



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea

Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación

Grado en Periodismo 2016-2017

**Las políticas activas de empleo y
el problema del paro de larga duración**

AUTOR: Luis Sordo Iglesias

DIRECTOR: Jesús Luis Alsasua López

Fecha, 31 de Mayo de 2017

INDICE

1. Introducción.	1
2. Marco teórico – conceptual	
2.1 Las políticas activas de empleo.	4
2.2 Cómo determinar si un programa consigue ser eficaz .	6
3. Estudio del caso: España 2007-2016	
3.1 Marco institucional	8
3.2 Revisión de las políticas activas de empleo	12
4. El paro de larga duración.	26
5. Conclusiones.	33
6. Bibliografía.	35
Anexos.	38

1. Introducción

Actualidad e interés del tema tratado

Nuestro país ahora tiene cuatro millones de parados, de los cuales la mitad lo son de larga duración. A su vez de éstos, el 73,5% pertenece a la categoría de muy larga duración, personas que están instaladas en un paro crónico. Por ello éste sigue siendo el principal problema de nuestros ciudadanos. Es lo que dice la encuesta del CIS del pasado 9 de mayo.

El desempleo alcanzó hasta un 26,9% durante la crisis, y ahora ha bajado al 18,8 %, pero todavía está muy lejos del 8,8% de hace diez años. Dentro de la Unión Europea, España es el país que más esfuerzos debería hacer para conseguir resolverlo y así encontrar soluciones al colectivo de desempleados, dada su dimensión.

Como nuestra economía está en crecimiento, se espera que el paro continúe bajando. Sin embargo hay un colectivo para el que el tiempo juega en su contra: los parados de larga duración. Muchos de sus miembros proceden del superinflado sector de la construcción, aunque también hay otros orígenes. Trabajadores todos ellos sin especial cualificación, que hace tiempo dejaron de trabajar. El riesgo para ellos es la exclusión y acabar siendo demandantes permanentes de ayudas sociales como forma de supervivencia, a menos que se haga algo por rescatarlos.

El caso es que por fin, después de una década de contumaces errores, de un funcionamiento rutinario e ineficiente, el Gobierno obligado por las advertencias de la Comisión Europea y de los organismos internacionales parece que se ha decidido a cambiar de rumbo en la forma de abordar este problema.

Se han promulgado toda una batería de decretos leyes, planes de coordinación y programas, cuyos textos están en línea con lo que preconiza la Comisión Europea. Sin embargo la tarea a la que se enfrenta es enorme. La situación de los Servicios Públicos de Empleo es bastante precaria. Por una parte hay una gran desconfianza de la sociedad en que se hagan bien las cosas, que se trabaje con rigor y no solo cara a la galería o para cumplir con Bruselas. Por otra, se necesita contratar y formar a un montón de profesionales que den respuesta a las tareas de orientación y asesoramiento, así como crear las oportunas infraestructuras para llevarlo a cabo. Este despliegue es necesario, porque los recursos con los que ahora se trabaja son escasos y dedicados fundamentalmente a temas de gestión o tramitaciones administrativas

Y teniendo en cuenta que los temas del Servicio Público de Empleo están compartidos entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas es necesario una buena coordinación para que el servicio funcione y de la respuesta que los ciudadanos esperan. También es preciso mejorar el flujo de información entre la activación de las políticas activas y las prestaciones sociales, para un oportuno seguimiento.

Todo un desafío que en los próximos años esperemos se resuelva favorablemente para bien de los casi cuatro millones de personas en paro. Y sobre todo, lo más crítico, para los desempleados de muy larga duración, que son personas instaladas en paro crónico. O lo que es lo mismo en riesgo de marginalidad.

Objetivos de la investigación

Viendo lo importante que es el problema del paro en España y su impacto social, la acertada o desacertada aplicación de las políticas activas de empleo, creo que es fundamental para conseguir solucionarlo. Me interesaba analizar qué había pasado en este proceso y para centrar el estudio me centré en un periodo determinado (una década). Más o menos desde que empezó la crisis en España hasta estos momentos en que casi hemos salido.

Decidido ya el ámbito geográfico y el espacio temporal, lo siguiente era ver el contexto en que nuestro país se movía, y qué condicionaba sus decisiones económicas y de empleo. Sin lugar a dudas entre ellas está la pertenencia de nuestro país a la Unión Europea.

Para empezar me formulé una serie de preguntas, que luego amplié a otras muchas, pero que en síntesis fueron éstas:

- ¿Se han aplicado bien políticas activas de empleo en el caso de España?
- ¿El nuevo modelo implantado por el Ministerio de Empleo en 2013 solventa los problemas que hubo anteriormente en la aplicación de estas políticas?
- ¿Permite evaluar el resultado de las medidas que se ponen en marcha?
- ¿Parece posible alcanzar los objetivos que se plantean en cuanto a eficacia?
- ¿Al estar compartida esta competencia entre Estado y CCAA, funciona eficientemente?
- ¿Aborda adecuadamente el problema de los parados de larga duración?
- ¿Es conveniente contar con el sector privado para que ayude a la recolocación de parados?

Estructura de los contenidos

Las respuestas a las anteriores preguntas han ido configurando este trabajo en una serie de bloques temáticos.

Como primer tema he definido el marco teórico-conceptual sobre el que me apoyo para desarrollar los apartados siguientes. Definiciones de lo que se entiende por políticas activas de empleo, clasificación de las mismas, y explicación de cada tipología. Establecido esto, explico cómo determinar si un programa consigue ser eficaz o no. Cómo se definen los objetivos y cómo se miden y evalúan sus resultados. Así como el tener en cuenta que la aplicación de determinadas políticas puede producir efectos indirectos no deseados. Y la necesidad de complementar las evaluaciones micro con evaluaciones macro para no llegar a conclusiones erróneas.

En el siguiente bloque paso a analizar el caso concreto: España durante el periodo 2007-2016. Para ello describo en primer lugar el marco institucional en que se desenvuelve nuestro país. La *Estrategia Europa 2020*¹ que guía sus actuaciones en materia económica y de empleo, a través de un mecanismo como es el *Semestre Europeo*², agenda de gestión mediante la cual se acompaña el cumplimiento de las recomendaciones de la Unión Europea con sus miembros. A continuación hago una revisión de las políticas activas de empleo aplicadas en España con sus luces y sombras en que se destaca la excesiva dedicación presupuestaria a subvenciones

¹ Comisión Europea (2010)

² Consejo Unión Europea (2017-b)

a la contratación, en menoscabo de la formación para mejorar la empleabilidad y dentro de esta, la pobreza de contenidos. Y llega un nuevo o modelo de políticas activas de empleo orientado a resultados, pero con deficiencias en la forma de evaluarlos. Otra limitación que concurre son las restricciones presupuestarias que inciden en la aplicación de las medidas que propone, ya que son insuficientes los recursos de los Servicios Públicos de empleo, además de haber falta de coordinación entre administraciones

Luego viene un último bloque dedicado exclusivamente a abordar el problema de los parados de larga duración (aquellos que hace más de un año que buscan trabajo y no consiguen encontrarlo). Este colectivo representa la mitad de las personas que están en paro. Por su cronicidad están en riesgo de acabar fuera del mercado de trabajo, aunque el paro poco a poco ya se vaya solucionando. Se cuenta que hacer para resolverlo, y la constatación de que para llevarlo a cabo nuestros Servicios Públicos de Empleo ahora no tienen las infraestructuras y personal formado adecuadamente para poner en práctica las medidas.

La necesidad de implantar los itinerarios individualizados que recomienda la UE, así como la herramienta de perfilado estadístico previo a cualquier aplicación de programa. También se aborda cómo complementar la labor de los servicios públicos de empleo con la necesaria colaboración de las empresas privadas, y como retribuirlos.

Y finalmente el capítulo de las conclusiones que he sacado en este análisis. Puntos que me han parecido importantes, cuestiones que son relevantes e inciden sobre la situación actual; retos que tenemos por delante para salir de donde estamos, posibles soluciones que se ya han funcionado en otros países, y que si se aplican con rigor aquí también resultarán.

2. Marco teórico – conceptual

2.1 Las políticas activas de empleo

Políticas de empleo son el conjunto de servicios y programas, impulsados tanto por el Estado como las Comunidades Autónomas, para conseguir el pleno empleo, la mejora de su calidad, la adecuación de la oferta a la demanda, la reducción de las situaciones de desempleo así como una adecuada protección social de los afectados. Estas decisiones se llevan a cabo en una estrategia coordinada para el empleo y reguladas por el tratado de funcionamiento de la Unión Europea. En nuestra *Ley de Empleo*³ aparecen en el Título III de dicho texto.

En cuanto a la distinción entre políticas activas y pasivas, aunque el RDL no menciona las políticas pasivas, si aparecen dentro de los instrumentos de la política de empleo, tanto la intermediación laboral, las políticas activas de empleo, como la protección económica frente al desempleo. Por tanto distinguiremos entre:

Políticas pasivas, aquellas que en dicho texto legal aparecen como “la protección económica frente al desempleo”, y que se traducen en prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial.

Políticas activas.- Cuyo epígrafe si aparece expresamente en la Ley de Empleo (Art.36) y que define como 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.

De forma general al hablar de políticas activas de empleo, éstas pueden clasificarse de varias formas. Una de ellas es atendiendo al tipo de colectivo al que van destinadas. Así tenemos:

- Las que están pensadas exclusivamente para personas desempleadas
- Las destinadas a ocupadas. Ejemplo formación continua
- Aquellas que combinan formación y empleo: formación en alternancia y actividad laboral

Y en cuanto a los tipos de acciones o programas que se llevan a cabo, vemos estos grupos:

- Programas en el sector público que crean directamente trabajos en dicho sector, produciendo bienes o dando servicios.
- Incentivos y subvenciones a la contratación que los gobiernos dan, o promoción del autoempleo.
- Formación para mejorar o actualizar las competencias y cualificaciones para facilitar la empleabilidad.
- Orientación, Intermediación y colocación que dan al desempleado orientación, a la vez que se intenta gestionar contratos a partir de las características de la persona y de las ofertas de las empresas.

Con todo este tipo de políticas lo que se pretende es mejorar la empleabilidad del trabajador para conseguir su inserción laboral; también incentivar a las empresas para que adopten

³ Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015-a)

determinados mecanismos de fomento del empleo; y ayudar a aquellos que emprenden negocios por cuenta propia.

Dado que estos programas se financian con dinero público, el contribuyente tiene derecho a conocer como se gestionan. Por tanto los responsables tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas no deberían lanzarse sin antes experimentar con ellas. Según *Alonso-Borrego et al. (2004)*, los Servicios Públicos de Empleo pueden construir grupos de tratamiento y control adecuados e incluso impulsar transitoriamente el acceso aleatorio a determinados programas. Lo contrario es que continuaremos gastando a ciegas, sin saber por qué ni para qué. *De la Rica (2015)* detalla en qué consisten cada tipo de medidas:

Programas directos de empleo en el sector público: Se centran en la creación directa de trabajo en el sector público. Estos programas se crean para personas con muchas dificultades de inserción, y se hacen para mantenerlos en contacto con el mercado de trabajo.

Programas de incentivos para el sector privado: Son medidas para incentivar la contratación de trabajadores en el sector privado o bien a evitar despidos. Las más habituales son los subsidios salariales dirigidos a los empresarios (mediante rebajas en las cotizaciones a la Seguridad Social). Aquí también se incluyen las ayudas que se dan a trabajadores cuando emprenden un nuevo negocio, ayudas que pueden reflejarse en descuentos en sus cotizaciones o en ayudas financieras para comenzar un negocio, o incluso en labores de asesoramiento en la etapa inicial del nuevo empleo.

