desempleados de larga duración dentro del total de los parados (Gráfico 5), las conclusiones cambian. España tiene similar proporción de parados de larga duración que la media de la UE-28 (52,8% para España), siendo superados por Grecia (73,5%), Italia (61,4%), Portugal (59,6%) e Irlanda (59,2%).

⁵¹ Eurostat (2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2016).

Por otra parte, si consideramos el desempleo de muy larga duración⁵² como porcentaje de la población activa (Gráfico 6) España y Grecia destacan sobremanera.



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2016).

⁵² Desempleados durante más de cuatro años.

En conclusión, el análisis del desempleo de larga duración para España es el siguiente. Aunque en términos de proporción de desempleados de larga duración con respecto al total de parados nos encontramos en posiciones similares a la media europea (aproximadamente 50%), la incidencia del desempleo de larga duración sobre la población activa es superior que la media europea (13% frente al 5%), sobre todo en desempleo de muy larga duración, donde casi se triplica la media de UE-28 (8% frente al 3%). Este último dato refleja desequilibrios en el mercado de trabajo que se perpetúan en el tiempo.

Estas personas dominadas por el efecto desánimo podrían convertirse en población inactiva según señalan López y Malo⁵³. Además, no estar desempeñando un puesto de trabajo puede dar lugar al deterioro de las capacidades, por lo que su incorporación a la población ocupada puede verse gravemente dificultada, incluso aunque se produjera un gran proceso de creación de empleo. En consecuencia, estas personas podrían formar parte del desempleo estructural permanente.

A modo de síntesis, el mercado de trabajo español, según hemos venido desgranando hasta aquí, se caracteriza por:

a) Empleo

- España se encuentra siempre entre los países con mayores tasas de desempleo de la UE, por tanto, siempre supera la tasa de desempleo media de dicha región.
- Elevado desempleo juvenil, justificado en parte por las deficiencias del mercado de trabajo y en parte por las del sistema educativo basadas en el abandono escolar temprano y polarización de la educación.

⁵³ López Mourelo, E. y Malo, M. A. (2015), pág. 38.

- El desempleo de larga duración es importante en España, lo que se puede traducir en población inactiva por el efecto desánimo, o incluso, en desempleo estructural, dadas las dificultades de reinserción en el mercado laboral tras un largo periodo en desempleo por la pérdida de capacidades.
- La precariedad laboral y los bajos salarios que se han establecido en España han dado lugar a la aparición del trabajador pobre.

b) Rigidez

- Una de las características más importantes de nuestro mercado laboral según una gran mayoría de autores es la rigidez. Está fundamentada en las restricciones institucionales, la legislación y el intervencionismo gubernamental y el papel de los sindicatos.
- El coste por despido representa el mayor debate en España, puesto que dificulta la capacidad de las empresas de adaptarse numéricamente (flexibilidad externa). Y por otra parte, provoca desigualdad de protección entre los diferentes tipos de contratos, lo que da lugar a la dualidad del mercado de trabajo español.

En conclusión, la crisis ha puesto de manifiesto la insostenibilidad del modelo laboral español. Las características señaladas, tanto en cuestión de desempleo como las rigideces que se observan, han definido las debilidades de dicho mercado. Por tanto, los problemas del mercado de trabajo lejos de ser coyunturales (que también) son estructurales. Es más, las cifras expuestas ponen de manifiesto que las reformas laborales realizadas anteriormente no han conseguido los efectos que se pretendían. En consecuencia, se hizo necesaria una nueva reforma laboral, que veremos a continuación, reclamada por todos los organismos internacionales para que España pudiese abandonar la situación descrita a la mayor brevedad.

3. EL PAPEL DE LA ÚLTIMA REFORMA LABORAL

La reforma laboral de 2012 tiene como principal objetivo, según la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 3/2012, “establecer un marco claro que contribuya a la gestión eficaz de las relaciones laborales y que facilite la creación de puestos de trabajo, así como la estabilidad en el empleo que necesita nuestro país”⁵⁴. Además, añade que el objetivo último es el avance en la “flexiseguridad”, desarrollando para ello diversas medidas que busquen el equilibrio entre la flexibilidad interna y externa, entre la regulación de la contratación indefinida y la temporal, y entre la movilidad interna en la empresa y los mecanismos extintivos del contrato de trabajo, en definitiva, el despido. Todos estos problemas a los que hace referencia dicha ley han sido tratados en el capítulo dos como problemas existentes en el mercado de trabajo.

Veamos, entonces, cuáles han sido las principales medidas llevadas a cabo para intentar solucionar tales problemas, y los efectos que han surtido. Siguiendo a García y Jansen⁵⁵ y Sanromá⁵⁶, las medidas se han agrupado en los siguientes grupos: i) Flexibilidad interna; ii) Negociación colectiva; iii) Protección del empleo; iv) Contratos y v) Políticas activas y prestaciones por desempleo.

3.1. Flexibilidad interna

Durante la crisis, la principal reacción de las empresas españolas a la caída de sus demandas ha sido el ajuste de plantillas (García y Jansen⁵⁷), es decir, el despido. Sin embargo, existen otras formas de reacción que, en principio, pueden parecer más flexibles, tanto para las

⁵⁴ Real Decreto-Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

⁵⁵ García Pérez, J. I. y Jansen, M. (2015), pág. 6.

⁵⁶ Sanromá Meléndez, E. (2012), pág. 52.

⁵⁷ García Pérez, J. I. y Jansen, M. (2015), pág. 6.

empresas como para los trabajadores. Estas formas de reacción más flexibles hacen referencia a la búsqueda de mecanismos de ajuste alternativos al despido, como podrían ser las modificaciones de jornada o modificaciones salariales, suspensiones temporales de empleo...

En este sentido, se potencia la movilidad funcional y geográfica dentro de la empresa, y se eliminan las categorías profesionales dando lugar a los grupos profesionales. El resultado, por tanto, es una definición más flexible (García y Jansen⁵⁸).

Además, se reconoce la posibilidad de modificar temporalmente las condiciones de trabajo (jornada, horario, funciones, salarios...) cuando existan razones probadas técnicas, organizativas, económicas o de producción. Se considera que existe alguna de estas razones cuando estén relacionadas con la productividad, competitividad u organización técnica de la empresa.

Según Sanromá⁵⁹, esta mayor flexibilidad interna debería proporcionar un nuevo equilibrio con menor flexibilidad externa, es decir, con menores despidos.

3.2. Negociación colectiva

En lo referente a dicha materia, los cambios básicos son tres. Primero, una apuesta clara por la descentralización de la negociación colectiva, desplazándola hacia los convenios de empresa. Se trata de adecuar la negociación colectiva a las necesidades de la empresa, alejándola de la rigidez del salario real (Sanromá⁶⁰). Segundo, la reforma facilita la inaplicación del convenio ("descuelgue"), siempre y cuando exista acuerdo con la representación de los trabajadores (García y

⁵⁸ *Ibídem.*

⁵⁹ Sanromá Meléndez, E. (2012), pág. 51.

⁶⁰ Sanromá Meléndez, E. (2012), pág. 50.

Jansen⁶¹). Y tercero, se limita la ultraactividad de los convenios a un año, cuyo objetivo es facilitar la adaptación de los salarios y las condiciones laborales a la coyuntura económica (Sanromá⁶²).

No obstante, con respecto a la ultraactividad existen varias sentencias en las que el Tribunal Supremo está condicionando dicha reforma, ya que se contradice lo dispuesto en la reforma laboral. Por ejemplo, en mayo de 2015, el Tribunal Supremo dictaminaba que los convenios que tuviesen cláusulas expresas de prórroga automática hasta que se firma un nuevo convenio seguirán vigentes aunque la negociación dure más del año de plazo contemplado.

En conclusión, según Dolado⁶³, estos cambios constituyen la reforma más profunda del sistema de negociación colectiva que se ha llevado a cabo en España desde los años 80. No obstante, se siguen manteniendo aspectos importantes, tales como la eficacia general de los convenios.

3.3. Protección del empleo

Entre las medidas en este aspecto, se encuentra la generalización⁶⁴ de la indemnización por despido improcedente a 33 días (frente a los 45 anteriores) por año trabajado con un máximo de 24 mensualidades (García y Jansen⁶⁵). Al igual que en el caso anterior, el Tribunal Supremo condiciona dicho cambio, ya que en una sentencia de septiembre de 2014 señalaba que, quienes antes de la introducción de la reforma laboral ya tuvieran 2 años de antigüedad en la empresa,

⁶¹ García Pérez, J. I. y Jansen, M. (2015). Pág. 7.

⁶² Sanromá Meléndez, E. (2012), pág. 50.

⁶³ Citado por García Pérez, J. I. y Jansen, M. (2015), pág. 7.

⁶⁴ La reforma de 2010 ya introdujo esta medida, pero solo para los nuevos contratos indefinidos firmados a partir de entonces.

⁶⁵ García Pérez, J. I. y Jansen, M. (2015), pág. 8.

contarían en sus despidos improcedentes con un máximo de 3 años y medios (42 mensualidades) en lugar de 24 como se establece en la reforma.

Además, se elimina el pago de salarios de “tramitación”, mientras el despido está siendo considerado judicialmente, con la excepción de que la empresa readmita voluntariamente al trabajador una vez el despido haya sido declarado improcedente, momento en el que la empresa deberá abonar los llamados salarios de “tramitación” (Sanromá⁶⁶). O cuando el despido sea declarado nulo, lo que provoca la readmisión obligatoria del trabajador (Galiana⁶⁷).

Por otro lado, los subsidios al despido en empresas menores de 25 trabajadores quedan solo establecidos para los despidos calificados como procedentes. Además, en este caso, el FOGASA se hará cargo de 8 días de los 20 establecidos como indemnización por año trabajado (Sanromá⁶⁸), luego las empresas con menos de 25 trabajadores realmente asumen 12 días de indemnización.

Por otra parte, se incrementa la posibilidad de que los despidos sean declarados procedentes mediante la introducción de nuevos criterios para la valoración de las causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. Las indemnizaciones de estos despidos son de 20 días por año trabajado, con un máximo de 12 mensualidades (Sanromá⁶⁹).

En resumen, con estas medidas, se busca una equiparación práctica en los costes de despido de los contratos temporales e indefinidos. Acción apoyada por la subida de la indemnización de los

⁶⁶ Sanromá Meléndez, E. (2012), pág. 51.

⁶⁷ Galiana Moreno, J. M. (2013), pág. 33.

⁶⁸ Sanromá Meléndez, E. (2012), pág. 51.

⁶⁹ *Ibidem*.

contratos temporales de 8 a 12 días por año trabajado, lo que en suma con la regulación de los contratos que veremos a continuación debería dar lugar a la reducción de la dualidad en el mercado de trabajo español (García y Jansen⁷⁰).

3.4. Contratos

Las principales novedades para este aspecto son varias. Primero, la introducción de una nueva modalidad contractual, el Contrato Indefinido de Apoyo a los Emprendedores, para las empresas menores de 50 empleados, y con un periodo de prueba de un año. A pesar de mantener los mismos costes de despido que el resto de contratos indefinidos, está complementado con importantes incentivos en materia fiscal y de Seguridad Social (García y Jansen⁷¹).

En segundo lugar, la prohibición de encadenar contratos temporales más allá de 24 meses.

Y por último, se cambia y se fomenta el Contrato de Formación y Aprendizaje, flexibilizando los límites de duración que tenían antes y asociándole reducciones en Seguridad Social de hasta un 100%. Además, se amplía el rango de edad para la formalización de estos contratos de 25 a 30 años (García y Jansen⁷²).

3.5. Políticas activas y prestaciones por desempleo

En este ámbito, la reforma incluye algunas medidas positivas para mejorar la formación continua de los ocupados reconociendo la formación como un derecho individual, que cuenta, incluso, con un permiso

⁷⁰ García Pérez, J. I. y Jansen, M. (2015), pág. 9.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² García Pérez, J. I. y Jansen, M. (2015), pág. 10.

retributivo. Dicha formación se ha descentralizado con el objetivo de que la oferta formativa sea más variada y eficiente.