Formación, para desempleados, formación en el empleo, y experiencia laboral. Entre la formación para los desempleados, se incluye la formación general, como idiomas, uso de TICs, y formación básica para los poco cualificados. Aquí también estaría la formación más especializada, bien mediante el aprendizaje de programas de ordenador avanzados u otras técnicas necesarias para adaptar al trabajador a las nuevas tecnologías. La idea de estos programas es el aumento de la productividad del trabajador mediante la actualización de su capital humano. Es una medida tradicional y típicamente utilizada en numerosos países europeos.

Servicios de Orientación y Seguimiento: Comprende todas las dirigidas a mejorar la eficiencia en la búsqueda de empleo. No se trata únicamente de medidas de asesoramiento, sino que se monitoriza la eficiencia en la búsqueda de empleo e incluso se incluyen sanciones (normalmente la retirada del subsidio de desempleo) si se comprueba que los desempleados no están realizando adecuadamente su tarea de búsqueda de empleo, o no aceptan trabajos que en principio son adecuados a las capacidades del trabajador.

Este último tipo es un ejemplo de la combinación de políticas activas y pasivas, de modo que los individuos disfruten de rentas mientras buscan un empleo, pero sin que la búsqueda de empleo se resienta, que es lo que la evidencia demuestra que sucede cuando se aplican políticas pasivas de empleo y la búsqueda de empleo no se monitoriza adecuadamente.

2.2 Cómo determinar si un programa consigue ser eficaz o no

De la Rica (2015) nos indica que para hacerlo hay que tener en cuenta dos cosas:

1. **Definir el objetivo del programa y medir el resultado.** Para ello hay que establecer un objetivo preciso y el colectivo al que va dirigido. El objetivo: que recuperen un empleo a la mayor celeridad posible, el resultado sería si ha conseguido emplear al trabajador, y no exitosa si no lo ha conseguido. Aunque hay que tener en cuenta que desde que se termina el programa hasta que se hace el control pasa bastante tiempo.
2. **Hay que evaluar bien el resultado de la medida,** cabrían dos situaciones:
 - a) Cuando la persona participa en el programa y se observa su situación laboral antes y después de la intervención
 - b) Observar la trayectoria laboral de esa misma persona, sin que la intervención hubiera tenido lugar

Como ambas cosas no se pueden hacer porque o bien esa persona ha hecho el curso o no lo ha hecho, la solución es reproducir en lo posible lo que le ocurriría a esa persona si no hubiera recibido el curso. Se utiliza a personas que no han acudido al curso y están en parecida situación del que si ha acudido. A estas personas se les llama “grupos de control”, frente a los de “grupos de tratamiento”.

Para construir un grupo de control hay varias formas de hacerlo, bien a través de:

“**Estudios experimentales**”, partiendo de un colectivo de desempleados que le ofrecen a participar en el programa, se toma a unos como grupo de tratamiento y a otros como grupos de control. Y después de realizado el curso y pasado un tiempo se comparan las situaciones laborales de ambos tipos de desempleados. O con,

“**Estudios observacionales**” se tienen datos de observación, pero no experimentales), ya que proceden de individuos que participaron en el programa, y de individuos que no participaron. La decisión de participación está fuera del control del evaluador y depende en general de la decisión individual de los desempleados. Aquí hay un “sesgo de selección”. Aunque la aleatorización permite identificar bien el impacto del programa con estudios observacionales. A este tipo de estudios otros autores lo llaman “**estudios cuasi-experimentales**”

Si se necesita una mayor precisión hay las técnicas como la de:

“**Emparejamientos exactos (matching)**”. Se trata de emparejar a individuos del grupo de tratamiento con aquellos del grupo de control que son muy parecidos en términos de sus variables observables (demográficas y laborales). En los individuos “emparejados”, comparamos su trayectoria laboral. El supuesto de identificación que se hace es que, una vez controlados los factores observables. Aquí hay mayor detalle de determinantes observables, con lo que es menor la importancia del supuesto de identificación.

“**Comparaciones ‘antes-después’ de una intervención**”. Compara resultados para el grupo de tratamiento, primero antes y después de aplicar la medida. Supone que la media poblacional del resultado del grupo de tratamiento en el momento después coincide con la que hubieran obtenido en el momento primero. Aquí todo cambio lo atribuye al tratamiento en sí. El inconveniente es cuando los resultados están sujetos a oscilaciones.

“**Estimación diferencia-en-diferencias (DD)**”, Consiste en la comparación de los cambios producidos en la media (agregada) del resultado a medir en dos momentos: antes y después de aplicar la medida para dos colectivos: grupo de tratamiento y grupo de control. Se necesita

ver que el contexto en que se desenvuelven ambos colectivos es el mismo tanto antes como después de aplicar la medida. Según diferentes autores este tipo de estimación la denominan sería una de las variantes de la “**Metodología económica**”

De la Rica (2015) explica que al evaluar hay que tener en cuenta tanto el punto de vista del resultado de empleabilidad como del coste de implementarlas, porque del coste de unas a difiere notablemente. Así mientras que los cursos de formación requieren grandes fondos, otras medidas como el asesoramiento y orientación son mucho menos exigentes en cuanto al coste.

En toda evaluación de resultados al aplicar las políticas activas de empleo, además de las técnicas de evaluación que hemos visto, hay que considerar que al aplicarlas pueden producir efectos indirectos no deseados, dependiendo del tipo de medida que se lleve a cabo incidiendo en el contexto general.

Alonso-Borrego et al. (2004), enumera los siguientes tipos efectos indirectos:

- “Peso muerto” (deadweight loss). Tiene lugar cuando parte de los puestos de trabajo creados para los trabajadores en paro se generen igualmente sin necesidad de los programas de empleo aplicados.
- “Sustitución”. Consiste en que algunos de los parados consiguen puestos de trabajo que hubieran ocupado otros trabajadores no amparados por dichos programas implementados.
- “Desplazamiento”. Se produce cuando parte de los puestos creados en las empresas cubiertas por los programas se hacen en detrimento del empleo en otras empresas.
- “Presión salarial”. Cuando al disminuir el coste de ser despedido (en la medida en que los trabajadores despedidos pueden acceder a programas de empleo subsidiados), aumenta la presión salarial y, por tanto, se reduce el empleo.
- “Búsqueda” (lock-in effect). Consiste en que los trabajadores en programas de empleo tienden a buscar empleo de forma menos intensa, al menos mientras asisten a dichos programas, con el consiguiente aumento de la presión salarial.

Los métodos de evaluación mostrados al principio del apartado se refieren a evaluaciones a nivel microeconómico, que se basan en datos individuales o desagregados, dado que la medición de los resultados se hace en relación con la salida del paro, o mejora del empleo de cada una de las personas, que ha estado en determinada medida. Se necesita hacer también una evaluación a nivel macroeconómico, en la que se relacionan variables agregadas sobre el comportamiento del mercado de trabajo (tasa de paro, población activa), con indicadores del grado de intensidad de los programas de empleo (número de trabajadores cubiertos, gasto por trabajador que esté en el programa, etc.), o bien la mejor.

Estos dos tipos de evaluaciones son imprescindibles para saber si se están cumpliendo los objetivos de mejora, y cuál sería la situación si no se hubieran llevado. No hay que contentarse con evidencias anecdóticas y pruebas cualitativas que lleven a diagnósticos erróneos. Es preciso una evaluación sistemática porque este tipo de análisis no son suficiente para administrar programas que operan a gran escala y que vienen financiados por fondos públicos.

3. Estudio del caso: España 2007-2016

En este apartado del trabajo voy a hacer un análisis sobre la aplicación de las políticas activas de empleo en el caso de España, de cómo lo ha hecho durante la última década. En concreto en el periodo de 2007-2016.

3.1 Marco institucional

Nuestro país como miembro de la Unión Europea tiene que adaptar sus decisiones en materia de empleo a las Recomendaciones que emanan del Comisión Europea y del Consejo Europeo. Esto es así porque desde que en el año 2010 se aprobó la Estrategia Europa 2020 con el fin de garantizar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en todos los estados miembros, España tiene como referencia lo que en dicho documento figura.

Estrategia Europa 2020⁴

¿Cómo nació este documento? Surgió para dar respuesta a la penosa situación económica y social en que se encontraba Europa tras la crisis económica y financiera. Su objetivo inmediato era la recuperación económica. Para ello se pensó en un conjunto de reformas que garantizaran el crecimiento y la creación de empleo hasta el año 2020. El reto era importante dado los desafíos que suponía la obtención de los recursos, el envejecimiento de la población y la fuerte competencia de la globalización.

Toda esta serie de reformas deberían ser capaces de conseguir un determinado tipo de crecimiento: Inteligente (apoyado en el desarrollo de conocimientos y de innovación); Sostenible (respetuoso con el medio ambiente, pero eficaz en la gestión de los recursos), y también, Integrador (que consiguiera generar empleo y mantener una cohesión social y territorial).

Para ello la Unión Europea señaló cinco **hitos** a alcanzar en el horizonte máximo del año 2020:

1. Conseguir que la población de 20-64 años tuviera empleo como mínimo el 75 % .
2. Invertir el 3 % del Producto Interior Bruto en investigación y desarrollo.
3. Bajar un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero; aumentar un 20% el consumo final de energía renovable, y aumentar también un 20% en eficiencia energética.
4. Acortar el abandono escolar por debajo del 10 % y subir el número de titulados superiores en un 40%.
5. Reducir en 20 millones, las personas que viven bajo el umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión social.

Para ello la Comisión lanza siete iniciativas que se han de llevar a cabo tanto en la Unión Europea como en cada estado miembro:

- Unión por la innovación, que garantice que las buenas ideas se conviertan en productos y servicios que generen crecimiento y empleo.
- Juventud en movimiento, para mejorar el los sistemas educativos y el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo
- Una agenda digital para Europa, desplegar internet de alta velocidad y conseguir un mercado único digital para familias y empresas

⁴ Comisión Europea (2010)

- Una Europa que utilice eficazmente los recursos.- Romper la conexión entre crecimiento económico y consumo de recursos, evolución hacia una economía de bajas emisiones de carbono, y uso de energías renovables, y eficiencia energética.
- Una política industrial para la era de la mundialización.- apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible para competir a nivel mundial
- Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos.- Modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas desarrollando sus capacidades.
- Plataforma europea contra la pobreza. Garantizar la cohesión social y territorial para que el crecimiento y el empleo sean compartidos por quienes sufren pobreza y exclusión social

Y también promueve una serie de instrumentos en toda la Unión Europea: el mercado único, el presupuesto de la Unión Europea y la agenda exterior europea, para apoyar la tarea de alcanzar los objetivos de Europa 2020.

La aplicación de la Estrategia Europea se aplica a través de seis directrices de política económica⁵ para los estados miembros y para la *Unión Europea*

- o Directriz 1ª: Garantizar la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas.
- o Directriz 2ª: Abordar los desequilibrios macroeconómicos.
- o Directriz 3ª: Reducir los desequilibrios dentro de la zona del euro.
- o Directriz 4ª: Optimizar el apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), reforzar el "triángulo del conocimiento" y liberar el potencial de la economía digital.
- o Directriz 5ª: Mejorar la utilización eficiente de los recursos y reducir los gases de efecto invernadero.
- o Directriz 6ª: Mejorar el entorno empresarial y de los consumidores y modernizar y desarrollar la base industrial para garantizar el pleno funcionamiento del mercado interior.

Y cuatro directrices de política de empleo para los estados miembros que aparecen en la *Decisión del Consejo 21-10-2010*⁶

- o Directriz 7ª El aumento de participación en el mercado laboral de las mujeres y los hombres la reducción del desempleo estructura y la promoción de la calidad del empleo.
- o Directriz 8ª - : El desarrollo de una mano de obra cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente.
- o Directriz 9ª. La participación de la mejora de la calidad y el rendimiento de los sistemas de educación y formación en todos los niveles y el aumento en la educación superior o equivalente.
- o Directriz 10ª. Promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza.