Sin embargo, en el caso de las prestaciones por desempleo, tan solo se retocan algunos aspectos marginales con el objetivo de que las prestaciones por desempleo puedan ser utilizadas para facilitar la contratación de los perceptores. Tres cambios básicos:

Primero, las empresas con menos de 50 empleados que realicen un contrato indefinido a jóvenes menores de 30 o mayores de 45 años disfrutarán de una deducción fiscal importante. Además, si dicha persona percibía prestaciones por desempleo, las empresas disfrutarán del 50% del importe pendiente de percibir. Esto forma parte del nuevo Contrato Indefinido para Emprendedores.

Segundo, en este mismo contrato, el joven podrá trabajar y percibir al mismo tiempo el 25% de la prestación correspondiente pendiente de cobrar.

Y tercero, en cuanto a la reforma de las prestaciones, la medida más importante es la reducción de la tasa de sustitución⁷³ del 60% al 50% (como porcentaje de la base reguladora) a partir del sexto mes, con el objetivo de reducir el déficit público.

Podemos resumir entonces la actuación de la reforma laboral en las siguientes líneas, según la opinión de Sanromá⁷⁴. Descentralización de la negociación colectiva, aproximándola a la empresa y permitiendo una menor cobertura de los convenios con la posibilidad del descuelgue. Así mismo, aumenta de forma notable la flexibilidad salarial e interna. También abarata las indemnizaciones por despido, además de otros

⁷³ Cuantía en porcentaje que representa la prestación por desempleo con respecto al salario percibido antes de estar en situación de desempleo.

⁷⁴ Sanromá Meléndez, E. (2012), pág. 53.

costes relacionados, e incrementa la probabilidad de que los despidos se declaren procedentes, lo que en última instancia, es reducir los costes de despido. Con ello se espera una aproximación entre las restricciones al despido de trabajadores indefinidos y temporales.

En conclusión, creemos que aunque la reforma puede catalogarse, como se apuntaba anteriormente, la más profunda desde que se establecieron las bases de las relaciones laborales en España, la reforma debe ser considerada parcial e insuficiente, puesto que no abarca con suficiente decisión problemas graves e importantes que padece el mercado de trabajo español, por ejemplo, la temporalidad. Es más, la introducción del nuevo contrato de apoyo a los emprendedores podría resultar en otra forma de contratación temporal, pues el periodo de prueba de 1 año resulta excesivo. Además, esta contratación temporal sería incluso más beneficiosa para el empresario, pues durante el periodo de prueba no existe posibilidad de indemnización.

Por otra parte, el rediseño o la orientación de las políticas activas, y las prestaciones por desempleo no ha estado acorde con las expectativas, pues se demandaba una actuación decidida y profunda en materia de políticas activas. No obstante, si consideramos la regulación del despido, es decir, el abaratamiento del coste del despido como parte de las modificaciones realizadas en materia de políticas activas, entonces, los cambios aportados en dicha materia han sido más numerosos. Esto puede ser así dado que podríamos considerar la reducción de los costes del despido como un incentivo a la contratación, tal y como lo hace la reforma.

Por tanto, dado que en los párrafos anteriores hacemos referencia a las modificaciones y acentuación de las políticas activas de empleo, y que dicha actuación ha sido y sigue siendo una de las más demandadas por los organismos internacionales para el caso de España, con el objetivo de mejorar la empleabilidad de los trabajadores y conseguir una actuación eficaz en la reducción de las tasas de desempleo, en especial

el desempleo juvenil y de larga duración que, como hemos visto antes, tienen una significativa conexión con la formación, pasaremos a continuación a definir qué son las políticas activas de empleo, dentro de las políticas de mercado de trabajo y cuáles son las actuaciones que se desempeñan en nuestro país, para comparar, en último lugar, con las actuaciones de otros países.

4. QUÉ SON LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

El concepto de políticas activas de empleo surge en los años 60 como señala Tobes⁷⁵, y es a partir de los 90 cuando empiezan a desarrollarse con mayor profundidad para combatir el desempleo.

La provisión de formación, los subsidios salariales y la asistencia en la búsqueda de empleo para desempleados son conceptos que han existido en los países modernos del bienestar durante los últimos 30 años. Según De la Rica⁷⁶, aunque este tipo de políticas no es exclusivo de los países europeos, sí es cierto que los países del continente europeo han dedicado un mayor esfuerzo en términos de gasto público, en comparación con otros países (Australia, Canadá o EEUU) que han utilizado estas acciones incluso antes que los países de Europa. Se entiende, por consiguiente, que las políticas activas de empleo son una preocupación, sobre todo, en Europa.

Conviene hacer primero una aclaración conceptual. Según García⁷⁷ las políticas para el mercado de trabajo se han clasificado tradicionalmente en dos grupos: políticas activas y políticas pasivas. Por pasivas, se entienden aquellas cuyo gasto está destinado, estrictamente, al mantenimiento de rentas una vez que los trabajadores han perdido el empleo. Mientras que las activas dedican sus esfuerzos en ciertos grupos específicos de trabajadores, con varios objetivos, proporcionar una vuelta rápida al empleo tras la pérdida de este, eliminar o reducir los problemas que presentan ciertos grupos de trabajadores y favorecer, por tanto, la empleabilidad de estos, o también conseguir que algunos trabajadores inactivos pasen a la población activa.

⁷⁵ Tobes Portillo, P. (2002), pág. 15.

⁷⁶ De la Rica, S. (2015), pág. 3.

⁷⁷ García Serrano, C. (2007), pág. 137.

Las políticas activas de empleo en España son, según el Real Decreto Legislativo 3/2015:

“el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral 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”⁷⁸.

Uno de los autores españoles más destacados en el análisis de las políticas activas de empleo puede ser Alujas⁷⁹. Este define dichas políticas como aquellas que hacen referencia a los esfuerzos por conseguir el ajuste simultáneo entre la oferta y la demanda de empleo a través de una mejor información y unas oficinas de empleo más eficaces.

La definición de políticas activas que proporciona la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) quizá sea la más extendida. Según Ramos, Suriñach y Artís⁸⁰, este organismo define dichas políticas como el conjunto de medidas que pretenden incidir directamente en el mercado de trabajo, actuando sobre la demanda de trabajo, además de aquellas medidas que tratan de mejorar los procesos de ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo.

Como podemos observar, las definiciones existentes en cuanto a las políticas activas de empleo son múltiples y con diferentes matices. En cambio, para las políticas pasivas existe un mayor consenso en cuanto a su definición. No obstante, la actuación de todas las políticas activas debe encuadrarse dentro de aquello que podemos considerar como el marco de actuación global. Este marco viene determinado, en un primer nivel,

⁷⁸ Real Decreto Legislativo 3/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, art. 36, pto. 1.

⁷⁹ Citado por Martínez López, A. (2008), pág. 106.

⁸⁰ Ramos, R., Suriñach, J. y Artís, M. (2010), pág. 1.

por la Estrategia Europea de Empleo (European Employment Strategy-EES) donde se articulan las líneas generales de intervención, como señala De la Rica⁸¹. Estas líneas principales deben ser las siguientes:

- Aumento de la empleabilidad de los trabajadores.
- Desarrollo de una cultura del emprendimiento y creación de empleo.
- Aumento de la adaptabilidad de los trabajadores a las empresas.
- Mejora en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En España, de acuerdo con la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, el Plan Anual para el Empleo (PAPE) de 2015⁸² establece cinco grandes rasgos donde deben actuar las políticas activas de empleo:

- Mejorar la empleabilidad de los jóvenes.
- Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo, en especial los mayores de 45 años.
- Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo.
- Reforzar la vinculación entre las políticas activas y las políticas pasivas de empleo.
- Impulsar el emprendimiento.

Podemos determinar entonces que las políticas activas de empleo son un conjunto de medidas y de acciones que llevan a cabo los diferentes participantes del mercado laboral. Por un lado, los desempleados deben permanecer en búsqueda activa de empleo, por lo que se requiere un esfuerzo continuo y visible. Por otra parte, las empresas deben aplicar estas medidas de políticas activas de empleo, a través de la formación a sus empleados y una continua adaptación a las nuevas tecnologías. Mientras el Sector Público aplica las medidas

⁸¹ De la Rica, S. (2015), pág. 3.

⁸² SEPE (sf).

necesarias para que las dos anteriores se puedan llevar a cabo, es decir, incentiva tanto al sector privado en la creación y estabilidad de empleo como a los desempleados a formarse para mejorar su empleabilidad y mantenerlos en contacto con el mercado laboral, apoyando, además, el emprendimiento.

En nuestro país, tal y como señalan Cueto y Suárez⁸³, el desarrollo de las políticas activas de empleo corresponde a las Comunidades Autónomas, dado el carácter descentralizado de la política económica, de la que forman parte las políticas activas de empleo. Además, García⁸⁴ apunta que las Administraciones Locales también pueden aplicar medidas complementarias. No obstante, la instrumentación de dichas políticas corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Es por tanto, la descentralización, una característica de las políticas activas de empleo en España.

Habría que destacar, tal y como hace Tobes⁸⁵ que las políticas activas no deben sustituir a las pasivas, ni deben de ser contradictorias, sino que estas deberían ser complementarias, estar integradas y coordinadas. Permitiendo así evitar la relación perjudicial entre la cobertura del desempleo y la prolongación de la situación de desempleo.

En consecuencia, García⁸⁶ plantea un debate sobre la realidad de la división entre políticas activas y pasivas si solo se tiene en cuenta la finalidad de dichas acciones. La distinción estricta entre pasivas y activas proviene de la clasificación realizada por la OCDE, que es puramente económica y no permite la consideración de políticas activas sin gasto presupuestario. Puesto que algunos autores pueden considerar las

⁸³ Cueto, B. y Suárez, P. (2015), pág. 283.

⁸⁴ García Serrano, C. (2007), pág. 140.

⁸⁵ Tobes Portillo, P. (2002), pág. 15.

⁸⁶ García Serrano, C. (2007), pág. 139.

políticas activas de manera diferente a la distinción estricta realizada por la OCDE, la regulación laboral podría ser considerada por estos como políticas activas. Por ejemplo, la regulación del despido (menores costes), las cuotas de cotizaciones (reducción) o ciertos cambios normativos que no impliquen para el Estado un gasto presupuestario directo, podrían considerarse como políticas activas, ya que su finalidad no es otra que incentivar el empleo.

Pasemos por tanto a verificar qué tipos de políticas activas de empleo se llevan a cabo en España y la efectividad de dichas políticas.

5. GRANDES ACTUACIONES EN ESPAÑA

5.1. Panorámica europea

Antes de entrar en las grandes actuaciones que realiza España en materia de políticas activas de empleo, haremos una panorámica general a nivel europeo. A partir de los datos de Eurostat⁸⁷ vamos a analizar la evolución del gasto total como porcentaje del PIB (Tabla 1).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dinamarca	1,22	1,17	0,98	0,94	1,13	1,36	1,38	1,32	1,30
España	0,57	0,61	0,61	0,59	0,64	0,71	0,69	0,56	0,41
Finlandia	0,70	0,71	0,68	0,64	0,71	0,83	0,82	0,84	0,87
Francia	0,65	0,67	0,70	0,62	0,71	0,80	0,65	0,63	0,67
Grecia	0,06	0,14	0,15	0,14	0,21	0,22	-	-	0,19
Holanda	0,81	0,73	0,68	0,67	0,75	0,74	0,68	0,60	0,58
Italia	0,46	0,40	0,36	0,36	0,35	0,32	0,30	0,34	0,32
Portugal	0,49	0,43	0,36	0,39	0,61	0,54	0,44	0,38	0,46
Suecia	0,89	0,95	0,77	0,64	0,67	0,84	0,91	1,01	1,07

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2016).

Lo primero que observamos es que Dinamarca es el país que mayor gasto realiza año tras año, siempre por encima del 1% del PIB a excepción de 2007 y 2008. En contraposición, Grecia es el país que menor esfuerzo realiza en este tipo de acciones, apenas alcanza el 0,2%; sin embargo, este último dato multiplica por más de 3 lo que destinaba en 2005. Tercero, España mantiene una tendencia descendente en gasto desde 2010, llegando en 2013 al 0,41%, cifra más baja de todo el periodo, además de estar a la cola del gasto en dicho año, solo por encima de Italia y Grecia, cuando lo necesario sería justo lo contrario. No obstante, había ascendido desde 0,57% a 0,71% en el periodo 2005-2010. Por último, países como Suecia o Finlandia mantienen tendencia creciente en los últimos años, a pesar de no tener tasas de desempleo tan elevadas (7,9% y 8,7% respectivamente para 2014) como España (24,5%).

⁸⁷ Eurostat (2016).

A continuación, realizamos una panorámica más sintética sobre las actuaciones de políticas activas de empleo en los países referencias en Europa para esta materia. Estos son Dinamarca y Suecia como países modelo en el uso de estas políticas. Holanda por ser el país con mayor tradición en el uso de políticas activas y Francia por ser un país vecino al nuestro y tener una elevada preocupación por el desempleo juvenil, problema importante en España.

Dinamarca

Dinamarca es uno de los países que se caracteriza por tener implementado un modelo de mercado laboral basado en la “flexiseguridad”, según señala De la Rica⁸⁸. Esto no es otra cosa que un mercado de trabajo donde los costes de contratación y despidos son bajos, teniendo por tanto una gran rotación laboral, compensada con un fuerte apoyo a la protección social. Una de las ramas más importantes dentro de la protección social son las políticas activas de empleo para quienes pierden el empleo (además de políticas pasivas).

Puesto que las políticas activas y las pasivas deben estar coordinadas, todos los parados se ven obligados a formar parte de algún programa de activación (formación o asesoramiento) tras unos meses en desempleo, mostrando así su esfuerzo en la búsqueda activa de empleo. Actualmente, el plan de actuación de las políticas activas está dividido en dos grupos. En el caso de los menores de 30, deben recibir algún tipo de política activa de empleo en los tres meses posteriores al primer cobro de subsidio. Para los mayores de 30, dicho plazo se amplía hasta los doce meses.

Por otra parte, el uso de las políticas activas de empleo está muy extendido en Dinamarca, lo que se pone de manifiesto claramente en el

⁸⁸ De la Rica, S. (2015), pág. 13.

gasto público⁸⁹, siendo el país que mayor esfuerzo realiza en políticas activas de empleo, 1,30% en 2013, y una media de 1,22% desde 2005.

Suecia

Suecia es el otro país paradigma para las políticas activas de empleo tras Dinamarca. En 2013 este país ha dedicado un 1,07%⁹⁰ de su PIB a políticas activas de empleo, y ostenta una media de 0,89% desde 2005. Con respecto a incentivos al empleo, se centra especialmente en los desempleados de larga duración. Además, existen programas de incentivación al empleo para desempleados o personas en riesgo de perder el empleo que deseen comenzar sus propios negocios. La evaluación de alguno de estos programas ha mostrado la eficacia para la recolocación de los parados de larga duración. No obstante, la eficacia es mayor para los empleados que trabajan en empresas bajos subsidios (De la Rica⁹¹).

Como programas dirigidos a la inserción de los grupos con mayores dificultades destaca la Educación de los Adultos. Consiste en la adquisición de competencias generales tales como sueco, inglés, matemáticas o técnicas básicas de ordenador. Algunos estudios analizan el impacto de este tipo de formación, y confirman la eficacia y el impacto positivo en la empleabilidad de los trabajadores, particularmente para los varones jóvenes (De la Rica⁹²).

⁸⁹ Eurostat (2016).

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ De la Rica, S. (2015), pág. 15.

⁹² *Ibidem*.

Holanda

En Holanda el gasto público en políticas activas oscila en torno al 0,7% del PIB⁹³, pero con una clara tendencia a la reducción pasando de 0,81% a 0,58%. El mayor esfuerzo se realiza en mejorar las probabilidades de empleabilidad de los colectivos con mayores dificultades e intermediación. Estos programas, los de intermediación, son muy utilizados en Holanda, ya que es obligatorio ofrecer orientación laboral a todos los trabajadores que pierden su empleo. Tradicionalmente, estos servicios eran prestados por los sistemas públicos, pero desde 2000, estas competencias han sido trasladadas a las agencias privadas de colocación, lo cual supone una mayor competitividad en la inserción de los desempleados (De la Rica⁹⁴).

Existen diversos estudios de eficacia de estos programas de orientación, según De la Rica⁹⁵. Mientras unos consideran que existe un impacto nulo en la duración del desempleo, otros consideran que sí existe un impacto positivo, es decir, acorta la duración del periodo desocupado de los trabajadores.

Francia

En 2013, Francia ha dedicado un 0,67% del PIB en políticas activas de empleo⁹⁶. Este dato refleja un gasto menor que los países anteriores, pero superior al de nuestro país (De la Rica⁹⁷). El mayor gasto lo realiza en formación, seguido de creación directa de empleo, no obstante, hay

⁹³ Eurostat (2016).

⁹⁴ De la Rica, S. (2015), págs. 15-16.

⁹⁵ De la Rica, S. (2015), pág. 16.

⁹⁶ Eurostat (2016).

⁹⁷ De la Rica, S. (2015), pág. 16.

que destacar que este último programa ha perdido peso a favor del primero.

En la formación, Francia dedica una especial atención a los jóvenes desempleados, dada su preocupación por el desempleo juvenil. En términos generales, De la Rica⁹⁸ señala que Francia cuenta con un tipo de formación parecida a la de Alemania, donde los jóvenes compatibilizan periodos lectivos con prácticas profesionales. Sin embargo, al igual que en España, la evaluación de estas actividades es escasa.

5.2. Caso de España

Ahora sí estamos en condiciones de analizar las medidas llevadas a cabo en España. De la Rica⁹⁹ divide los tipos de políticas activas de empleo realizadas en España en cuatro grupos distintos:

- Formación de trabajadores en activo y parados.
- Programas de incentivos para el sector privado.
- Programas directos de empleo en el sector público.
- Servicios de seguimiento y control.

Dentro del grupo de formación, podemos encontrar medidas destinadas a fomentar el aumento de la productividad de los trabajadores y desempleados, mediante una continua actualización del capital humano de dichos grupos de población. Para ello se incluyen dentro de estas medidas tanto la formación de capital humano más general, por ejemplo, el fomento de los idiomas o el uso de las TIC, así como formación más especializada. Este tipo de política es desarrollada por numerosos países europeos.

⁹⁸ De la Rica, S. (2015), págs. 16-17.

⁹⁹ De la Rica, S. (2015), págs. 4-5.

El segundo bloque hace referencia a todas aquellas medidas implementadas con el objetivo de incentivar la contratación en el sector privado, o incluso, evitar el despido. Las medidas más habituales suelen estar relacionadas con bonificaciones o exenciones fiscales, así como con labores de asesoramiento en los casos de autoempleo o emprendimiento.

En tercer lugar, en el caso de programas directos de empleo del sector público, las medidas se centran en la creación de puestos de trabajo de forma directa por el sector público. El objetivo de dichas políticas es mantener en contacto con el mercado de trabajo a aquellas personas que presentan mayores dificultades para la inserción laboral.

Por último, el bloque de medidas de seguimiento y control recoge todas aquellas medidas dirigidas a mejorar la eficiencia en la búsqueda de empleo. Además, en caso de observar que los desempleados no están realizando de forma correcta su labor de esfuerzo para la reinserción laboral o no aceptan trabajos que, en principio, sean adecuados para dicho desempleado, estos pueden ser sancionados. Se busca de esta manera una coordinación más eficaz entre políticas activas y políticas pasivas de empleo.

No obstante esta clasificación realizada por De la Rica, nos gustaría aportar una visión diferente sobre este último apartado. Tal y como destaca Alujas¹⁰⁰, la necesidad de un buen funcionamiento del mercado de trabajo motivó en su momento la intermediación en el empleo por parte del sector público, lo que dio lugar a la creación de los servicios públicos de empleo (SPE), cuyo objetivo era mejorar la eficiencia del mercado de trabajo y promover una mayor igualdad de oportunidades.

¹⁰⁰ Alujas Ruiz, J. A. (2008), pág. 167.

Alujas¹⁰¹ entiende que una política activa de colocación estaría compuesta por acciones de información, orientación y asesoramiento, lo que en definitiva se traduce en intermediación. Dado que consideramos que esta interpretación es mucho más específica y completa, asumiremos como actividad principal de este cuarto bloque la intermediación de los servicios públicos de empleo.

Una vez explicado de forma breve en qué consiste cada uno de los grandes bloques, podemos observar cuál es la situación de España en gasto en políticas activas de empleo.

De la Rica¹⁰² señala que el gasto en España, en general, en políticas activas de empleo a principio de los 90 era de los más bajos de Europa. Sin embargo, desde entonces España ha aumentado dicho gasto, aunque actualmente se encuentre por debajo, incluso, de los niveles de 1998.



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2016).

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² De la Rica, S. (2015), pág. 17.

Como se observa, España, a pesar de las oscilaciones, ha mantenido una tendencia creciente en porcentaje del PIB dedicado a políticas activas de empleo desde 1998 hasta 2010, pasando del 0,49% al 0,71% respectivamente. Sin embargo, a partir de este último dato la tendencia es claramente descendente: en tres años se ha disminuido en 0,3 puntos porcentuales el gasto dedicado a políticas activas de empleo, lo que supone un gasto de 0,41% para 2013, incluso por debajo del porcentaje del gasto en 1998 (0,49%).

De manera más detallada, el gasto de España en políticas activas comparado con otros países es el siguiente:

	Total	Formación	Incentivos al Empleo	Apoyo al Empleo y Recolocación	Creación de Empleo Directo	Incentivos a Empresas
Dinamarca	1,30	0,33	0,34	0,58	-	-
España	0,41	0,12	0,07	0,06	0,06	0,10
Finlandia	0,87	0,49	0,16	0,11	0,10	0,01
Francia	0,67	0,35	0,03	0,10	0,15	0,04
Grecia	0,19	0,11	0,05	-	0,00	0,03
Holanda	0,58	0,09	0,08	0,42	-	-
Italia	0,32	0,15	0,16	-	0,01	0,01
Portugal	0,46	0,30	0,09	0,04	0,03	0,00
Suecia	1,07	0,13	0,64	0,28	-	0,01

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2016).

Como se observa en la Tabla 2, el gasto de España en 2013 es de 0,41% del PIB. Esto sitúa nuestro país, en niveles superiores a Grecia e Italia y manteniendo un nivel algo inferior al gasto realizado por Portugal, pero por debajo de los niveles destacados de Dinamarca, Suecia, Finlandia, Francia y Holanda.

Si observamos el desglose del gasto en políticas activas de empleo, según las actividades más importantes, observamos cómo España hace su mayor esfuerzo en formación (29% del gasto total) e incentivos a empresa (24% del total), siendo el país que mayor apoyo ofrece a las empresas de los comparados. Mientras que otros países con mayores porcentajes de gasto tienen como prioridades otras partidas, por

ejemplo, Dinamarca dedica el 44% del total en apoyo al empleo y recolocación. O el caso de Suecia que destina el 60% del total para incentivos al empleo. Además, en ambos países el tercer nivel de esfuerzo corresponde a la formación, mientras que en España ocupa el primer lugar.