⁵ Consejo Unión Europea (2010-a)

⁶ Consejo Unión Europea (2010-b)

La interdependencia que hoy en día tienen todos los estados, también precisa que las respuestas estén interconectadas. Y para poder llevar a cabo la Estrategia Europea 2020, tanto los organismos de la Comunidad Europea como cada uno de los estados van a tener que sincronizar sus agendas, para contribuir cada uno en su responsabilidad en el proceso. Así se establece lo que se llama *Semestre Europeo*⁷. Una especie de calendario con hitos de obligado cumplimiento en determinado momento del año.

En resumen que la aplicación de la Estrategia Europa 2020 se aplica a través de:

- Seis grandes orientaciones de política económica de los Estados miembros y la Unión (Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2010) y de
- Cuatro orientaciones de política de empleo de los Estados miembros (*Decisión del Consejo de 21 de octubre de 2010*⁸), que sustituyen a las de la Estrategia de Lisboa.

Para llevarlo a cabo se implementa un mecanismo: El llamando “Semestre Europeo”, mediante el cual tanto la Comisión como los Estados miembros van a sincronizar sus agendas para trabajar de forma coordinada.

¿Qué es el Semestre Europeo?

Es la parte del año en el que los estados miembros tienen que coordinar sus políticas económicas y trabajar en la aplicación de la Estrategia Europa 2020. Mediante este *mecanismo*⁹ cada Estado informa sobre las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo que piensan aplicar.

Se invita a los Estados miembros a traducir los objetivos de Europa 2020 en objetivos nacionales. Todos los años, en abril, se publican sus Programas Nacionales de Reforma (PNR), en los cuales se establecen las medidas adoptadas para alcanzar los objetivos nacionales.

La Comisión se encarga del seguimiento de los progresos. Presenta un informe de crecimiento anual, evalúa las agendas de reformas de los Estados miembros y presenta recomendaciones concretas para cada país.

Mediante el *Semestre Europeo*, los Estados miembros reciben asesoramiento desde la Unión Europea; después presentan sus Programas Nacionales de Reformas para la Comisión se los evalúe; y del resultado los Estados reciben las Recomendaciones para sus políticas nacionales en materia presupuestaria y de reformas. Lo razonable es que los Estados atiendan las Recomendaciones a la hora de confeccionar el presupuesto del año siguiente, en el que estarán puestas las decisiones en cuanto a políticas económicas y de empleo.

⁷ Consejo Unión Europea (2017-a)

⁸ Consejo Unión Europea (2010-b)

⁹ Consejo Unión Europea (2017-b)

¿Qué es la Estrategia Europea de Empleo¹⁰?

Es una parte de la Estrategia Europea 2020, tal como nos indican los documentos de la Comisión, y se pone en práctica a través del “Semestre Europeo”, proceso anual antes descrito-. Funciona entorno a estas cuatro fases del semestre:

1. Las **orientaciones** para las políticas de empleo recogen las prioridades y objetivos comunes en materia de empleo propuestos por la Comisión, acordados por los Gobiernos nacionales y adoptados por el Consejo de la UE.
2. El **Informe Conjunto** sobre el Empleo, basado en tres elementos:
 - el análisis de la situación del empleo en Europa,
 - la aplicación de las orientaciones para el empleo y
 - la evaluación del cuadro de indicadores sociales y de empleo clave.

La Comisión publica el informe y el Consejo de la UE lo adopta.

3. Los **programas nacionales de reforma** presentados por los Gobiernos nacionales, cuyo contenido examina la Comisión para determinar su adecuación a Europa 2020.
4. Tras evaluar los programas nacionales de reforma, **la Comisión publica** una serie de **informes sobre los Estados miembros**, en los que analiza sus políticas económicas, y formula recomendaciones específicas para cada país.

Su función es coordinar las políticas de empleo de los Estados, dado que estos son responsables de sus competencias en materia de empleo, por lo que la Unión Europea se limita a asesorar, controlar y coordinar la elaboración de políticas. La Estrategia Europea de Empleo se apoya en las directrices (7ª, 8ª, 9ª y 10ª) y en las prioridades comunes acordadas por los Estados en materia de empleo.

¿Cómo se crean en España las Políticas Activas de Empleo y quienes intervienen?

Nuestro país todos los años tiene que presentar a la UE su Programa Nacional de Reformas (PNR) con todas las propuestas que ha de someter a la Comisión. Ahí es donde figuran los objetivos que pretende conseguir en los distintos temas. Entre ellos aparecen los del empleo. Como ya hemos visto en el ciclo del Semestre Europeo, después emitirá las oportunas Recomendaciones que condicionarán las líneas de nuestras Políticas Activas de Empleo.

Para ponerlas en práctica el Ministerio de Empleo y Seguridad Social aprobó otro documento “Estrategia para la Activación Española para el Empleo 2014-2016”¹¹. Se publicó a finales del 2014 y que define los procesos de los Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE), los desarrollos reglamentarios y los elementos vertebradores del plan, así el cómo se va hacer el seguimiento y evaluación, así como el marco presupuestario.

El *Plan Anual de Política de Empleo (PAPE)*¹² se crea todos los años y en él aparecen los objetivos a alcanzar para toda España y para cada Comunidad Autónoma, así como los indicadores a utilizar para evaluar su consecución. Y un acuerdo de distribución de fondos para su gestión. Recoge las iniciativas que desarrollan los Servicios Públicos de Empleo para atender a los trabajadores, y los indicadores para evaluar si se ha conseguido los servicios y programas. Se articulan en torno a los seis ejes que figuran en la Ley de Empleo: Orientación, formación,

¹⁰ Comisión Europea (2011)

¹¹ Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014)

¹² Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2016)

oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional.

También se crea la *Cartera Común de Servicios*¹³ a la que tienen derecho los trabajadores de toda España. Contiene entre otros: un servicio de orientación profesional, un servicio de colocación y asesoramiento a empresas, un servicio de formación y cualificación para el empleo y un servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.

Su finalidad, según dice el texto legal es “ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo adecuado a sus características y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados a sus necesidades; facilitar la movilidad profesional y geográfica a fin de corregir los desajustes entre la oferta y demanda de empleo; recoger y analizar la situación y evolución del mercado de trabajo; vincularse con el sistema de protección del desempleo con sujeción al compromiso de actividad; y coordinarse con el resto de políticas activas de empleo”

Como las competencias en cuanto a Políticas Activas de Empleo están transferidas a las Comunidades, las Comunidades anualmente en base a lo que indica el documento de la Estrategia de Activación para el Empleo, redactan el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) con las acciones y medidas de políticas activas que proyectan hacer. Y aparecerán tanto medidas financiadas con recursos propios, como las que serán financiadas con los fondos que recibirán del Estado.

Los PAPE articulan lo que se va hacer a nivel autonómico con lo que se hace a nivel del Estado, consolidándolo así en el Sistema Nacional de Empleo. Es un mecanismo parecido a lo que ocurre con los PNRs que conectan a España con la UE.

Con esto, las Comunidades Autónomas plantean su estrategia de activación de políticas de empleo, que van a ser diferentes tanto en plazos como funcionamiento según consideren sus órganos de gobierno, consejerías y procedimientos específicos. En todo este proceso también están involucradas tanto las diputaciones como los ayuntamientos. Y pueden colaborar y establecer convenios con otras Comunidades Autónomas y también pueden trabajar con otros programas y fondos europeos.

3.2 Revisión de las políticas activas de empleo

En el estudio llevado a cabo por *Malo y Cueto (2015)*, sobre las evaluaciones hechas con grupo de control disponibles de políticas activas en España, consta de doce investigaciones y un total de 144 evaluaciones. Las agrupan en evaluaciones en intermediación laboral, creación directa de empleo, cursos de formación e incentivos a la contratación, se encuentran siempre impactos positivos en promedio.

- La creación directa de empleo aumenta hasta 10 puntos porcentuales la probabilidad de acceder a un empleo,
- los cursos de formación entre 5 y 6 puntos, y
- los incentivos a la contratación algo menos de 4.

Sin embargo nos dicen que todos los efectos tienen una importante dispersión, de manera que cabe la posibilidad de que los impactos de estas políticas sean nulos. La principal consecuencia es que todas estas políticas deberían focalizarse bien en colectivos muy concretos con diseños que maximicen el impacto.

¹³ Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015-b)

Tabla.1 Número de evaluaciones consideradas en las investigaciones revisadas

	Nº Evaluaciones	Distribución (%)
Arellano (2010)	12	8,3
Blázquez et al. (2012)	8	5,6
Borra et al. (2012)	8	5,6
Cansino y Sánchez (2011)	2	1,4
Clemente et al. (2012)	9	6,2
Clemente et al. (2014)	6	4,2
Cueto y Mato (2009)	9	6,3
Cueto et al. (2010)	18	12,5
García Pérez y Rebollo (2009)	6	4,2
Mato y Cueto (2008)	24	16,7
Méndez (2013)	36	25,0
Ramos et al. (2009)	6	4,2
<i>Total</i>	<i>144</i>	<i>100,0</i>

Fuente: M.A Malo, B Cueto

Según *Malo y Cueto (2015)*, aunque no son muchos los trabajos que se han hecho en España, tampoco son pocos ya que el país donde más se han hecho es Suecia con 23. Pero Holanda se han hecho 11 y Alemania 16..

El problema en España respecto a otros países es que no contamos con ninguna evaluación experimental (es decir con grupo de control aleatorizado), y ninguno presenta grandes novedades de datos o metodologías. Los autores utilizan lo que hay y pocas veces encuestas.

La mayoría de las evaluaciones se basan en los datos administrativos de los servicios públicos de empleo autonómicos. Aragón. 15, Asturias 33, Cataluña 24 y Madrid 20 hechas entre el 2000-2010, es decir en un periodo de expansión económica. Sin embargo la de Cansino 2011 y Borra 2012 años de recesión usan datos de Sevilla pero no tienen datos de los servicios públicos de empleo

Todas estas evaluaciones son en torno a programas específicos, o evaluaciones micro. Pero se necesita también hacer evaluaciones macro porque un programa puede incrementar la probabilidad de encontrar trabajo a costa del que no lo recibe el programa con lo que el empleo agregado de la economía es nulo: efecto desplazamiento. Esto con las evaluaciones macro se detecta.

En España también se han realizado estudios macro *Alujas y López Tamayo (2006)* y *Arranz et al., (2013)*. Gracias a estos trabajos se llega a la conclusión de que los efectos en la evaluación macro son nulos o relativamente pequeños, mientras que son positivos en la evaluación micro, tanto en los incentivos a la contratación como a la formación. Los resultados nulos o muy pequeños al medirlos en tasa total y sin embargo son positivos en micro tanto en formación como en incentivos a la contratación, o cuanto se mide los diferentes tipos de flujo de empleo. Según el autor esto evidencia la necesidad de aplicar también evaluaciones macro.

En cuanto a las revisiones de las evaluaciones micro, *Malo y Cueto (2015)*, dicen que en general tiene efectos positivos para acceder al empleo. Que son mayores para la formación que para los incentivos a la contratación. Aunque en promedio la formación sirve para mejorar la empleabilidad, sin embargo el promedio esconde la situación de no mejorar en absoluto. Y lo mismo ocurre con la contratación.

Las evaluaciones micro parecen llegar a la misma conclusión que las evaluaciones macro.

1º Los resultados producidos por los incentivos a la contratación no justifican el gran peso presupuestario que han recibido a lo largo de ella expansión económica. Porque por una parte desviaron fondos de otras políticas activas (intermediación, formación) se tenía que haber focalizado en grupos de parados especialmente necesitados de mejorar sus resultados laborales. El impacto agregado en el empleo fue relativamente pequeños.

2ª La formación debería haberse diseñado mejor adaptando a las necesidades de los parados. Los impactos positivos resultan después de haber promediado con impactos que en su caso fueron nulos. Por tanto para saber si un programa es efectivo, no sirve solo ver los casos de éxito, sino comparándolo con los casos de los no beneficiados que son estadísticamente iguales.