Por último, la creación directa de empleo es la partida de gasto menos relevante para todos los países, a excepción de Francia, Finlandia y España. Esto podría ser una primera señal sobre cuáles son los problemas que presentan cada uno de los países, y en función de ello, dedican mayor esfuerzo a unas actividades u otras. En otras palabras, la dedicación de mayor presupuesto a unas partidas u otras en los diferentes países puede verse condicionada por los problemas a los que se enfrenten cada uno de ellos, por ejemplo, España presenta mayores tasas de desempleo juvenil y desempleo de larga duración que Francia o Finlandia. Además, las características de los programas empleados para su resolución también condicionan el gasto, es decir, se podría justificar el mayor gasto de España en formación debido a que la formación requiere de formadores, en definitiva, es intensiva en factor trabajo, lo que se traduce en mayor gasto presupuestario por iniciativa.

Veamos, entonces, de manera más detallada la actuación de España en estas partidas de gasto:

5.2.1. Formación de trabajadores

La formación relacionada con el mercado de trabajo en nuestro país se divide en tres subsistemas: la enseñanza universitaria, la formación profesional reglada y la formación no reglada para el empleo (Cueto y Suárez¹⁰³). La formación específica a la que en este documento nos referimos es la formación no reglada, pues este carácter no reglado le permite formar parte de las políticas activas de empleo.

¹⁰³ Cueto, B. y Suárez, P. (2015), pág. 297.

Los beneficiarios de esta formación de trabajadores, que también se conoce como formación para el empleo, son las empresas y los trabajadores del territorio nacional según señala la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo¹⁰⁴. La Fundación junto con el Servicio Público de Empleo y los órganos correspondientes de las CCAA, en el grado competencial correspondiente diferencian tres tipos de iniciativas de formación:

Formación de demanda o bonificada

La formación de demanda o bonificada es programada por las empresas para sus trabajadores. Dicha formación está financiada por la deducción de la cuota de formación profesional que aportan a la Seguridad Social las empresas y los trabajadores. Esta formación está compuesta por dos tipos de acciones, acciones formativas que gestionan las propias empresas para sus empleados y que pueden impartir por medios propios o externos, y permisos individuales de formación (PIF) autorizados por la empresa a sus trabajadores para que puedan realizar acciones formativas reconocidas por una acreditación o titulación oficial. Las empresas deben informar a la representación legal de los Trabajadores y a la Fundación Tripartita el inicio y finalización de las acciones.

Formación de oferta estatal o formación subvencionada

A través de esta iniciativa se subvencionan planes de formación dirigidos principalmente a ocupados; no obstante, también se permite la participación de trabajadores desempleados, 40% máximo del total de asistentes. La Fundación Tripartita¹⁰⁵ es la encargada de gestionar estas iniciativas cuyo objetivo es capacitar a los trabajadores en el desempeño cualificado de las profesiones. En este tipo de acción existe un programa

¹⁰⁴ Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015e), pág. 11.

¹⁰⁵ Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015e), pág. 12.

dirigido específicamente a la cualificación y mejora de la empleabilidad de los jóvenes menores de 30 años.

Formación en alternancia

Basado en acciones formativas de los contratos de formación y los programas públicos de formación y ocupación en los que los trabajadores combinan actividades formativas y práctica profesional en el puesto de trabajo. Son básicamente las Escuelas-Taller, casas de oficios y talleres de ocupación (Cueto y Suárez¹⁰⁶).

Hemos analizado las acciones formativas en España a partir de la información disponible en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social¹⁰⁷. La situación en Formación para el Empleo es la siguiente:

	Datos Absolutos			Distribución porcentual por columna		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Formación de Demanda	334.968	365.238	370.609	92,94	94,05	94,58
Formación de Oferta	24.569	22.378	20.314	6,82	5,76	5,18
Formación en Alternancia	864	715	927	0,24	0,18	0,24
Total	360.401	388.331	391.850	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2016).

Tal y como se observa en la Tabla 3, la formación con mayor peso es la de demanda, que supera el 90% en los años considerados, y con tendencia creciente además. En segundo lugar predomina la formación de oferta, en torno al 6% de las acciones formativas desarrolladas a nivel nacional, mientras que la formación en alternancia tiene una presencia minúscula, inferior al 0,5% de las actividades implementadas. Es por este motivo que queda descartada en nuestro análisis siguiente.

¹⁰⁶ Cueto, B. y Suárez, P. (2015), pág. 298.

¹⁰⁷ Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2016).

En la Tabla 4, se recogen los datos más importantes para nuestro análisis. Todos estos datos han sido obtenidos de la Fundación¹⁰⁸ a partir de las publicaciones que hemos revisado. El motivo de recoger los datos en esta Tabla es evitar hacer una descripción pesada año tras año para los diferentes tipos de formación y variables tenidas en cuenta.

Tabla 4. Resumen datos de formación (2012-2014)			
	2012	2013	2014
Formación bonificada			
Nº de empresas que realizan formación	459.620	478.621	471.590
Nº de participantes	3.176.789	3.224.182	3.291.803
Coste de la formación (€)	400	395	376
Aportación pública (€)	180	179	171
Aportación privada (€)	220	216	205
Tasa de cobertura %	31,1	30,0	29,7
Grandes empresas %	91,8	93,4	93,7
Pymes %	70,15	70,15	71,1
Micropymes %	26,9	26	25,7
Duración media de Formación (Horas)	26,1	25,6	24,3
Formación subvencionada			
Nº de participantes	325.000	232.480	215.790
Duración media de Formación (Horas)	70	72,6	77,2
Coste de la formación (€)	552	582	610
Programas específicos para menores de 30			
Duración media de Formación (Horas)	287	294,7	291
Coste de la formación (€)	2.622	1.669	2.119
Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2013), págs. 2-13, Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2014a), págs. 2-14, Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015a), págs. 2-14, Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2012), págs. 5-18, Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2014c), págs. 9-19, Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015d), págs. 9-35, Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2014b), págs. 5-17, Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015b), págs. 5-17, y Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015c), págs. 7-20.			

¹⁰⁸ Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2013), Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2014a), Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015a), Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2012), Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2014c), Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015d), Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2014b), Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015b) y Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015c).

Partiendo entonces de los datos aquí recogidos y la información aportada por la Fundación, podemos hacer el siguiente análisis. Consideramos que se observa una clara preferencia por la formación continua de los trabajadores en la empresa en España (casi el 94% de los participantes formados lo fueron a través de la formación de demanda).

Esta modalidad viene ganando peso en los últimos tres años, tal y como demuestran los ascensos de acciones formativas y número de participantes. La tasa de cobertura¹⁰⁹, en general, desde nuestro punto de vista, es reducida, pues implica que apenas 3 de cada 10 empresas realizan formación. No obstante, desglosar la tasa de cobertura según el tamaño de plantilla nos aporta otras conclusiones. Cuanto mayor es la plantilla de la empresa mayor es la presencia en formación bonificada, lo que termina suponiendo una gran bonificación por Formación de las grandes empresas¹¹⁰. Sin embargo, las micropymes¹¹¹ son las empresas que utilizan mayores porcentajes de crédito del que tienen asignado cada año, superando incluso a las grandes empresas. En el otro extremo, las empresas medianas¹¹² son las más perjudicadas en este sentido, pues son las que menos consumen. Podemos afirmar, por consiguiente, que estos datos están en consonancia con la estructura productiva de nuestro país, compuesta fundamentalmente de microempresas.

Por otra parte, los trabajadores desempleados, que deberían ser intensamente formados para mejorar su empleabilidad y reducir de forma decidida la tasa de desempleo, son los menos formados en todos los ámbitos formativos, a excepción de los programas específicos de formación para menores de 30 años, donde se puede decir que el 100%

¹⁰⁹ Porcentaje de empresas que realizan actividades de Formación del total de empresas registradas en el Registro General de la Seguridad Social.

¹¹⁰ Empresas cuya plantilla supera los 249 empleados.

¹¹¹ Empresas cuya plantilla es inferior a 9 empleados.

¹¹² Empresas cuya plantilla está entre 50-249 trabajadores.

de los participantes son desempleados. El perfil de los formados es mayoritariamente de cualificación reducida, independientemente del tipo de formación.

Por sectores se observa que la formación de los trabajadores se orienta conforme la distribución del empleo en la economía, es decir, mayor número de acciones formativas y participantes en servicios, seguidos de industria, agricultura y construcción, aunque la agricultura acompañada de la hostelería presenten distorsiones, pues el número de empresas formadoras y participantes no se corresponde con el peso global del empleo en estos sectores.

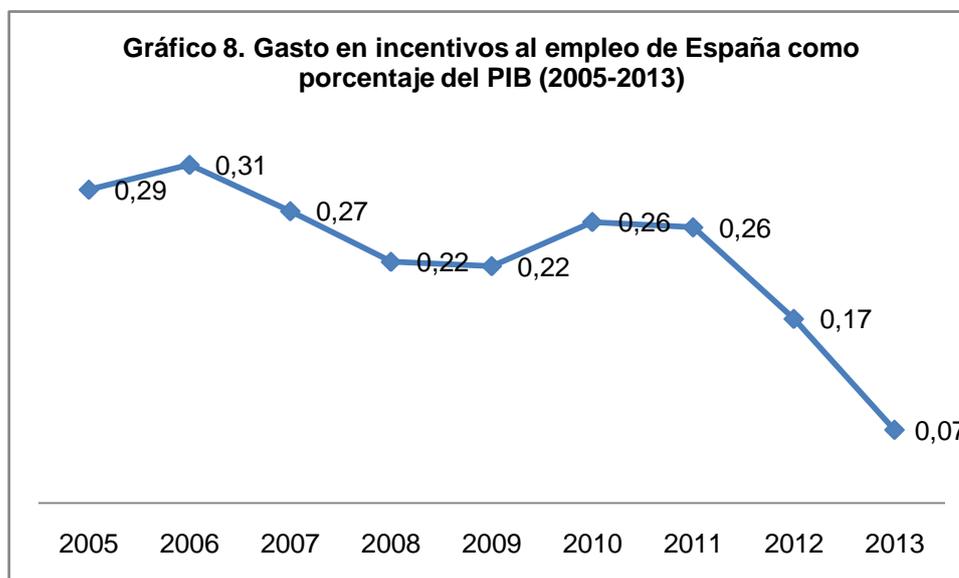
La duración media en horas de la formación bonificada está disminuyendo, así como su coste. En cambio, la formación subvencionada presenta aumento de coste, superior al de demanda y aumento de horas medias de formación, muy superior a la de demanda, llegando a triplicar la duración media. No obstante, el mayor coste por participante corresponde a los programas específicos para menores de 30 años, superando en todo momento los 1.600€, así como la duración media más prolongada, próxima a 290 horas.

En último lugar, destaca que la agricultura siendo uno de los sectores con menor tasa de cobertura formativa sea el de mayor duración media de la formación, mientras que el sector servicios representa la menor duración media en todos los años. Del mismo modo, las empresas con mayor plantilla presentan una duración media de la formación menor, pues deben asumir mayor parte del coste de dicha formación, es decir, a medida que aumenta el tamaño de las plantillas, la bonificación por formación es menor.

5.2.2. Programas de incentivos para el empleo

Como señalábamos anteriormente, estos programas de incentivos tienen el objetivo de incentivar la contratación en el sector privado. Las

medidas más habituales suelen estar relacionadas con bonificaciones o exenciones fiscales.



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2016).

Hemos estudiado este instrumento a partir de los datos que proporciona Eurostat¹¹³. Observamos en el Gráfico 8 una clara tendencia en la reducción del gasto en incentivos al empleo, más pronunciada en el último trienio, donde se ha reducido el gasto en, prácticamente, 10 puntos porcentuales por año.

De forma más detallada, la Tabla 5 muestra cómo España realiza el mayor esfuerzo en términos porcentuales en incentivar la contratación a través del contrato indefinido. No obstante, se observa una clara tendencia a la homogeneización a lo largo del periodo estudiado, es decir, mientras que en 2005 el gasto en incentivos al contrato indefinido era del 75%, en 2013 solo representa algo más del 32%. En cambio, el gasto en incentivos al contrato temporal ha pasado de poco más del 4% al 20% en 2013. La partida de apoyo al empleo ha llegado a suponer casi el 50% del

¹¹³ Eurostat (2016).

total del gasto en incentivos al empleo, aunque en el último año ha reducido su peso casi un 50%.