3ª Es urgente realizar experimentos diseñados de forma fiable de principio a fin, para que se pueda saber el impacto de las políticas y contar con información de calidad.

4ª Las evaluaciones cuasi-experimentales solo se hicieron en muy pocas Comunidades Autónomas. Sería interesante que este tipo de evaluaciones se extendiera al resto.

Qué opinión existe sobre la aplicación de las políticas activas de empleo en España

¿Alguien se preocupa por medir los resultados de la formación ocupacional? Tan sencillo como comprobar si la gente que participa en estos cursos accede al mercado de trabajo y ¿cuánto tiempo permanece en dentro del mercado de trabajo? ¿Un mes, dos años, tres horas? Estas son las preguntas que se hace *Albizu (2014)* dado que en tiempos de precariedad laboral tan importante es medir el acceso al mercado como medir la continuidad en el mismo. Sería posible porque las contrataciones están registradas en la Seguridad Social y los organismos de empleo tienen acceso directo a esa información, se podría saber el tiempo y el ámbito de actividad de la empresa. Por otra parte se necesitan cursos de calidad que aporten conocimientos y capacidades con valor añadido a las personas participantes.

En España, la evaluación no ha tenido un gran papel a la hora de poner en marcha las Políticas Activas de Empleo, dice *Albizu (2014)*. Ha sido en estos últimos años cuando se está empezando a incluir estas medidas. Así en el nuevo modelo se le da importancia a la evaluación de las medidas puestas en marcha, aunque no se centra en examinar resultados de programas concretos, sino solo en los cumplimientos de tareas.

Qué funciona y que no

La mayoría de los estudios microeconómicos, según comenta Alonso-Borrego et al. (2004) muestran que los programas a gran escala no consiguen aumentar la probabilidad de encontrar empleo. Sin embargo en programas a pequeña escala (centrados en grupos específicos con necesidades claramente identificadas) se efectos positivos significativos.

Los estudios macroeconómico, que utilizan datos por países o por regiones para identificar la relación entre intensidad de las políticas activas y comportamiento del mercado de trabajo, tampoco permiten justificar un mayor gasto en políticas a gran escala. En este sentido, la evidencia acumulada internacionalmente se resume en lo siguiente:

Ayuda personalizada en la búsqueda de empleo es la intervención más efectiva para la mayoría de los parados. Pero si hay muchos parados se deberá limitar a determinados colectivos, como grupos objetivo se optarían por los jóvenes y a los parados de larga duración.

Programas de formación:

- Los de tipo general tienen resultados poco esperanzadores, aunque se detectan ciertas posibilidades de éxito para aquellos programas que inciden en los servicios de ayuda a la búsqueda de empleo y que no otorgan derechos adicionales en las prestaciones
- Los de tipo específico que se aplican a pequeña escala son más eficaces, sobre todo si se desarrollan en paralelo con actividades

En la formación continua Tampoco tiene gran éxito. Esta actividad subvencionada en las empresas viene frecuentemente a sustituir formación privada, que se impartiría en cualquier caso, o sirve simplemente para poder acreditar un esfuerzo en esta materia sin preocuparse por la eficacia. Resulta imprescindible una evaluación rigurosa de los resultados de estos programas, que se han desarrollado muy rápidamente tras la constitución del Forcem. La reciente reestructuración de dicho organismo, con la introducción del control del Gobierno para evitar un mal uso de los fondos ha puesto de relieve la mala gestión hasta la fecha.

Respecto de la formación profesional, decir que esta su lugar fundamental está en el sistema educativo. Sin embargo la experiencia demuestra que los enfoques duales, como el alemán, ofrecen formación profesional tanto en el sistema educativo como dentro de las propias empresas, bajo la figura del aprendiz, constituyen la mejor opción para la inserción laboral de los jóvenes.

Las subvenciones directas al empleo. En general tienen unos costes de peso muerto y los efectos de sustitución para este tipo de subvenciones pueden ser muy elevados. Aunque pueden cumplir su papel para reinsertar a parados de larga duración y a mujeres que deseen reincorporarse al mercado de trabajo tras un periodo de inactividad laboral, sobre todo si se combinan con programas de formación específicos y de ayuda a la búsqueda de un puesto de trabajo. Aunque en esos casos es necesario desarrollar mecanismos de control y de supervisión, para evitar que las empresas utilicen estas subvenciones como una fuente regular de subsidios. Igualmente, la ayuda a los parados para la creación de nuevas empresas sólo es eficaz si se elige muy cuidadosamente a los beneficiarios.

La creación directa de empleo en el sector público.- Según Alonso-Borrego et al. (2004), tienen un impacto muy limitado y sus resultados parecen ser poco concluyentes. Se deben utilizar como último recurso y sólo para aquellos individuos con graves problemas para acceder al mercado de trabajo que no se solventan con otro tipo de medidas.

¿Se han aplicado bien estas políticas en España?

La formación a parados ha tenido temarios muy limitados y reiterativos

Uno de los problemas ha sido la concentración y limitación de contenidos en solo unas materias. Así es que no se apuesta por un nuevo modelo de empleo que priorice la cualificación y la calidad de las ocupaciones. Así empieza explicando *Lope (2016)*, que hace falta un mutuo conocimiento entre los Servicios Públicos de Empleo locales y las empresas del entorno. De esta forma se daría formación adaptada a las necesidades de actividades nuevas o que den un valor al factor humano. Para ello hay que diversificar contenidos a partir de los itinerarios personalizados que elaboren los Servicios Públicos de Empleo

Una muestra de lo dicho hasta ahora es que en el año 2012 el 72% de los cursos impartidos se concentraron en siete familias profesionales: Administración y Gestión, Servicios Socioculturales y a la Comunidad, Informática y Comunicaciones, Hostelería, Transporte y mantenimiento de vehículos, Sanidad y Comercio y Marketing.

En alguno de los grupos hay empleos cualificados, pero casi todos son cursos de poca entidad, como por ejemplo cursos de Administración y Gestión, cursos de Informática, cursos de Comunicaciones, etc. Se podría haber incluido cursos avanzados de programación, pero sobre todo lo que se imparte son cursos de mera iniciación al uso de la informática.

El pobre contenido de los cursos para aumentar la cualificación lo confirman tanto los responsables de servicios locales de empleo con los que se ha hablado, como los datos del Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social (2014), que muestran que el 50% de los que han realizado formación ocupacional recibieron menos de 200 horas formativas, mientras que solo el 7,5% han fue 600 horas o más.

En las Comunidades Autónomas, los datos facilitados para 2012 por la Dirección General de Políticas Activas de Empleo de Andalucía reitera la concentración en las mismas siete familias profesionales y en cuanto a los datos facilitados por el SOC catalán para 2013 también marcan una concentración en seis familias; excluyéndose Sanidad de las siete predominantes en el conjunto español y mostrando una mayor presencia de mujeres (56,5%) que de hombres (43,5%), y muy baja participación de los mayores de 55 años (el 3,7% de los formados).

En parecidos términos se expresan *Calvo y Lerma (2009)* que hacen tanto una crítica formal: La oferta de políticas activas de empleo se ha mantenido estática en los últimos veinte años. No han sido reflejo de los cambios que ha habido en el contexto económico, social o productivo, sino que han seguido como estructuras fijas. Con una repetición de cada uno de los programas en los últimos diez años. Aspectos como el tamaño del municipio o los años en que ha estado funcionan el Servicio de Empleo local han determinado la repetición casi automática de los programas.

Una crítica a la efectividad diciendo que el modelo pone el acento en factores vinculados con el proceso poniendo el interés en justificar económicamente la finalidad del gasto de los recursos utilizados sin atender a criterios cualitativos del tipo de inserción o adecuación al perfil del parado.

Finalmente hay una crítica institucional relativa a la falta de coordinación existente entre los distintos niveles administrativos responsables en materia de empleo. No existía una alineación de objetivos entre el nivel normativo que regula el programa con el nivel decisorios que realiza la concesión del programa ni con el nivel ejecutor encargo de la aplicación del mismo. Además

con una falta de canales fluidos entre los distintos niveles para la mejora continua. Con el tiempo esto ha generado en una autarquía funcional en cada una de las agencias.

Incentivos y subvenciones a la contratación en exceso

Todavía hoy, están sobredimensionados los recursos dedicados a la promoción empleo privado. Es lo que apuntan *Calvo y Lerma (2009)* respecto a las medidas de empleo subvencionado en España. Esto se materializó en bonificaciones y reducciones de cuotas a la seguridad social, constituyendo una parte muy importante de las Políticas Activas de Empleo.

Esta apreciación aparece en el informe que redactaron en 2009, sin embargo su diagnóstico sigue vigente hoy en día, toda vez que los datos que se muestran en la tabla de abajo para el periodo 2012-2015, confirman el problema.

Tabla 2. Distribución de recursos PAE por ámbitos: 2012-2015 en miles de euros

Ámbitos	2012	2013	2014	2015
Orientación Profesional	121.963,00	50.542,00	55.042,00	250.962,83
Formación y Recualificación	1.682.933,32	1.654.203,93	1.605.676,51	1.682.933,32
Oport. empleo y fomento contratación	2.850.839,89	1.271.914,40	1.468.635,79	1.996.872,79
Fomento igualdad oportunidades	500,00	500,00	500,00	960,18
Oport. empleo y formación	261.750,25	255.966,52	245.608,15	
Oport. empleo colectivos con dific.	210.737,00	234.544,00	234.544,00	
Autoempleo y creación de empresas	51.001,08	51.001,08	26.401,08	27.242,08
Promoción desarrollo ec. territorial	5.141,00	5.141,00	2.641,00	
Fomento movilidad geográfica y sectorial	2.210,18	710,18	460,18	
Programas varios ámbitos PAE	590.087,45	249.206,83	450.030,33	352.388,73
Modernización Servicios Públicos Empleo	30.000,00	30.000,00	15.000,00	100.000,00
Cuotas a organismos internacionales	56,57	228,50	13,17	30,24
Total	5.807.219,74	3.803.958,44	4.104.552,21	4.788.145,03

Fuente: Planes Anuales de Política de Empleo periodo 2012-2015 según Presup^o Gles del Estado

Y eso que hay consenso entre los expertos en el sentido de que las subvenciones a la contratación no contribuyen a crear empleo, si no se focalizan en colectivos específicos y con exigencias añadidas a la propia subvención. Con ello se genera un “efecto de peso muerto”: la empresa contrata cuando lo necesita tanto existan o no subvenciones. También se produce un “efecto sustitución”: se contrata a una persona susceptible de subvención en lugar de otra que no lo es.

En esta misma línea coincide el informe de *Jansen (2016)* que dice que España, tradicionalmente, ha destinado una parte importante de su gasto de las Políticas Activas de Empleo a incentivos a la contratación y relativamente poco en medidas de formación. Así en el año 2008 los incentivos económicos para el empleo en el sector privado fueron un tercio del gasto total en políticas activas. Cuando según todos los estudios los incentivos a la contratación para grupos amplios de trabajadores tiende a producir resultados ineficientes, ya que generan lo que se conoce como efecto peso muerto si no están bien orientados y al mismo tiempo se pueden producir efectos indeseables de sustitución.

Aunque el uso de los incentivos a la contratación se ha racionalizado bastante entre 2011 y 2013, pues bajó hasta la sexta parte del gasto total en Políticas Activas de Empleo ese año, sin embargo, a partir de entonces empezó un cambio de tendencia y ahora están aplicando a gran escala bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social para los empleados con contratos permanentes.

Según *Pérez del Prado (2015)* al examinar los datos de nuestras Políticas Activas de Empleo, ve que en el 2011 **dos de cada tres euros** van a incentivos, mientras que el euro restante se destina casi a partes iguales a formación y autoempleo y emprendimiento.



Gráfico.1 Distribución de la inversión por tipo de Políticas Activas de Empleo

Fuente: Datos de Eurostat y OCDE. Año 2011

A pesar que todos los expertos coinciden en que (bonificaciones, reducciones o subvenciones en relación a las cotizaciones a la Seguridad Social) producen peso muerto, porque son usados para empleos que se iban a crear de todas formas, aún en su ausencia del incentivo

Daniel Pérez continúa explicando que mejores resultados alcanzan las políticas formativas y las de intermediación, siempre que estén bien diseñadas, para lo que es importante que se prevea su evaluación y revisión constantes. No estamos invirtiendo bien nuestro dinero o, más correctamente, existen alternativas más eficientes.

En el *Informe de la Comisión Europea de 2017* se vuelve a advertir a España que los incentivos a la contratación destinados a reducir la segmentación (trabajo temporal, trabajo fijo) no siempre están bien definidos. A escala nacional, existe una amplia gama de incentivos, por ejemplo reducciones de las cotizaciones empresariales o bonificaciones a la contratación permanente y a la transformación de contratos temporales en contratos indefinidos. En 2015, el 10,9 % de los contratos subsidiados fueron contratos permanentes (principalmente de trabajadores jóvenes o mayores, en pequeñas empresas). Los grupos de trabajadores admisibles son bastante amplios, lo que parece indicar que los incentivos no están suficientemente orientados hacia aquellas personas que tienen mayores dificultades a la hora de (re)integrarse en el mercado laboral. Por otra parte, la investigación pone de manifiesto que los subsidios conllevaron efectos de «peso muerto» y de sustitución, es decir, que no fueron eficaces o incentivaron la sustitución de los trabajadores no subsidiados.

Sin embargo para otros autores como *Molina (2015)* este tipo de políticas si su diseño y aplicación se hace adecuadamente, es un instrumento efectivo para combatir la segmentación del mercado laboral, y la integración laboral de los parados con pocas probabilidades de colocarse. Fomenta la estabilidad en el empleo en periodos de crisis y la recuperación económica.

Según este profesor las razones que argumentan los expertos para eliminarlo es que este instrumento se ha convertido durante bastante tiempo en la principal medida de políticas activas de empleo. Y ahora se quiere pasar a todo lo contrario a eliminarlo totalmente. Lo cierto es que la aplicación en la última década ha sido bastante desconcertante.

Desde el 2006 hasta el 2012 se mejoró su diseño y tuvo un impacto positivo como política activa, limitándose su aplicación a determinados, y también la duración de la aplicación. Pero entre 2014 y 2015 se da marcha atrás en el proceso de racionalización y se vuelve a generalizar su concesión a cualquier parado, lo que aumenta el efecto peso muerto. Esto no sirvió para crear mucho empleo y por contra disminuyó totalmente su eficacia. El criterio de aplicación se debe circunscribir únicamente a colectivos que tengan empleabilidad o sea a los colectivos peor situados en el mercado de trabajo

Llega un modelo nuevo de Políticas Activas de Empleo

Tal como explica *Lope (2015-a)* a partir de 2013 los criterios de evaluación de las Políticas Activas de Empleo dan un gran cambio por parte del gobierno español con nuevos criterios que son los que figuran en la *Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016* y que luego se desarrolló en el *Plan Anual de Política de Empleo 2014*. Hay una orientación a resultados que se concreta en 57 indicadores que están incluidos en dos tipos de objetivos:

Objetivos estratégicos (13 indicadores repartidos de la siguiente forma)

- a) Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y poner en marcha el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España: 3 indicadores
- b) Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo: mayores de 55 años, desempleados de larga duración y beneficiarios del PREPARA: 2 indicadores
- c) Mejorar calidad de la Formación Profesional para el Empleo: 3 indicadores
- d) Reforzar vinculación de políticas activas y pasivas: 3 indicadores
- e) Impulsar el emprendimiento. Incluye 2 indicadores.

Objetivos estructurales (44 indicadores repartidos entre los 6 ejes)

EJE 1. Orientación: 8 indicadores

EJE 2. Formación: 13 indicadores

EJE 3. Oportunidades de empleo: 5 indicadores

EJE 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo: 2 indicadores

EJE 5. Emprendimiento: 5 indicadores

EJE 6. Mejora marco institucional del Sistema Nacional de Empleo: 11 indicadores

En base a estos indicadores se evalúa la gestión que llevan a cabo las Comunidades Autónomas y su cumplimiento de los objetivos fijados. De su resultado obtendrán parte de la financiación que reciben para aplicar sus Políticas Activas de Empleo el año siguiente. Y continúa dando detalles: Está orientado a la consecución de objetivos y en la evolución de los resultados obtenidos en cada uno de ellos.

A partir del mismo las Comunidades Autónomas tienen una financiación de sus Políticas Activas de Empleo que dependerá en buena parte de los resultados obtenidos en la evaluación de los objetivos marcados en el plan. Pero, como dice *Lope (2015-a)*, esa evaluación se presenta pobre, porque simplemente se mira el que se hayan cumplido los objetivos fijados en el plan y no sobre el resultado de los programas concretos que implanten. Lope nos dice que éste es el mayor defecto que se le puede achacar al nuevo plan.

Habría que modificar la forma de las evaluaciones y hacerlo de los programas concretos. Explica que habría que apoyarse en métodos contractuales para que mejoraran las acciones sobre la empleabilidad de los parados. Pero advierte que este segundo método es más costoso, si bien hay que apostar por él porque es la forma de conseguir una eficacia a los programas.

A pesar de todo, el citado autor, ve que este nuevo modelo tiene elementos positivos. Como por ejemplo la racionalidad del diseño de los programas a aplicar, que resulta de su interacción con objetivos que ahora se delimitan mejor. O el del establecimiento de indicadores, que dan mayor concreción técnica de los datos sobre las Políticas Activas de Empleo. También la participación de las Comunidades Autónomas en el seguimiento y revisión de los indicadores en el Foro telemático creado.

Respecto a este nuevo modelo de Políticas Activas de Empleo, *Cabeza (2014)* dice que hay una incipiente actuación por objetivos o evaluación de resultados, pero en términos generales, el nivel analítico de los Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE) solo puede calificarse como regular. Mantiene que habría que adaptar la actuación de los Servicios Públicos de Empleo al marco legal establecido para las políticas activas de empleo. Y pasar de un modelo centrado en las subvenciones, a otro modelo pensado para un catálogo de servicios, lo que quiere decir que dicho catálogo debería actualizarse periódicamente. En general, el autor, ve tanto retos como disfunciones y comenta que hay muchas. Pero que sobre todo lo que más abunda son las disfunciones.

La *Comisión Europea en su Informe para España de 2016* se cuestionaba la forma en que los Servicios Públicos de Empleo puedan ofrecer orientación individualizada y eficaz, y ayuda en la búsqueda de empleo, dado que la actividad de estos sigue siendo limitada. A pesar de los objetivos estructurales previstos en el marco de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 para modernizar los servicios públicos de empleo, hasta ahora no se han

tomado medidas para aumentar la asistencia, en particular para las personas más alejadas del mercado laboral.

Otra muestra de las dificultades para ello es que los Servicios Público de Empleo Estatal redujeron su personal un 13,4 % entre 2011 y 2014. Luego el nuevo programa para los desempleados de larga duración, anunciado para 2016, aumentará la carga de trabajo al personal de este servicio.

En cuanto al portal único de empleo creado en 2014 puede contribuir a la mejora de la movilidad de los trabajadores, pero actualmente el número de ofertas de empleo que presenta sigue siendo bajo. La cooperación entre los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas y las agencias de colocación privadas aún es marginal. Y las agencias privadas ofrecen servicios limitados de intermediación, sobre la base de las subvenciones concedidas por el servicio nacional de empleo.

Por otra parte dice que la aplicación de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo va con retraso. En cuanto al Catálogo de Servicios 2014-2017, publicado por el Servicio Público de Empleo Estatal en octubre de 2014, y que pretende mejorar la coordinación y garantizar un nivel mínimo de servicios en todo el país; dice que todavía no se dispone de datos para evaluar su impacto.

Además advierte de que no se está llevando a cabo ningún seguimiento o evaluación sobre la manera en que las Comunidades Autónomas están aplicando los nuevos protocolos. Preocupa que los indicadores utilizados para la asignación de los recursos no reflejen correctamente la eficacia o la eficiencia de las medidas aplicadas.

Y en el *Informe del 2017*¹⁴, aparece que España está adoptando medidas para reforzar el apoyo personalizado a los desempleados de larga duración. Que en 2016, asignó 515 millones de euros a lo largo (2016-2017-2018) a este nuevo Programa de Acción Conjunta de asistencia a un millón de desempleados de larga duración. En el mismo se prevé la elaboración de perfiles e itinerarios de inserción personalizados, para lo que se está desarrollando una herramienta de elaboración de perfiles, y se ha fijado un límite máximo de 120 casos tramitados por tutor.

El éxito del Programa dependerá de la capacidad de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos, así como de la estabilidad de la financiación.

En el mismo informe dice que los indicadores, y el desempeño de los Servicios Públicos de Empleo en la prestación de servicios a las empresas y a los que buscan trabajo, todavía en muy bajo. El porcentaje de ofertas gestionadas por dichos servicios es muy pequeño, así como su contribución a la integración laboral (2 % del total de ofertas frente a una media del 10 % en la Unión Europea. (Datos EPA)

Solo el 27,5% de los parados se dirigió en el año 2015 a buscar trabajo a un Servicio Público de Empleo. España tiene el porcentaje más bajo de la Unión, cuya media es del 48,3%. Sin embargo nuestro país tiene un gasto relativamente bajo en políticas para los paados de muy larga duración. Menciona que en una evaluación comparativa de los Servicios Públicos de

¹⁴ Comisión Europea (2017)

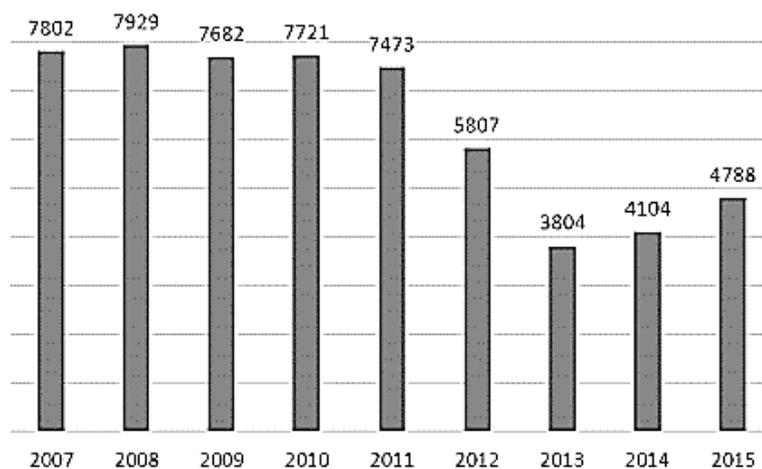
Empleo autonómicos encargada por las autoridades españolas, se veían grandes diferencias de desempeño entre las Comunidades Autónomas. Esto obedece entre otros factores, a las debilidades en la cooperación con las autoridades nacionales y la atención que se presta a los procedimientos y no tanto a los resultados. También se han registrado pocos avances en la implantación de los puntos de contacto únicos.

Las restricciones presupuestarias inciden en los recursos para aplicarla

Partiendo de la base que la formación es básica para adecuar las capacitaciones laborales a las necesidades del tejido productivo y creación de actividades emergentes. Tanto la formación a personas desempleadas, y la dirigida a ocupadas, deberían ser las acciones de más importantes.

Es lo que argumenta *Lope (2016)*, que dice que el problema es porque las restricciones presupuestarias en las Políticas Activas de Empleo, han frenado el impulso a estas políticas de forma que en España, situándose por debajo de la media de la Unión Europea.