Tabla 5. Estructura del gasto en incentivos al empleo de España como porcentaje del total (2005-2013)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Incentivos contratos Indefinido	74,83	70,38	66,26	56,96	46,64	44,76	39,29	27,57	32,63
Incentivos contratos Temporales	4,14	3,45	3,74	5,11	5,70	5,41	5,82	8,55	20,19
Apoyo al empleo	17,32	19,84	23,89	32,54	40,84	41,04	45,62	49,48	22,52

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2016).

Esto podría resultar contradictorio, puesto que incentivar los contratos temporales sería incentivar el problema que España tiene con la dualidad. Sin embargo, pensamos que tiene otra explicación. En el último año, la subida experimentada por los incentivos a los contratos temporales se debe al recorte en términos absolutos que ha sufrido la partida de incentivos al empleo, que ha pasado de 1.800 millones de euros a 718, según datos de Eurostat¹¹⁴. Es decir, el presupuesto dedicado en el año 2013 se ha reducido a más de la mitad de lo que se dedicó en 2012. Mientras los incentivos a los contratos temporales son la partida que menos peso ha perdido proporcionalmente, lo que genera dicho incremento sobre el total del gasto.

Por otra parte, podríamos conectar el contrato de “apoyo a los emprendedores” introducido en la reforma del mercado de trabajo de 2012 con los incentivos al empleo. Esto es, la empresa que contrate a su primer trabajador menor de 30 años mediante este tipo de contrato tendrá derecho a una deducción fiscal de 3.000€. Además, en caso de que el trabajador contratado recibiera prestación contributiva por desempleo, a la

¹¹⁴ *Ibidem*.

empresa le corresponderá una deducción fiscal del 50% sobre el importe total pendiente de percibir en el momento de la contratación o el 50% del importe correspondiente a 12 mensualidades de la prestación por desempleo que tuviera reconocida dicho trabajador, siempre que este haya cobrado dicho importe, al menos, durante 3 meses antes de la contratación, según señala el Ministerio de Empleo y Seguridad Social¹¹⁵.

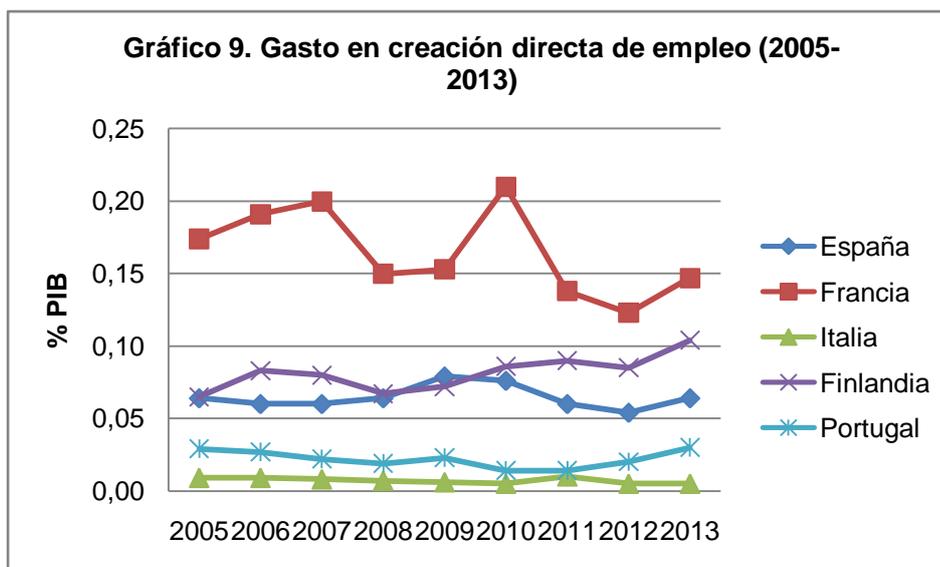
En definitiva, hay una tendencia negativa en el gasto empleado en incentivos al empleo, sobre todo en el último trienio, donde se alcanzan niveles incluso inferiores a los años previos a la crisis. Dentro de los incentivos, la estructura parece coherente con las necesidades de España para solventar la dualidad, puesto que los mayores incentivos se realizan en la contratación indefinida, sin embargo, no parece que lo sea de forma significativa, pues la diferencia con los incentivos al empleo temporal es muy reducida, y además, esta última partida es la que menor variabilidad presenta, por lo que el apoyo recibido podría considerarse más pronunciado. Por último, el gasto total cada vez es menor, ha pasado de suponer más de 1.800 millones de € (0,26% del PIB) en 2010 al 0,07% en 2013 (718 millones de €).

5.2.3. Creación directa de empleo

Según datos obtenidos de Eurostat¹¹⁶, en el caso del gasto público en creación directa de empleo, observamos que España se encuentra en un nivel medio en cuanto a los países comparados. Destacábamos al principio de este apartado que esta partida de gasto era la menos relevante, a excepción de Francia, Finlandia y España. En el Gráfico 9 se observa con claridad.

¹¹⁵ Ministerio de Empleo y Seguridad Social (sf).

¹¹⁶ Eurostat (2016).



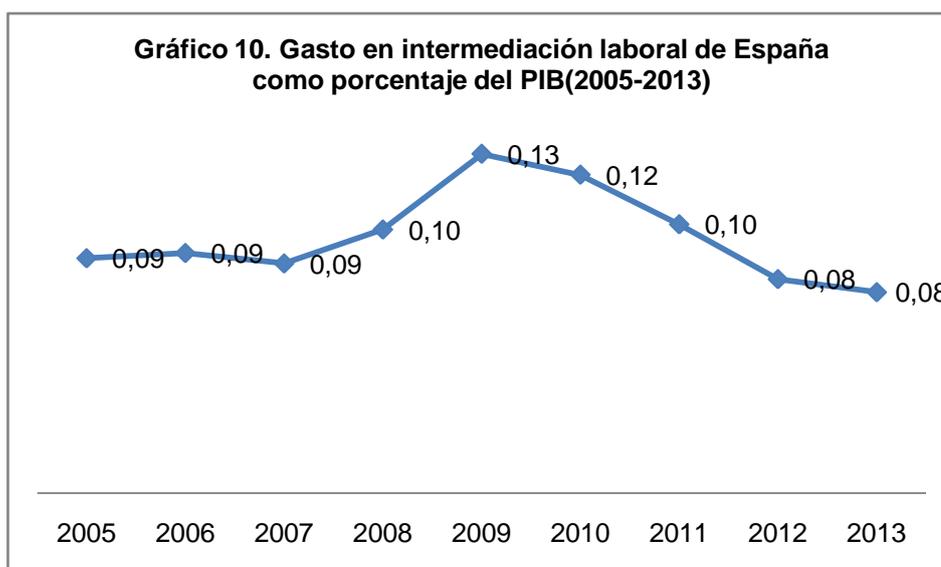
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2016).

Francia es el país que mayor gasto dedica a esta partida año tras año, aunque también es de largo, el que mayores oscilaciones presenta. Incluso supera a los países modelos en políticas activas como Finlandia o Suecia, esta última ni siquiera aparece en el gráfico por no disponer de datos. Por su parte, España mantiene una línea de gasto más estable, cuyo esfuerzo es inferior a los niveles de 2009, aunque parece apuntar una tendencia creciente en el último año.

5.2.4. Servicios de asesoramiento y control

Partiendo del planteamiento de Alujas que señalamos anteriormente, en la que se consideran los servicios de asesoramiento y control dentro del apartado intermediación laboral, analizamos los siguientes datos obtenidos de Eurostat¹¹⁷.

¹¹⁷ *Ibidem*.



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2016).

Se observa una tendencia descendente desde 2009. Para el año 2013, el montante total supone una cifra de 812,45 millones de euros. En relación con el gasto realizado por otros países en este último año, ocupamos de nuevo el nivel intermedio.

El sistema de intermediación presenta un continuo debate en torno a su eficacia, eficiencia e idoneidad. Según Alujas¹¹⁸, la evaluación y la eficacia de los sistemas públicos de intermediación dependen de varios factores. Tales como las colocaciones gestionadas por el SPE del total de colocaciones, lo que se considera como la cuota de mercado de este, la confianza que tienen los empresarios en el SPE, es decir, la tasa de registro, medida como la proporción de empresarios que acuden al SPE para reclutar un candidato y la tasa de éxito¹¹⁹ que presente el SPE en la

¹¹⁸ Alujas Ruiz, J. A. (2008), pág. 169.

¹¹⁹ Proporción de colocaciones gestionadas por el SPE en relación a los puestos de trabajo ofrecidos para gestión.

intermediación. Así, Alujas¹²⁰, obtiene las siguientes conclusiones sobre los SPE:

En primer lugar, escasa influencia de los SPE en las colocaciones que se llevan a cabo en nuestro país. Es decir, la cuota de mercado ha disminuido, lo que supone una menor eficiencia de los servicios de intermediación, además de una disminución en la confianza de los empresarios y de los demandantes de empleo en los SPE. Esta disminución de la confianza podría estar justificada por tres razones:

- a. La creciente confianza en internet como método de selección de búsqueda de empleo, tanto por parte de las empresas como por parte de los trabajadores. Habría que considerar como ventaja importante la reducción de costes que supone para ambas partes, tanto económicos como de desplazamiento, información, etc.
- b. La presencia de agencias de colocación privadas tras la reforma del 2010, además de las ETT, que, en principio, incrementan las posibilidades de los desempleados de encontrar empleo y al mismo tiempo reducen la cuota de mercado de los SPE.
- c. Podría influir en la pérdida de confianza de los empresarios en el SPE el perfil de los demandantes de empleo que gestiona, generalmente mayores de 45 años desprovistos de cualificación profesional, y con severas dificultades de encontrar empleo.

Y en segundo lugar, la tasa de éxito desciende. Este hecho puede responder a tres factores:

¹²⁰ Alujas Ruiz, J. A. (2008), pág. 174-178 y Alujas Ruiz, J. A. (2011), págs. 80-81.

- a. Una falta de adecuación entre la oferta y la demanda de empleo, tal y como se señalaba al principio de este documento, debido a las deficiencias y descoordinación del sistema educativo y el mercado laboral.
- b. Falta de coordinación y fluidez de información entre los distintos niveles de competencia.
- c. El perfil de los candidatos que gestiona el SPE influye también en este dato, pues las probabilidades de inserción laboral de los perfiles con mayores dificultades (mayoritariamente gestionados por el SPE) son menores, lo que contribuye a la disminución de la tasa de éxito.

En nuestra opinión, resulta evidente entonces que exista tal debate sobre los SPE. Si el objetivo de estos es intermediar entre la oferta y la demanda de trabajo, y dicha función cada vez es más cuestionada según las afirmaciones anteriores, podríamos adentrarnos, entonces, en aquello que se denomina la intermediación privada a través de las agencias de colocación y que en los últimos años parece que viene tomando fuerza en nuestro país. Además, observando a los países que ya tienen implementadas este tipo de agencias en el empleo y sus tasas de desempleo, entendemos que sería lógico pensar que puedan ayudar a desarrollar un mercado de trabajo más eficiente, debido al aumento de competencia que se produce tras la externalización de los servicios de intermediación. No obstante, esta externalización no debería suponer situaciones de discriminación para los desempleados en función de su empleabilidad potencial, como tampoco deben suponer coste alguno para estos últimos, pues los servicios de intermediación son de carácter público y, por consiguiente, gratuitos. Tampoco debería dar lugar a utilización de la información privilegiada de la que dispongan estos servicios externos en su propio beneficio. En última instancia, la liberalización de los SPE de esta tarea podría concederles un espacio mayor para dedicar a las políticas activas de empleo, tanto en su

instrumentación y orientación como en su evaluación, tareas necesarias en España.

Una vez analizadas las políticas activas de empleo en España, observemos cuáles son los resultados obtenidos tras las evaluaciones realizadas a este tipo de políticas tanto desde un punto de vista teórico como aplicado para el caso de España.

6. EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Dado que el coste de las políticas activas es importante, es fundamental que los programas destinados a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores estén sometidos a control y evaluación continua (De la Rica¹²¹). Además, estas evaluaciones resultan imprescindibles no solo por el coste que suponen, sino también porque a través de ellas es posible conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos y la eficiencia de los programas, lo que resulta necesario para mejorar el diseño de dichas políticas y lograr mejores resultados (García¹²²). En otras palabras, se hace necesario, por tanto, conocer los efectos que las políticas activas provocan en las tasas de empleo y desempleo.

García¹²³ profundiza más en este aspecto. Sostiene que los efectos que se pueden observar tras la aplicación de las políticas activas pueden ser de carácter microeconómicos o macroeconómicos. Para los microeconómicos señala que se debe poder observar los efectos que provocan cada uno de los programas desarrollados en la mejora de las expectativas laborales, teniendo en cuenta tanto la salida del desempleo, como la entrada al empleo. Dos problemas surgen a partir de este momento. El primero, los datos microeconómicos no pueden tener en cuenta los posibles efectos indirectos (de los que hablaremos más adelante) que se deriven de la participación de los trabajadores en dichos programas. Y segundo, necesitamos un grupo de control con el que comparar los efectos netos del programa, algo que no siempre es posible.

¹²¹ De la Rica, S. (2015), pág. 6.

¹²² García Serrano, C. (2007), pág. 145.

¹²³ *Ibídem*.

En el caso de los efectos macroeconómicos, García¹²⁴ señala que las evaluaciones deben averiguar si ciertos indicadores relacionados con el empleo, como la tasa de empleo o la tasa de desempleo, presentan signos de influencia tras la aplicación de los programas de políticas activas. En este caso, las evaluaciones tampoco resultan fáciles, puesto que junto con las acciones de los programas aplicados actúan otros factores, por ejemplo, el ciclo económico o las instituciones laborales. Por tanto, el aislamiento y la valoración de los efectos producidos únicamente por las políticas activas resulta compleja.

Por otra parte, tal y como decíamos antes, De la Rica¹²⁵ señala que los posibles efectos indirectos que pueden surgir de la aplicación de políticas activas de empleo no han sido tratados hasta ahora. Estos efectos indirectos toman importancia en dos de los cuatro grandes bloques descritos, en concreto, la formación de los parados y los incentivos al sector privado.

El éxito de las políticas activas de empleo depende del cumplimiento del objetivo propuesto (De la Rica¹²⁶), y en general, este no es otro que la recuperación del empleo cuanto antes. Sin embargo, en general, no se tiene en cuenta que la empleabilidad de un desempleado puede tener consecuencias negativas para otros trabajadores, lo que no tiene que resultar en aumentos netos del empleo en la economía (García¹²⁷). Según Calmfors¹²⁸, los tres efectos indirectos más importantes derivados de la aplicación de dichas políticas son los siguientes:

¹²⁴ *Ibíd.*

¹²⁵ De la Rica, S. (2015), pág. 10.

¹²⁶ De la Rica, S. (2015), pág. 6.

¹²⁷ García Serrano, C. (2007), pág. 148.

¹²⁸ Citado por De la Rica, S. (2015), pág. 10.

- a. Efectos de desplazamiento. Se producen cuando los trabajos creados por los efectos de un determinado programa se crean a costa de otros puestos de trabajo que quizá se hubieran creado. Esto afecta claramente a parados no participantes en un programa determinado, bien de formación o de incentivos al sector privado. Además, se crean situaciones claras de sobreestimación de los efectos producidos por el programa.

García¹²⁹ aporta otra visión de este efecto. El efecto desplazamiento puede dar lugar a la reducción o expulsión del empleo regular por parte de los empresarios para aprovecharse de las mejores condiciones, en términos de costes laborales, que generalmente ostentan los desempleados incluidos en programas de activación.

- b. Efectos de “Peso Muerto”. Estos efectos se producen principalmente en los programas de incentivos al sector privado. Aparecen cuando se ofrecen subsidios a contrataciones que se hubieran producido también sin la necesidad de dicho subsidio. Igualmente, si no se tiene en cuenta ese “peso muerto” puede dar lugar a sobreestimar los efectos del programa de incentivos al sector privado.
- c. Efectos de sustitución. Al incentivar empleos para determinadas categorías de trabajadores, otros empleos se ven negativamente afectados por el aumento de los costes relativos de estos frente a los primeros. En consecuencia, las empresas se verán incentivadas a sustituir empleos cuyo coste relativo haya aumentado (empleos no afectados por los programas) por otros cuyo coste relativo ha disminuido (trabajadores participantes en algún programa). Por tanto, el efecto neto sobre el empleo es nulo o reducido.

¹²⁹ García Serrano, C. (2007), pág. 149.

Por otra parte, además de estos efectos indirectos, Alonso-Borrego y otros¹³⁰ añaden otros dos. El efecto “búsqueda”, que no es otra cosa que la disminución de la intensidad en la búsqueda de empleo por parte de los desempleados durante el tiempo que se es parte activa del programa de empleo. Y el efecto de “presión salarial”, por el que al disminuir el coste de ser despedido, entendido como la posibilidad de formar parte de un programa de empleo subsidiado, aumenta la presión salarial, y por tanto, disminuye el empleo. Según estas palabras de los autores, interpretamos, que al reducirse el coste del despido, es decir, al poder ser despedido más fácilmente, los trabajadores pedirán una compensación económica a cambio, lo que produciría “presión salarial”. No obstante, en nuestra opinión, el efecto “presión salarial” no se produce, pues los trabajadores no demandan dicha compensación económica; además, teóricamente, si aumenta el desempleo, dicha “presión salarial” no puede producirse.

Así pues, en función de la importancia relativa de estos efectos, los resultados finales serán diferentes. Por este motivo, Ramos, Suriñach y Artís¹³¹ señalan que las evaluaciones de las políticas activas deberían considerar, en primer lugar, la eficiencia de los grandes bloques, y en segundo lugar, la eficiencia de cada uno de los programas específicos desarrollados.

Según De la Rica¹³², la evaluación de las políticas activas en España no es una práctica habitual. Rocha¹³³ añade que no existe tradición en nuestro país en la evaluación de las políticas públicas, además de que las técnicas de evaluaciones específicas son dispersas y

¹³⁰ Alonso-Borrego, C., Arellano, A., Dolado, J. J. y Jimeno, J. F. (2004), pág. 10.

¹³¹ Ramos, R., Suriñach, J. y Artís, M. (2010), pág. 4.

¹³² De la Rica, S. (2015), pág. 20.

¹³³ Rocha Sánchez, F. (2010), pág. 21.

poco desarrolladas. La razón fundamental de esto hay que buscarla en la falta de datos microeconómicos que permitan identificar adecuadamente el programa en cuestión para después evaluarlo (De la Rica¹³⁴). No obstante, desde la década de 2000 cada vez es más habitual buscar fórmulas que puedan dar aproximaciones a la evaluación de las políticas activas.

Así, De la Rica¹³⁵ señala que el trabajo más reciente llevado a cabo en cuanto a la evaluación de las políticas activas en España fue realizado en 2010 por Kluge. El objetivo de este estudio no era estudiar la eficiencia de un programa determinado de política activa, sino determinar cuál de los cuatro grandes grupos de acción: i) Formación, ii) Incentivos al sector privado, iii) Creación de empleo por el sector público o iv) Servicios de orientación y seguimiento era el más efectivo para la empleabilidad de los parados.

Los resultados del estudio confirmaron que los programas que tienen un mayor impacto en la empleabilidad de los parados eran los de seguimiento y control y los incentivos al sector privado. Detrás de estos dos se encontraba el grupo de formación, para el que no se apreciaba un impacto significativamente positivo, lo que demuestra claramente la ineficiencia de dichas actividades. Además, se pone de manifiesto la escasa lógica del diseño de la política, pues destinamos mayor esfuerzo en términos de PIB a programas con escaso impacto positivo sobre la empleabilidad de los trabajadores, especialmente sobre los desempleados. Y en último lugar, el estudio situaba los programas de creación de empleo directa desde el sector público.

¹³⁴ De la Rica, S. (2015), pág. 20.

¹³⁵ De la Rica, S. (2015), págs. 22-23.

Por último, Alonso-Borrego y otros¹³⁶ afirman que en general, los estudios de evaluación de carácter microeconómicos concluyen que los programas a gran escala no consiguen aumentos significativos en las probabilidades de encontrar un empleo de los parados beneficiados. En cambio, en programas a pequeña escala, es decir, centrados en grupos determinados de parados con características bien definidas, los resultados son positivos. Además, las evaluaciones de carácter macroeconómico tampoco parecen justificar un buen funcionamiento de dichas políticas, lo que crea un gran debate en torno a la idoneidad de estas.

¹³⁶ Alonso-Borrego, C., Arellano, A., Dolado, J. J. y Jimeno, J. F. (2004), pág. 19.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este apartado aportamos unas conclusiones finales sobre nuestro objetivo principal identificar las actuaciones en el ámbito de las políticas activas de empleo que se desarrollan en nuestro país para conocer cómo están enfocadas a la reducción de la tasa de desempleo y la tasa de temporalidad, así como su posible efectividad. Acompañadas también de las principales conclusiones obtenidas para nuestro subobjetivo, conocer los problemas que tiene el mercado de trabajo español y establecer los posibles factores explicativos de los mismos. Además, presentamos algunas recomendaciones posibles para la mejora tanto de las actuaciones en materia de políticas activas de empleo como sobre la situación del mercado de trabajo.

Es importante destacar que para mantener la estructura del trabajo en las conclusiones empezaremos este apartado por lo relativo a nuestro subobjetivo, conocer los problemas que tiene el mercado de trabajo español y establecer los posibles factores explicativos de los mismos.

Así, lo primero que destacamos es que una gran mayoría de corriente neoliberal considera que el principal problema al que se enfrenta el mercado de trabajo español es la rigidez. Esta se transmite a través de las diferentes instituciones existentes en el mercado de trabajo, que en última instancia, entorpecen el funcionamiento eficiente de este mercado, por tanto, la rigidez sería la responsable de la elevada tasa de desempleo y temporalidad que presenta España.

En este sentido, aunque en la década de los 80 cuando se introdujo el contrato temporal las evaluaciones fueron positivas, ya en la década de los 90 los resultados comenzaron a ser contradictorios. Esto es así debido a que, si bien la creación de empleo en los momentos de expansión es más pronunciada, también lo son los ritmos de destrucción de empleo en épocas de recesión. Además, la estructura de costes laborales que presenta España tampoco incentiva a la reducción de la

temporalidad, pues la diferencia de estos costes laborales, principalmente los del despido, entre contratos indefinidos y temporales aun sigue siendo elevada.

Por su parte, el desempleo juvenil presenta una situación preocupante en España, sobre todo si se compara la situación con Europa. Los mayores problemas en este apartado provienen del claro desajuste existente entre el mercado de trabajo y el sistema educativo. Además, la polarización de la educación y el creciente subempleo ha dado lugar a la reducción de la prima salarial de la educación y al desplazamiento de los menos cualificados en el mercado de trabajo, lo que agrava todavía más las dificultades de estas personas para encontrar empleo.

Y en último lugar, el desempleo de larga duración. Mayoritariamente los mayores de 45 años y los jóvenes son los colectivos más perjudicados. Estos trabajadores no solo se encuentran desempleados, sino que su capital humano se deprecia cada día más, dada la inactividad a la que están sometidos, pudiendo incluso pasar a desempleo estructural o población inactiva. Este último dato refleja desequilibrios en el mercado de trabajo que se perpetúan en el tiempo.