Gráfico.2 - Evolución entre 2007 y 2015 de los Presupuesto destinados a Políticas Activas de Empleo (Cifras en Millones de euros)



Fuente: Datos tomados del SEPE por Andreu Lope

Según explica la financiación se ha reducido muy considerablemente desde 2012. Si en los primeros años de la crisis se mantenía la financiación, aunque reduciéndose ligeramente en el 2011, con la llegada al gobierno del PP se ve que en 2012 un gran recorte que continuó en el 2013, lo que hace que los repuntes de 2014 y 2015 no permitan ni acercarse a la cifra máxima de 7.929 millones de euros alcanzada en el año 2008.

Insuficiencia de los Servicios Públicos de empleo

Así, comenta *Lope (2016)*, la Organización Internacional del trabajo recomienda que haya un técnico en los Servicios Públicos de Empleo por cada 80 desempleados. En nuestro país es casi seis veces mayor: 450 desempleados en el año 2011, y todavía se redujeron mucho más estos recursos en 2012. En Cataluña el Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) la proporción era un técnico por cada 305 parados en el año 2010 y uno por cada 412 en 2015. Con estos números es imposible ofrecer servicios acordes con las necesidades de las personas. Tal es así que llevó a los responsables locales a una protesta pública.

Después en abril de 2016 el gobierno de la Generalitat aprueba contratar 110 técnicos para atender individualizadamente (o aproximarse a ello) a los destinatarios de los Servicios Públicos de Empleo. Según *Lope (2016)*, es imprescindible un número adecuado de técnicos bien formados, porque si no las acciones de orientación personalizada o de intermediación laboral, no son posible hacerlas eficazmente. En el caso de la intermediación con datos del Servicio Público de Empleo para 2012 y 2013 y del Comité Económico y Social para 2014, las colocaciones gestionadas por los servicios públicos oscilaron entre el 7 y el 8 % del total. Cierto que hay que tener en cuenta que “en un mercado laboral libre, el porcentaje de ofertas que entra en los servicios de empleo es minoritario” (es lo que comenta una responsable del SOC entrevistada). Pero este muy número tan bajo de colocaciones también tiene que ver con los pocos recursos que tienen estos servicios.

La *Comisión Europea* el año pasado en la sección “Apartado Laboral”, hacía notar que la aplicación de las recientes reformas de las políticas activas de empleo en España sigue siendo difícil. De los 400 000 beneficiarios previstos del Programa de Activación para el Empleo, aprobado en diciembre de 2014, hasta septiembre de 2015 solo se recibieron 120 000 solicitudes (de las cuales se aprobaron 71 000). Ello puede indicar una capacidad administrativa desigual, un exceso de burocracia y mecanismos de difusión poco eficaces.

Y que sigue siendo limitada tanto la capacidad de los Servicios Públicos de Empleo para ofrecer orientación individualizada y eficaz, así como para prestar ayuda en la búsqueda de empleo. Que hasta ahora no se han tomado medidas para aumentar la asistencia, en particular para las personas más alejadas del mercado laboral, en particular para las personas más alejadas del mercado laboral. Y eso, a pesar de los objetivos estructurales previstos en el marco de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 para modernizar los servicios públicos de empleo.

Un dato significativo que aporta este informe es que el aparece sobre que el Servicio Público de Empleo Estatal, que redujo su personal un 13,4 % entre 2011 y 2014. En este contexto, es probable que el nuevo programa para los desempleados de larga duración, anunciado para 2016, aumente la carga de trabajo del personal de este servicio.

Continúa el informe que el portal único de empleo creado en 2014 puede contribuir a la mejora de la movilidad de los trabajadores, pero que actualmente el número de ofertas de empleo que presenta sigue siendo bajo. La cooperación entre los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas y las agencias de colocación privadas aún es marginal. Las agencias privadas ofrecen servicios limitados de intermediación, sobre la base de las subvenciones concedidas por el servicio nacional de empleo.

También la *OCDE (2017)* -Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico- en la presentación del Informe de este año coincide con la opinión anterior. Así según este organismo, en España si bien el gasto en programas de formación e inserción laboral ha aumentado y su enfoque se orienta más a conseguir que los parados encuentren trabajo, sin

embargo, lo que destina a programas de activación para desempleados fue de 3,9% del PIB en España, frente a un promedio OCDE de 14,5%. Advierte que es necesario mejorar las políticas de activación, tanto cuantitativa como cualitativamente, incrementando el número de profesionales de los servicios de empleo por cada desempleado y recurriendo en mayor medida a herramientas de creación de perfiles de los desempleados y a asesores especializados. También hay que seguir mejorando la coordinación entre administraciones.

Falta evaluar la eficiencia de los programas

La *Comisión Europea* en el Informe de 2016 menciona que nuestro país no dispone de datos sobre la eficacia del Programa de Recualificación Profesional PREPARA, creado para la mejora profesional de las personas desempleadas que hayan agotado su protección por desempleo y apoyar la vuelta al trabajo de sus beneficiarios. La coordinación entre las instituciones del mercado laboral de la Administración Central y las Administraciones Autonómicas no está resultando eficaz a la hora de prestar una ayuda personalizada y facilitar el acceso o la reincorporación al mercado laboral.

El Catálogo de Servicios 2014-2017, publicado por el Servicio Público de Empleo Estatal en octubre de 2014, todavía no se dispone de datos para evaluar su impacto. Continúa diciendo que no se está llevando a cabo ningún seguimiento o evaluación sobre la manera en que las Comunidades Autónomas están aplicando los nuevos protocolos. Y preocupa que los indicadores utilizados para la asignación de los recursos no reflejen correctamente la eficacia o la eficiencia de las medidas aplicadas.

Según advierte *Miguel (2015)* en el nuevo modelo de Políticas Activas de Empleo, aunque se pretende definir objetivos, adjudicar financiación, y evaluar resultados de las Comunidades Autónomas con indicadores por objetivo, para así revisar la financiación según su cumplimiento, sin embargo tiene importantes fallos. La evaluación no mide el grado en el que las personas que han estado en un programa han mejorado su empleabilidad.

La evaluación que hace solo compara el volumen de programas con el volumen de parados. En casi todos los países de la Unión Europea, lo que se mide es el grado de inserción del grupo de los que han participado, con el grupo de control de los que no han realizado el mismo programa.

Reconoce que se ha producido una mejora en el diseño de los programas y que las Comunidades Autónomas participan más en la construcción de los indicadores que se utilizan para la evaluarles. En los muestreos que se han hecho los entrevistados comentan que todavía hay mucha centralización. Los expertos también echan en falta que los ayuntamientos, y las empresas se involucre más.

Falta coordinación entre administraciones y a nivel institucional

Uno de los retos añadidos que nuestro país tiene para la eficiente aplicación de las Políticas Activas de Empleo es el conjunto de instituciones que concurren en su administración de las mismas y su conexión con las Políticas Pasivas. *Cabeza (2014)* explica que asistimos a una espiral creciente de documentos que pueden nublar la percepción de la realidad y confundir entre plasmar por escrito unas orientaciones o incidir directamente en ella.

Según este profesor, a la luz de los distintos informes que los organismos internacionales y en concreto la Comisión Europea hace a España se le presentan una serie hitos que no va a poder cumplir fácilmente, a menos que se ponga de una manera seria a la tarea: Coordinar adecuadamente las administraciones autonómicas en materia de políticas de empleo; Armonizar adecuadamente las políticas activas con las políticas pasivas, (algo complejo teniendo en cuenta que las primeras están descentralizadas, y las segundas centralizadas); Trabajar conjuntamente los servicios públicos con las agencias privadas de empleo para conseguir un resultado óptimo; Mejorar sustancialmente los actuales servicios públicos de empleo para que den adecuada respuesta a los desafíos que se le plantean, y dar especial respuesta a los grupos de personas desfavorecidas.

De la gestión de las políticas activas de empleo, comenta, que al estar repartidas entre el Servicio Público de Empleo estatal y las Comunidades Autónomas, se tuvieron que crear una serie de mecanismos de coordinación en sistema Nacional de Empleo. La opinión que manifiesta Jaime Cabeza sobre su trayectoria y funcionamiento es muy crítica. Nos dice que “Ha habido un desacertado diseño de las políticas activas de empleo por parte del Estado, y una escasa colaboración institucional, poca implicación e interés por parte de las Comunidades Autónomas en los aspectos generales”.

Según el autor, esto se debe a la deficiente actuación tanto de los organismos estatales como de los autonómicos de los que dependen sus Servicios de Empleo, que no asumen o no son conscientes de sus responsabilidades. De estos mecanismos la Estrategia Española de Empleo (EEE) y el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE), dice que las Comunidades Autónomas muestran una despectiva poca atención tanto en su diseño, como en el seguimiento y evaluación, más allá de los “deberes” que llegan desde las instancias estatales.

En el Informe de la Comisión Europea (2016) se le advierte a nuestro país, de que no se está llevando a cabo ningún seguimiento o evaluación sobre la manera en que las Comunidades Autónomas están aplicando los nuevos protocolos. Preocupa que los indicadores utilizados para la asignación de los recursos no reflejen correctamente la eficacia o la eficiencia de las medidas aplicadas.

Y en el informe del año siguiente¹⁵ se menciona que en una evaluación encargada por el gobierno central sobre los distintos Servicios Públicos de Empleo autonómicos, se ve que hay unas diferencias muy grandes en cuanto al desempeño entre las Comunidades Autónomas. Esto, según el informe, se debe entre otros factores, a las debilidades en la cooperación con las autoridades nacionales y la atención que se presta a los procedimientos y no tanto a los resultados. También se han registrado pocos avances en la implantación de los puntos de contacto únicos.

Las deficiencias detectadas incluyen cierto desconocimiento mutuo en cuanto a las responsabilidades, tareas y metodologías; estructuras operativas que no valoran la necesidad de cooperar con otros servicios y otros agentes locales; y los derechos individuales a servicios que no dependen de una evaluación de las necesidades. Además el informe añade que a nivel autonómico la coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales es mejorable, lo que entorpece la prestación de los servicios ampliados que necesitan las personas que buscan empleo para superar los múltiples obstáculos a los que se enfrentan.

¹⁵ Comisión Europea (2017)

4. El paro de larga duración

España desde 2006 sufrió una gran crisis en el empleo, las tasas de paro subieron sin freno hasta el año 2013. A partir de ahí y ya en el 2014 la economía empezó a entrar en crecimiento, y los dos años siguientes se vio como bajaba el paro, casi al mismo ritmo en que había subido en los dos anteriores.

El año 2012 fue el año de la reforma laboral, que cambio un montón de temas que hasta entonces eran intocables e hizo grandes recortes en las partidas de Políticas Activas de Empleo. El año 2016 se empezó a destinar algo de presupuesto a estas partidas, pero no llegan al punto en que estaban cuatro años antes.

Cuantificación del Problema.

A finales del 2016, según el INE, aparecíamos con una población activa de 22,7 millones de personas y de ellas 4,2 millones estaban en paro, el 18,6%. *Los de larga duración*, es decir aquellos que buscaban trabajo desde hacía más de un año y no lo habían conseguido, según datos INE 2016¹⁶ eran 2,4 millones de personas. Es decir 10,5% de la población activa, que es más de la mitad de los parados. Pero en ese colectivo de parados de larga duración, había todavía otro grupo cuya situación era peor. Eran los llamados “parados de muy larga duración”, aquellos desempleados que lo son desde hace, dos o más años.

Tabla.3 Datos de población activa y de paro

Poblacion activa (en miles de personas)	22.745,9	Año 2016
- Ocupados	18.508,1	
- Parados	4.237,8	18,6%
Parados (en miles de personas)		
- Corta duracion	1.845,8	
- Larga duracion	2.392,0	10,5%
	LD	MLD
	< 2 años	= ó > 2 años
1º empleo	83,4	154,9
Ya trabajaron	550,4	1.603,3
	633,8	1.758,2
		73,5%

Fuente: Datos INE 2016

Representaban el 73,5% (casi la mayoría) de los parados de larga duración. Esta proporción es tremenda, sobre todo porque las personas que están sin trabajar más de dos años pierden habilidades y capacitación, lo que dificulta luego su reinserción en el mercado laboral. Se convierten en parados crónicos y pueden incluso entren en el colectivo de personas en riesgo de exclusión social.