En cuanto a la reforma laboral las conclusiones son evidentes. A pesar de ser la más amplia y profunda que se ha realizado en España, es parcial e insuficiente, pues no acomete con decisión problemas importantes para España como es el caso de la temporalidad. Por otra parte, son predominantes los aspectos negativos. Algunos de estos aspectos negativos, pudieron considerarse positivos de forma teórica, pero en la práctica se ha visto que no lo son. Por ejemplo el contrato de apoyo a los emprendedores introducido en la reforma laboral de 2012 podría dar lugar a una nueva forma de contratación temporal, pues tiene un periodo de prueba de un año, lo que resulta excesivo, y más favorable aún para las empresas, ya que el periodo de prueba está exento de indemnizaciones por despido.

En relación con estas conclusiones, sería recomendable, entonces, tratar de reducir dicha temporalidad, para lo cual es esencial una revisión de dichos costes, por ejemplo, disminuyendo las indemnizaciones establecidas para los indefinidos, aumentando los temporales y/o estableciendo nuevos modelos de indemnización en los que las indemnizaciones medias no se viesen perjudicadas. Aunque en la reforma del mercado de trabajo de 2012 se realiza esta reducción, las diferencias todavía continúan siendo importantes, por lo que la disminución de la tasa de temporalidad como consecuencia de esta actuación no es significativa.

Así, los objetivos para España en este terreno pasan por, reducir el abandono escolar temprano apoyando de forma decidida a los estudiantes en riesgo, mejorando los sistemas de alerta, así como mejorando los sistemas de información y de incentivos al estudio, especialmente los post-obligatorios.

Por otra parte, tanto la universidad como la formación profesional deberían implementar una formación más conectada con el mundo real, a través de sistemas de prácticas, sesiones formativas, o jornadas de participación. La estructura de ambos sistemas no está suficientemente bien conectada con el mundo empresarial, de forma que no garantiza la empleabilidad de sus titulados. Otra cuestión importante sería facilitar la reincorporación al sistema educativo para aquellos que la abandonaron de forma prematura.

Y por último, la actuación más importante pasaría por realizar un análisis y una actualización continua de la oferta educativa, tanto de formación profesional como universitaria, en la que participaran los diferentes agentes sociales, adecuando, por consiguiente, la oferta formativa a la demanda del mercado de trabajo.

Es evidente que nuestras recomendaciones están enfocadas a tratar de solucionar el desajuste existente entre el mercado de trabajo y el sistema educativo, principalmente los problemas que destacan dentro de

la formación. Como la formación forma parte de las políticas activas, nos centramos ya en las conclusiones que corresponden al objetivo del TFG.

En España, los programas de políticas activas de empleo se dividen en cuatro grupos principales, Formación para trabajadores, Incentivos al empleo, Creación directa de empleo e Intermediación. En general, el gasto realizado en estas medidas ha aumentado desde los años 90, momento en los que dicho gasto era de los más bajos de Europa. Actualmente, España dedica un porcentaje del PIB a las medidas de políticas activas inferiores a los niveles de Dinamarca, Suecia, Finlandia, Francia y Holanda aunque superiores a los que presentan Portugal, Grecia e Italia.

El gasto realizado por los distintos países en los programas de políticas activas varía según los problemas a los que estos se enfrentan. Aunque también influyen las características de las medidas empleadas, pues, por ejemplo, la formación de trabajadores en España o en Francia podrían estar condicionadas por la necesidad de requerir mayor factor trabajo para impartir la formación, lo que en última instancia supone mayor gasto por iniciativa

En España, el programa con mayor peso es la formación. Para este programa observamos una clara preferencia por la formación continua de los trabajadores en la empresa en España. A pesar de que la formación de trabajadores viene ganando peso a lo largo del tiempo entre las empresas, la tasa de cobertura es reducida, pues implica que apenas 3 de cada 10 empresas realizan formación. No obstante, considerando el tamaño de las plantillas se observa que cuanto mayor es la plantilla de la empresa mayor es la presencia en formación bonificada. Sin embargo, las micropymes son las empresas que utilizan mayores porcentajes de crédito del que tienen asignado cada año, superando incluso a las grandes empresas. En este sentido, podemos afirmar que estos datos están en consonancia con la estructura productiva de nuestro país, compuesta fundamentalmente de microempresas.

Por otra parte, la formación de trabajadores está claramente orientada a la formación de trabajadores ocupados, pues son los que reciben, mayoritariamente, la formación frente a la escasa formación que reciben los trabajadores desempleados, cuya participación solo es destacable en los programas específicos dirigidos a los menores de 30 años, donde representan prácticamente el 100% de participación. Estos programas corresponden a formación de oferta o subvencionada, que continua perdiendo peso frente la formación de demanda.

En cuanto a la duración de la formación, se observa que la duración media está disminuyendo, así como su coste. En cambio, la formación subvencionada presenta aumento de coste, superior al de demanda y aumento de horas medias de formación, muy superior a la de demanda, llegando a triplicar la duración media. No obstante, el mayor coste por participante corresponde a los programas específicos para menores de 30 años, superando en todo momento los 1.600€, así como la duración media más prolongada, próxima a 290 horas. Parece lógico que sea la formación de los menores de 30 años desempleados la que presente mayores costes y mayor duración media, pues son los que presentan mayores dificultades para la inserción laboral.

Además, la impartición de formación a trabajadores parece ajustarse a la distribución de la economía por sectores, pues el mayor número de acciones formativas y participantes se observa en los servicios, seguidos de industria, agricultura y construcción, aunque la agricultura acompañada de la hostelería presenten distorsiones, pues el número de empresas formadoras y participantes no se corresponde con el peso global del empleo en estos sectores.

Por último, destacamos que la mal orientada, gestionada y estructurada formación de trabajadores no contribuye a la reducción de las tasas de desempleo y de las tasas de temporalidad como debiera. Por ello ocupan el tercer escalón en impacto positivo sobre la empleabilidad de los trabajadores, por detrás de programas como incentivos al empleo,

en primer lugar, y servicios de intermediación laboral, en segundo lugar. Tras estas afirmaciones, entendemos que no pueden considerarse a los programas de Formación como programas determinantes para la mejora de la situación del desempleo en España.

Las conclusiones para las medidas de incentivos al empleo son las siguientes. El gasto en estos programas es cada vez más reducido. No obstante, la estructura parece coherente con las necesidades de España para solventar la dualidad, pues los mayores incentivos se realizan en la contratación indefinida, sin embargo, no parece que este mayor peso de los incentivos al contrato indefinido lo sea de forma significativa, pues la diferencia con los incentivos al empleo temporal es muy reducida. Además, esta última partida es la que menor variabilidad presenta, por lo que el apoyo recibido podría considerarse más pronunciado. A pesar de esto, el programa de incentivos al empleo es considerado como el más exitoso dentro de las políticas activas a la hora de medir su impacto sobre la empleabilidad de los trabajadores.

Las conclusiones para la creación directa de empleo siguen en la misma línea: se reduce el gasto que se dedica a esta partida y representa la partida menos cuantiosa de las cuatro que consideramos en este trabajo. Además, es la menos exitosa en cuanto al impacto que ejerce sobre la empleabilidad de los trabajadores.

Para la intermediación se concluye que la cuota de participación en colocaciones de los SPE es mínima, factor que se ha visto agravado tras los recortes en gasto realizado en servicios de intermediación, y en general, en políticas activas en los últimos años, además de por la desconfianza de los empresarios y los trabajadores en los SPE y el auge de internet como método de búsqueda de empleo. Se visualiza también falta de coordinación entre los distintos niveles administrativos que tienen asignada la competencia.

Por tanto, podemos pensar que está pendiente de definir el papel de los SPE en España. Si el objetivo es aumentar la cuota de mercado, la tasa de éxito y mejorar la empleabilidad de los desempleados, lo primordial es que los empresarios y trabajadores aumenten su confianza en dichos servicios además de la modernización y adecuación de estos a las exigencias del mercado actual. En cambio, otra posibilidad podría ser la externalización de los servicios de intermediación a las agencias privadas de colocación, lo que permitiría a los SPE focalizar y optimizar sus esfuerzos en la instrumentación adecuada de las políticas activas de empleo, además de la gestión de las prestaciones por desempleo tal y como hace actualmente. Es más, la opción más recomendable pasaría por una actuación conjunta, es decir, por un lado, aumentar la cuota de participación en colocaciones de los SPE y la confianza de los trabajadores y empresarios en estos servicios, así como su tasa de éxito, además de modernizar los SPE. A la vez que, por otro lado, se avance en un sistema de colaboración público-privada en los servicios de intermediación. No obstante, en ningún caso la existencia de las agencias privadas o modernización de los SPE garantiza que la reducción del desempleo se vaya a producir. En contraposición con estas afirmaciones, destacamos que los servicios de intermediación, dentro de su limitada y cuestionada intervención, son considerados positivos en el impacto que generan sobre la empleabilidad de los trabajadores.

Otras conclusiones que observamos son que el concepto de políticas activas es amplio. Cada autor u organismo internacional aporta su propia versión matizada sobre lo que entiende como política activa de empleo a la hora de trabajar sobre ellas. Esto puede dar lugar a contradicciones y/o debates importantes a la hora de analizar dichas medidas. No obstante, existe un marco regulatorio a nivel europeo en el que deben encontrarse siempre las políticas activas. Se garantiza de esta manera un concepto general sobre el que deben estructurarse todas ellas. En contraposición, el concepto de políticas pasivas está más consensuado, y no da lugar a contradicciones.

Además, la evaluación de las políticas activas en España no es una práctica habitual. Es decir, no existe tradición en nuestro país en la evaluación de las políticas públicas, incluso las técnicas existentes de evaluaciones específicas son dispersas y poco desarrolladas. La razón fundamental de esto hay que buscarla en la falta de datos microeconómicos que permitan identificar adecuadamente el programa en cuestión para después evaluarlo. No obstante, desde la década de 2000 cada vez es más habitual buscar fórmulas que puedan dar aproximaciones a la evaluación de las políticas activas. En este sentido, conocemos que el último informe de evaluación de políticas activas fue realizado en 2010, antes de la última reforma laboral de 2012, lo que no nos permite conocer el impacto que las medidas aportadas en dicha reforma a las políticas activas han tenido sobre estas.

En general, dado que el coste de las políticas activas es importante, es fundamental que los programas destinados a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores estén sometidos a control y evaluación continua. Además, estas evaluaciones resultan imprescindibles no solo por el coste que suponen, sino también porque a través de ellas es posible conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos y la eficiencia de los programas, lo que resulta necesario para mejorar el diseño de dichas políticas y lograr mejores resultados. En otras palabras, se hace necesario, por tanto, conocer los efectos que las políticas activas provocan en las tasas de empleo y desempleo.

En relación con esto, es necesario aumentar la dotación de las políticas activas, aunque esto no resulta tan importante como mejorar la eficiencia de los programas, lo que parece que debería ser la actuación principal. Por su parte, los desempleados deberían ser más y mejor formados, en contraste con la formación en España, orientada principalmente a los ocupados. Por tanto, el diseño de trayectorias específicas de formación para desempleados con especiales dificultades

de inserción, sobre todo por sectores o actividades resulta primordial, por ejemplo en Agricultura y Hostelería, cuya presencia en actividades formativas está muy por debajo del peso relativo que tienen estos sectores en el empleo total. Además, habría que mejorar la calidad, y la estructura de los cursos de formación dirigidos a desempleados, adecuándolos a la demanda del mercado laboral. Una opción sería extender la colaboración con el sector privado a la formación, tanto la formación de carácter general como aquella de carácter más específico para cada ocupación. Es más, la posibilidad de analizar la formación, permitiría potenciar aquellos que realmente aumenten la empleabilidad y eliminar los que no sean significativos, de manera que se optimicen los recursos empleados.