¹⁶INE 2016: El concepto “Parados de Larga Duración”, aparece bajo dos epígrafes:

- “Parados por tiempo de búsqueda de empleo”, su importe resulta de la suma de dos entradas:
 - de 1 a 2 años: 633,8, y
 - más de 2 años: 1758,2. Lo que asciende a: **2.392** miles de personas.
- “Perdieron su empleo hace más de 1 año”: **1.946,7** miles de personas.

Opté por el primer epígrafe: **2.392** miles de personas, dado que tiene desagregada la cifra entre LD y MLD, y creo que el concepto es el correcto. En la prensa aparecen tanto uno como otro.

Tabla.4 Comparativa interanual del paro

	2015	2016	
Parados (en miles de personas)	4.779,5	4.237,8	-11,3%
- Corta duracion	1.934,3	1.845,8	
- Larga duracion	2.845,2	2.392,0	-15,9%
LD < 2 años	761,4	633,8	
MLD = o > 2 años	2.083,8	1.758,2	-15,6%

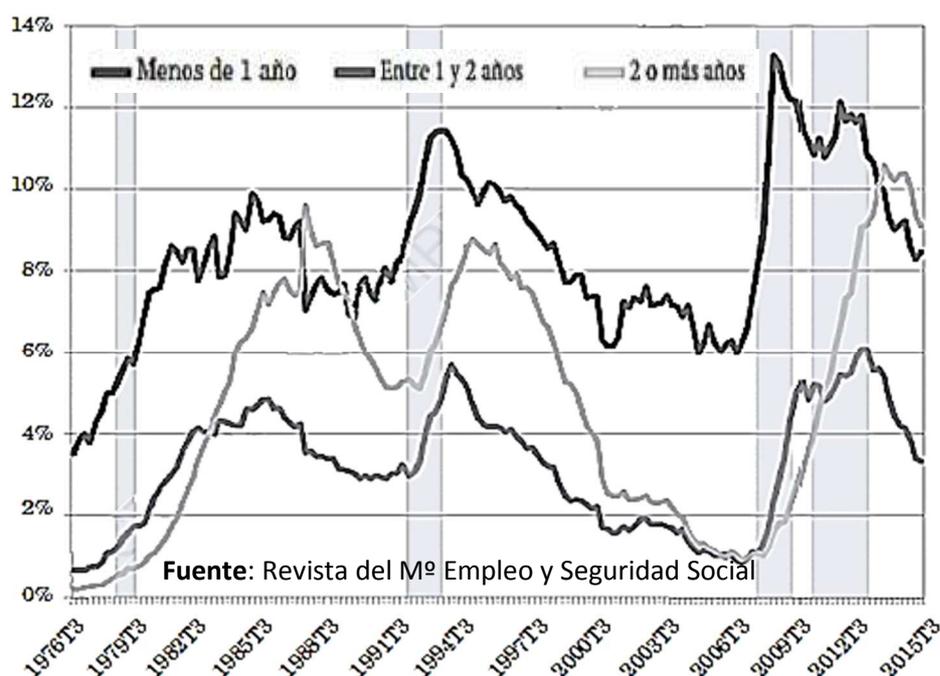
Fuente: Datos INE (en miles de personas)

De todas esas cifras, la única parte positiva es que cada vez el número de personas paradas son menos que el año anterior. En 2016 la bajada fue del 11,3% respecto al 2015, y ya es el cuarto año que desciende. El cuanto al colectivo de desempleados de larga duración, disminuye su número en un 15,9% respecto al año anterior.

Descripción del fenómeno del paro de larga y muy larga duración

Durante la crisis económica y la recesión que sufrimos, los máximos esfuerzos se volcaron en que no hubiera más parados. Ahora que la economía ya crece y las empresas tiran del empleo, las Políticas Activas tienen que enfocarse en resolver el paro de larga duración. Explican *Felgueroso y Jansen (2016)* que el reto de los parados de larga duración es un fenómeno que siempre se presenta al final de las recesiones, y claro la salida de la crisis va a ser muy desigual dependiendo del colectivo en que te encuentres.

Gráfico.3 Evolución tasas de PARO según el tiempo que tarda en salir del mismo (1976-2015)



En el gráfico se ve que el “paro de corta duración” cayó del 12% al 8%, cuatro puntos en cuatro años. Esta bajada tan fuerte como esta no la ha habido en 40 años, y en un espacio tan corto. Por el contra “el paro de muy larga duración” que alcanzó un máximo en 2012, todavía está por encima de los porcentajes de recesiones anteriores.

Los trabajadores menos cualificados corren mayor riesgo de quedarse atrás y caer en situaciones de exclusión social. Las tasas de empleo han seguido una clara descenso. Aunque como dicen *Felgueroso y Jansen (2016)*, este deterioro a las personas poco formadas no solo

es por la crisis, esta tendencia se ve ya en los treinta últimos años. Aunque ahora es dramática, así las que solo tienen la enseñanza obligatoria, o que no han terminado, representan más de la mitad de los desempleados, y su peso es todavía más grande entre los parados de muy larga duración.

Entre los parados de muy larga duración se encuentran también trabajadores de la construcción, y mayores de cincuenta años. El porcentaje de los que colocan, desde que empezó la crisis es muy bajo. Y en la actualidad menos del 10% se han formado, con lo que el riesgo de exclusión social es grande.

Según *Jansen (2016)*, con el tiempo, en este colectivo las condiciones tienden a deteriorarse por causas tan diversas como la pérdida de motivación, erosión de sus habilidades, o preferencia de las empresas de personal con experiencia reciente. La experiencia muestra que los efectos negativos que produce la duración del paro de dos o más años es bajar un 13% la probabilidad de encontrar empleo. Lo que quiere decir que estar parado más de dos años representa un hándicap mayor que el que tiene un parado con estudios primarios frente a uno con estudios universitarios.

La causa de que en una sociedad se produzca paro de larga duración, unas veces es porque las empresas no demanden trabajo. Pero ahora en España, comentan *Felgueroso y Jansen (2016)*, aparte de que pueda haber algo de esto, también hay problemas porque los trabajadores no están cualificados para los trabajos que ahora demanda la sociedad. Y eso ya es más complicado de arreglarlo. La vuelta al trabajo de los parados de larga duración pasa obligatoriamente por la asistencia personalizada a cargo de expertos en inserción laboral y con una gran inversión en formación

Qué hacer para intentar solucionar este problema

Según *Jansen (2016)*, la experiencia de otros países demuestra que unas políticas activas de empleo bien diseñadas mejoran la empleabilidad y la contratación de los parados en el sector privado. Incluso en situaciones adversas, y con altas tasas de paro. El problema en nuestro país es que las políticas no están bien diseñadas para llevarlas a cabo, y tampoco las instituciones saben apoyarlas debidamente. Los antecedentes de políticas activas de empleo mal diseñadas han creado una total desconfianza hacia ellas.

En opinión de este autor, los Servicios Públicos de Empleo no tienen el personal suficiente, y su desempeño tampoco es bueno en la atención a las políticas activas de empleo. Ahora debido a las recomendaciones y advertencias de la Comisión Europea por lo menos a nivel teórico empieza a cambiar. El Gobierno Central y las Comunidades Autónomas han acordado un plan conjunto “Programa de Acción Conjunta para Desempleados de larga duración” para prestar atención individualizada a ese colectivo de casi dos millones. El presupuesto para esta acción hasta 2018 es de 515 millones.

Hay que conseguir una buena coordinación entre los diferentes responsables y organizaciones involucradas, potenciar la capacidad de los Servicios Públicos de Empleo para que puedan dar apoyo individualizado según lo que cada desempleado necesita, comenta *Jansen (2016)*. Ahora no hay una estructura suficiente para realizarlo, además de que el desempeño es muy bajo, por falta de dotaciones, y excesiva carga de trabajo de los orientadores. Otro problema añadido es que en España el sistema de prestaciones tiene una estructura dividida en varias capas, que dificulta el apoyo a los desempleados de larga duración. El perder las ayudas debilita la motivación del desempleado, y lo que empuja a que algunos abandonen el

programa e intentan entrar en la economía sumergida. La continuidad del itinerario personalizado solo puede asegurarse si hay mecanismos que regulen el intercambio de formación entre el usuario, el Servicio Público de Empleo autonómico y los servicios sociales, o si el derecho a la ayuda asistencia garantiza el acceso a los servicios de colocación de los Servicios Públicos de Empleo.

Como las prestaciones asistenciales se financian con los presupuestos autonómicos, los servicios sociales pueden tener incentivos a colocar a las personas en los programas públicos de empleo que no mejoren mucho la empleabilidad de la persona pero le concedan acceso a las prestaciones de desempleo financiadas centralmente al terminar dicho empleo.

Y a la inversa el Servicio Público de Empleo estatal puede tener incentivos para concentrar sus escasos recursos en parados con derecho a prestaciones de desempleo. Estos riesgos solo pueden ser evitados mediante una cooperación entre los distintos niveles de la administración.

También comenta que el fallo de los Servicios Públicos de Empleo es la casi inexistencia de "itinerarios individualizados. La UE nos lo ha transmitido insistentemente su preocupación por lo lento de las reformas en este tema y nuestra poca capacidad para dar estos servicios. El caso es que el personal que lo tiene que hacer actualmente tienen demasiada carga de trabajo, y no se cuenta con herramientas de perfilado para medir la distancia de los parados al mercado de trabajo y ver la probabilidad de que pueda acabar como parado de larga duración. Esta herramienta es imprescindible antes de desarrollar los servicios específicos que cada uno necesita. En toda Europa estas técnicas son de uso común.

Sin embargo en España los Servicios Públicos de Empleo proporcionan estos servicios según edad o duración del paro, o bien como estiman los orientadores sociales. Al final esto acaba en procesos rutinarios de servicios y programas estandarizados. Sin embargo las herramientas de perfilado ayuda a hacer bien el diagnóstico inicial y facilita el diseño de itinerarios personalizados y eficaces. Además se hace un uso más eficiente de los recursos. La incorporación del sistema de perfilado con la capacidad de prever es una condición sin la cual no funciona la prestación de servicios individualizados a los demandantes de empleo.

Al separar en grupos de empleabilidad esperada a los parados, permite que el Servicio Público de Empleo elija los servicios más eficientes para cada uno e incluso sirve para remitir personas a las agencias de colocación y para la fijación de tarifas para estos servicios. En cualquier caso se necesita la contratación y formación del suficiente número de orientadores profesionales para que puedan atender al gran número de parados de larga duración.

Felgueroso y Jansen (2016) comentan que España no dispone aún de perfilado estadístico para atender a los desempleados. Y que este es un instrumento fundamental para atender de forma personalizada a los desempleados y gestionar mejor las políticas activas. Con esta herramienta se indicaría qué competencias deben adquirir cada desempleado para reincorporarse al mercado de trabajo, según sus competencias profesionales. O lo que es lo mismo la probabilidad de salir del paro en función de evolución esperada de las empresas y el nivel educativo.

¿Cómo empezar con esta técnica? Utilizando los datos ya registrados en las oficinas de empleo y completarlos con cuestionarios personales específicos sobre habilidades cognitivas no cognitivas. El perfilado de los desempleados serviría de apoyo a los orientadores de las agencias de empleo públicas y privadas, y también a los del tercer sector que intervienen en los procesos de intermediación hay colocación.

Además facilitaría la creación de los itinerarios individuales de formación, que son los elementos de referencia a las políticas de rentas asistenciales y de reintegración laboral de los parados de larga duración. Pero para hacer esto se necesita también a los orientadores. El gobierno debe realizar un esfuerzo para aumentar el número orientadores (uno de los más bajos de la UE por el número de parados) como en su formación.