En ese sentido, sería necesaria la creación de algún ente evaluador de las políticas activas, que tenga carácter independiente de quien las estructure y ejecute, evitando de este modo los sesgos favorables a la hora de la evaluación. Además, habría que avanzar en la interconexión con las políticas pasivas, condicionando la percepción de estas con participaciones obligatorias en procesos de formación o búsqueda activa de empleo.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Alonso-Borrego, C., Arellano, A., Dolado, J. J. y Jimeno, J. F. (2004): *Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español*. Documento de trabajo de la Fundación Alternativas, nº 53, págs. 2-38. [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio/documentos_archivos/xmlimport-v9BDjN.pdf, consultado en (abril 2016)].
- Alujas Ruiz, J. A. (2008): “La eficacia del servicio público de empleo en España. Análisis de la intermediación laboral a nivel autonómico”, *Información Comercial Española*. Vol. marzo-abril. Núm. 841, págs. 167-179. [http://www.revistasice.com/cache/pdf/ICE_841_167179_CB258A721651AE35C2BD1A1335F91526.pdf, consultado en (abril 2016)].
- Alujas Ruiz, J. A. (2011): “Eficacia del servicio público de empleo en los procesos de intermediación laboral”, *Cuadernos del Mercado de Trabajo*. Núm. 6, págs. 75-82. [http://www.sepe.es/contenidos/observatorio/mercado_trabajo/1849-1.pdf, consultado en (abril 2016)].
- Andrés, J., Boscá, J. E., Doménech, R. y Ferri, J. (2010): “Creación de empleo en España: ¿cambio en el modelo productivo, reforma del mercado de trabajo, o ambos?”. *Papeles de economía española*. Núm. 124, págs. 28-46. [<http://www.funcas.es/Publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=1-01124>, consultado en (marzo 2016)].

- Bentolila, S. y Dolado J. J. (1993): *La contratación temporal y sus efectos sobre la competitividad*. Documento de Trabajo del Banco de España, nº 9319 [<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosTrabajo/93/Fich/dt9319.pdf>], consultado en (marzo de 2016)].
- Cueto, B. y Suárez, P. (2015): “El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las comunidades autónomas”, *Ekonomiaz: revista vasca de economía*. Núm. 87. 1º semestre, págs. 283-309. [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5124140>], consultado en (marzo 2016)].
- De la Rica, S. (2015): *Políticas activas de empleo: una panorámica*, Fedea Policy Papers. Núm. 1. [<http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/01/FPP2015-01.pdf>], consultado en (marzo 2016)].
- De la Rica, S. y Anghel, B. (2014): *Los parados de larga duración en España en la crisis actual*. Documento de trabajo del Laboratorio de Alternativas 185, págs. 1-35, [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio/documentos_archivos/41ef5dff5a5423ffa8c7f3d4b4b1bd95.pdf], consultado en (marzo 2016)].
- Del Llano Señarís, M. M. (2012): “La empleabilidad de los jóvenes poco cualificados en España”. *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, nº 8, págs. 112-121, [https://www.sepe.es/contenidos/observatorio/mercado_trabajo/1877-2.pdf], consultado en (marzo 2016)].

- Dolado, J. J., Felgueroso, F., y Jimeno, J. F. (1999): “Los problemas del mercado de trabajo juvenil en España: empleo, formación y salarios mínimos”, *Ekonomiaz: revista vasca de economía*. Núm. 43, págs. 136-157, [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=273875>, consultado en (marzo 2016)].
- Dolado, J. J. y Gómez, R. (1996): *La relación entre vacantes y desempleo en España: perturbaciones agregadas y de reasignación*. Documento de Trabajo del Banco de España, nº 9618 [<http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/96/Fich/dt9618.pdf>, consultado en (febrero de 2016)].
- Estatuto de los Trabajadores (2015), art. 49, pto. 1c.
- Eurostat (2016): *Labour Force Survey*, [<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, consultado en (marzo 2106)].
- Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2012): *Formación en las Empresas. Informe anual 2012*. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. [<http://fundaciontripartita.org/Observatorio/Pages/Balance-de-resultados.aspx>, consultado en (abril 2016)].
- Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2013): *Balance de Resultados 2012*. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. [<http://fundaciontripartita.org/Observatorio/Pages/Balance-de-resultados.aspx>, consultado en (abril 2016)].

- Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2014a): *Balance de Resultados 2013*. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. [<http://fundaciontripartita.org/Observatorio/Pages/Balance-de-resultados.aspx>, consultado en (abril 2016)].
- Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2014b): *Formación de Oferta Estatal dirigida principalmente a ocupados. Año de ejecución 2012*. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. [<http://fundaciontripartita.org/Observatorio/Pages/Balance-de-resultados.aspx>, consultado en (abril 2016)].
- Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2014c): *Formación en las Empresas. Informe anual 2013*. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. [<http://fundaciontripartita.org/Observatorio/Pages/Balance-de-resultados.aspx>, consultado en (abril 2016)].
- Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015a): *Balance de Resultados 2014*. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. [<http://fundaciontripartita.org/Observatorio/Pages/Balance-de-resultados.aspx>, consultado en (abril 2016)].
- Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015b): *Formación de Oferta Estatal dirigida principalmente a ocupados. Año de ejecución 2013*. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. [<http://fundaciontripartita.org/Observatorio/Pages/Balance-de-resultados.aspx>, consultado en (abril 2016)].

- Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015c): *Formación de Oferta Estatal dirigida principalmente a ocupados. Año de ejecución 2014*. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. [<http://fundaciontripartita.org/Observatorio/Pages/Balance-de-resultados.aspx>, consultado en (abril 2016)].
- Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015d): *Formación en las Empresas. Informe anual 2014*. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. [<http://fundaciontripartita.org/Observatorio/Pages/Balance-de-resultados.aspx>, consultado en (abril 2016)].
- Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (2015e): *Memoria 2014*. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. [<http://www.fundaciontripartita.org/Recursos%20digitales/Pages/Memorias-de-actividades.aspx>, consultado en (abril 2016)].
- Galiana Moreno, J. M. (2013): “Apuntes sobre la reforma laboral de 2012”, *AREAS Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Núm. 32, págs. 29-36. [<https://digitum.um.es/xmlui/handle/10201/38409>, consultado en (abril 2016)].
- García, J. R. (2011): *Desempleo juvenil en España: causas y soluciones*, BBVA RESEARCH, Documento de trabajo 11/30, [<https://ideas.repec.org/p/bbv/wpaper/1130.html>, consultado en (marzo 2016)].

- García Pérez, J. I. y Jansen, M. (2015): *Reforma laboral de 2012: ¿Qué sabemos sobre sus efectos y qué queda por hacer?*, Fedea Policy Papers. Núm. 4. [<http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/04/FPP2015-04.pdf>, consultado en (marzo 2016)].
- García Serrano, C. (2007): “Las políticas activas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral”, *Política y Sociedad*. Vol. 44. Núm. 2, págs. 135-151. [<https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0707230135A>, consultado en (abril 2016)].
- Instituto Nacional de Estadística (2016): *Encuesta de Población Activa*, [www.ine.es, consultada en (febrero 2016)].
- Izquierdo, M. Moral, E. y Urtasum, A. (2003): *El sistema de negociación colectiva en España: un análisis con datos individuales de convenios*. Documento Ocasional del Banco de España, n^o 0302 [https://www.researchgate.net/profile/Mario_Izquierdo/publication/28301126_El_sistema_de_negociacin_colectiva_en_Espaa_u_n_anlisis_con_datos_individuales_de_convenios/links/0deec51e402441bea1000000.pdf, consultado en (marzo 2016)].
- Jimeno, J. E. y otros (1992): “Las implicaciones macroeconómicas de la negociación colectiva: el caso español”, *Moneda y Crédito*. Núm. 195, págs. 223-282.
- Jimeno Serrano, J. F. (2012): “La reforma laboral: una perspectiva económica”, *Revista internacional de ciencias sociales*. Vol. 18, págs. 17-30.

[\[https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/226116.pdf\]](https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/226116.pdf),
consultado en (marzo 2016)].

- Lagos, R. A. (1994): “¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?”, *Revista de la CEPAL*. Núm. 54, págs. 81-95, [\[http://www.cepal.org/es/publicaciones/11963-que-se-entiende-por-flexibilidad-del-mercado-de-trabajo\]](http://www.cepal.org/es/publicaciones/11963-que-se-entiende-por-flexibilidad-del-mercado-de-trabajo), consultada en (marzo 2016)].
- Ley Orgánica de Libertad Sindical (1985), art. 6, pto. 2 y 3a.
- López Fernández, D. (2002): “Mitos, alcances y perspectivas de la flexibilización laboral: Un debate permanente”, *Análisis Laboral*. Núm. 16. Vol. Septiembre, págs. 1-18, [\[http://library.fes.de/pdf-files/bueros/vifa-latam/c02-02033.pdf\]](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/vifa-latam/c02-02033.pdf), consultado en (marzo 2016)].
- López Mourelo, E. y Malo, M. A. (2015): “El mercado de trabajo en España: el contexto europeo, los dos viejos desafíos y un nuevo problema”, *Ekonomiaz, Revista vasca de economía*. Núm. 87, págs. 33-59. [\[https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5124077\]](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5124077), consultado en (marzo 2016)].
- Martínez López, A. (2008): “La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social”, *Portularia*. Vol. VIII, nº 2, págs. 103-115. [\[http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/2192/b15511315.pdf?sequence=1\]](http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/2192/b15511315.pdf?sequence=1), consultado en (marzo 2016)].

- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015): *Datos y Cifras. Curso escolar 2015/2016*. [<http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/datos-cifras/Datosycifras1516.pdf>], consultado en (marzo 2016)].
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2016): *Anuario de Estadística del Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2014*. [<http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/anuarios/2014/index.htm>], consultado en (abril 2016)].
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (sf): *Guía Laboral - Los contratos de trabajo: modalidades e incentivos*. [http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_5/contenidos/guia_5_12_1.htm], consultado en (abril 2016)].
- Ramos, R., Suriñach, J. y Artís, M. (2010): “¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España? Algunos elementos para la reflexión”, *Papeles de Economía Española*. Vol. 124, págs. 281-300. [<http://www.funcas.es/Publicaciones/Detalle.aspx?IdArt=19758>], consulado en (abril 2016)].
- Ramos Díaz, J. (2008): “Flexiseguridad: seguridad laboral y modernización de la protección social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. Extra de Santander, págs. 77-89. [http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/Extra_Santander2008/estudios04.pdf], consultado en (marzo 2016)].

- Real Decreto-Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- Real Decreto Legislativo 3/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, art. 36, pto. 1.
- Recio, A. (1994): “Flexibilidad laboral y desempleo en España (reflexiones al filo de la reforma laboral)”. *Cuaderno de Relaciones Laborales*, nº 5, págs. 57-74. [<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA9494220057A/32633>, consultada en (marzo 2016)].
- Rocha Sánchez, F. (2010): *Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España*. Centro Sindical de Estudios. Madrid.
- Ruiz Galacho, E. (2006): “Las reformas laborales en España (1977-2002)”, *Filosofía, política y economía en el Laberinto*. Núm. 20. 1^{er} cuatrimestre, págs. 7-22. [http://laberinto.uma.es/index.php?option=com_content&view=article&id=323:las-reformas-laborales-en-espana-1977-2002&catid=54:lab20&Itemid=54, consultada en (marzo 2016)].
- Sanromá Meléndez, E. (2012): “El mercado de trabajo español en la crisis económica (2008-2012): desempleo y reforma laboral”, *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época*. Núm. 2, págs. 29-57. [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5089653>, consultado en (abril 2016)].
- SEPE (sf): *Políticas activas de empleo*, [https://www.sepe.es/contenidos/personas/encontrar_empleo/no

[mativa/politicas_activas_empleo.html](#), consultado en (abril 2016)].

- Tobes Portillo, P. (2002): “El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. Núm. 36, págs. 15-43.
[http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/36/informes1.pdf, consultado en (abril 2016)].

- Zalakain, J. (2013): “Trabajo, trabajadores pobres e inserción social”, *Documentación Social*. Nº 143, págs. 45-76.
[<http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/823/04%20TRABAJO,%20TRABAJADORES%20E%20INSERCION%20SOCIAL.pdf>, consultado en (marzo 2016)].