Tras estas dos cosas, además se necesita una evaluación rigurosa de los incentivos a la formación. Poder medir el impacto de los incentivos en empleabilidad de los desempleados. Y hacerse de forma regular, con criterios rigurosos para medir hasta qué punto aumenta la participación de los beneficiarios en el sistema formativo, y si mejoran realmente su situación laboral.

Finalmente, los autores nos dicen que los resultados de estas evaluaciones deberían realimentar el proceso de perfilado estadístico y sobre todo servir de base para la distribución de la financiación destinada a la formación entre tipos de incentivos y proveedores de la formación, en cada territorio y para cada colectivo de trabajadores. Es cierto que el Programa de Acción Conjunto para la Mejora de la Atención a los Parados de Larga Duración va encaminado en esta dirección y cabe esperar que constituya una buena base para que cada parado de larga duración pueda recibir una atención individualizada basada en un modelo de perfilado que se pueda ir mejorando en los próximos años.

Como parte positiva comenta *Jansen (2016)* que en los dos últimos años España ha realizado esfuerzos para mejorar la coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo estatal y los Autonómicos, que algunas de estas Comunidades también han mejorado la coordinación entre su Servicio Público de Empleo y los servicios sociales. Esa es la línea porque las experiencias en otros países demuestran que cuanto mayor es el nivel de integración institucional, se es más eficaz y rentable. Un ejemplo claro lo tenemos en la creación de ventanillas únicas.

Y otro dato positivo que apunta el autor, es que la Comisión Europea instó a los estados miembros a prestar servicios a los parados de larga duración. Y que para cumplir esa recomendación el gobierno aprobó el “Programa de Acción Conjunta para Desempleados de Larga Duración” que prevé la prestación de un paquete de servicios similar a lo que se hace en Alemania para los cerca un millón de parados de larga duración en los próximos tres años. Esto requerirá una inversión sustancial en la contratación y formación de trabajadores de los Servicios Públicos de Empleo así como costes operativos `porque este paquete incluye nuevos elementos como el perfilado, la preparación de un plan de acción individual y la asignación a un tutor que actualmente solo se ofrece a un pequeños subconjunto de los parados de larga duración.

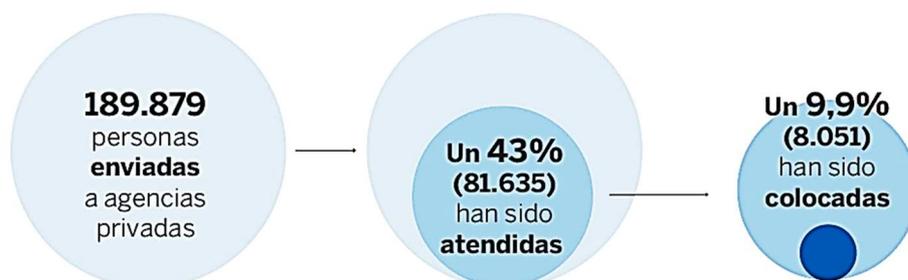
La necesaria colaboración servicio público, empresas privadas

La colaboración de los Servicios Públicos de Empleo y las agencias privadas son una práctica muy extendida en labores de intermediación en todos los países de la OCDE. Lo estaban aplicando en casi todos los países menos hasta ahora en España, nos dice *Maqueda (2016)*. Incluso Estados como Francia, con una acendrada tradición de la función pública, acumulan una larga experiencia en este campo.

Según este autor, el Ministerio de Empleo estableció en 2013 el marco regulatorio para que las empresas privadas pudieran cobrar de las comunidades por encontrar trabajo a los parados. Tras no pocas dificultades, algunos Gobiernos autonómicos arrancaron en 2015 los programas piloto seleccionando empresas de trabajo temporal y de formación. No todas las autonomías se apuntaron al plan, cuya dotación ascendía en total a los 40 millones de euros. Pero las que sí lo hicieron ya han obtenido sus primeros registros: de las 189.878 personas enviadas, las agencias privadas atendieron a 81.638, un 43%. Y de esas personas atendidas se encontró empleo para 8.051, el 4,2% de las individuos enviados y el 9,9% de las atendidas, unas ratios muy superiores al 1,7% que, según el INE, colocaron las oficinas públicas de empleo en 2015.

Maqueda (2016) comenta que las agencias buscaron empleo para algo menos de la mitad de los ciudadanos remitidos, un dato que arroja algunas dudas porque las empresas pudieron haber dejado fuera los currículos más complicados de reinsertar. Probablemente, parte de estos casos sin tratar se deban a cuestiones de falta de tiempo, de no reunir la estructura suficiente o, simplemente, incomparecencias. Pero el Ministerio no aclara en sus cifras el motivo de que se quedasen tantas personas sin atender.

Gráfico.4 Eficiencia de la colaboración público-privada



Fuente: Datos del Ministerio de Empleo aportados por *Maqueda (2016)*

Sin embargo, este autor explica que varias comunidades han decidido bajarse de este tren. Llama especialmente la atención el caso de Aragón, que ha colocado al 25% pero que de todos modos ha cancelado el proyecto. Andalucía nunca suscribió el acuerdo marco que regula el sistema debido a la coalición que tenían los socialistas con IU, que lo vetó. Baleares y Extremadura se desmarcaron de esta iniciativa al cambiar de gobierno. Valencia tiene todo parado en materia de empleo por discrepancias entre cargos del PSOE y de Compromís. público no es bueno recolocando parados". Y Castilla-La Mancha se salió, pero está analizando la posibilidad de colaborar con perfiles poco empleables. Fuentes del Gobierno no entienden estas resistencias, que achacan a razones ideológicas: "Igual que las carreteras no las hace el Estado, hay que asumir que el sector"

Tabla.4 Personas colocadas por las agencias privadas en cada Comunidad Autónoma

	Personas enviadas	Personas atendidas		Personas colocadas	
		TOTAL	EN % (sobre enviadas)	TOTAL	EN % (sobre atendidas)
SEPE *	95.839	34.374	36%	4.575	13,3%
Murcia	3.510	1.861	53%	476	25,6%
Aragón	785	733	93%	176	24%
Navarra	1.664	1.109	67%	133	12%
Castilla y León	15.918	4.877	31%	512	10,5%
Galicia	23.016	7.617	33%	646	8,5%
Asturias	977	634	65%	40	6,3%
Cataluña	31.621	22.630	72%	1.432	6,3%
País Vasco	1.364	152	11%	7	4,6%
Madrid	8.681	4.038	47%	46	1,1%
Canarias	6.504	3.610	56%	8	0,2%

* El SEPE ha firmado convenios con agencias de colocación privadas similares a los de las comunidades bajo el acuerdo marco.

Fuente: Datos del Ministerio de Empleo aportados por Maqueda (2016)

Según *Jansen (2016)*, aunque apuesta por contar con estas empresas, difiere en algunos puntos, sobre el grado de eficacia que los últimos datos han mostrado de sus actuaciones. Comenta que en España las agencias privadas consiguieron insertaron en el mercado laboral el 4,2% de los parados que les encargaron los servicios públicos de empleo. Aunque el dato parece aceptable frente al 2% de los Servicios Públicos de Empleo, sin embargo las tasas de inserción varían mucho de una Comunidad Autónoma a otra.

Sin una evaluación rigurosa, comenta el profesor, no se podremos saber la eficacia real. Así una de las preguntas que se hace es la razón de es no asistencia a un alto porcentaje de solicitantes. Piensa que es porque eligieron aquellos perfiles más empleables, dejando el resto.. Habrá que corregir la estructura de pago o mejorar los criterios para garantizar la calidad del servicio dado. De todas formas, dice que es razonable contar con la subcontratación de este servicio con agencias externas, dada la poca capacidad de nuestros Servicios Públicos de Empleo.

Entre las soluciones que apunta *Jansen (2016)* es implementar en el Servicio Público de Empleo la herramienta de perfilado, que es una buena ayuda para decidir o no solicitantes a enviar a las agencias, y para construir la estructura de tarifas que se pagaría por sus servicios a las agencias de colocación. En resumen que serviría para ir diseñando mejor los incentivos que se pagan a las agencias. El autor también está de acuerdo en que se necesita la contratación externa con agencias de colocación porque ahora los Servicios Públicos de Empleo no tienen la estructura suficiente para hacer frente al alto número de parados que encontramos en esto años. Hace falta una gran capacidad tanto de formación y contratación en número de orientadores y eso precisa grandes inversiones iniciales que luego sería difícil cerrar. Nos dice que además estas agencias privadas y muchas ONGs tienen más experiencia en la colocación de parados y a menudo mantienen relaciones estrechas con los empresarios.

5. Conclusiones

Tras analizar la aplicación de las Políticas Activas de Empleo en España durante la última década, y ver el contexto tanto institucional como económico y social en que nuestro país ahora se encuentra, paso a comentar lo que me ha parecido más relevante de todo este proceso:

Durante este tiempo se han invertido una excesiva cantidad de recursos en la promoción del empleo privado (subvenciones al empleo, bonificaciones y reducciones de cuotas a la seguridad social) en menoscabo de otros tipo de medidas. Así en el año 2011, dos de cada tres euros han ido a incentivos a la contratación, mientras que el euro restante se destinó casi a partes iguales a formación y autoempleo o emprendimiento. Esto generó un “efecto de peso muerto” (la empresa contrataba cuando lo necesitaba tanto existieran o no subvenciones). Y también un “efecto sustitución” (se contrató a una persona susceptible de subvención en lugar de otra que no lo era).

Un segundo problema es el cómo se impartió la formación a parados. Se concentró en siete familias profesionales: Administración y Gestión, Servicios Socioculturales y a la Comunidad, Informática y Comunicaciones, Hostelería, Transporte y Mantenimiento de vehículos, Sanidad y Comercio-Marketing. La oferta se mantuvo estática en los últimos veinte años. No fue reflejo de los cambios que hubo en el contexto económico, social o productivo, sino que siguieron estructuras fijas.

A partir de 2013 se implanta un modelo nuevo de políticas activas de empleo con la “Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016” orientado a la consecución de objetivos. Pero no se evalúa la eficiencia de los programas. Solo se compara el volumen de programas con el volumen de parados. Lo útil es medir el grado de inserción del grupo de los que han participado, con el grupo de control de los que no han realizado el mismo programa.

Otro problema que va a haber para conseguir un buen resultado, es la insuficiencia de los Servicios Públicos de Empleo para llevar a cabo lo que dice el plan. Por ejemplo la OIT recomienda que haya un técnico en los Servicios Públicos de Empleo por cada 80 desempleados. En nuestro país es casi seis veces mayor: 450 desempleados en el año 2011, y todavía se redujeron mucho más estos recursos en 2012. Así no se puede ofrecer orientación individualizada y eficaz, y prestar ayuda en la búsqueda de empleo.

Y en el tema institucional, a pesar de que en los dos últimos años se han realizado esfuerzos para mejorar la coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo Estatal y los Autonómicos, todavía falta mucho para que funcione bien. Ha habido un desacertado diseño de las políticas activas de empleo por parte del Estado, y una escasa colaboración institucional, poca implicación e interés por parte de las Comunidades Autónomas en los aspectos generales. Se detecta desconocimiento mutuo en cuanto a las responsabilidades, tareas y metodologías; estructuras operativas que no valoran la necesidad de cooperar con otros servicios y agentes locales.

¿Qué decir sobre los parados *de larga duración*? Aquellos que buscaban trabajo desde hace más de un año y no lo han conseguida. Pues que ahora que la economía crece y las empresas tiran del empleo, las Políticas Activas tienen que enfocarse en este colectivo. Porque los menos cualificados corren riesgo de quedarse atrás y caer en situaciones de exclusión social.

Estos trabajadores no están cualificados para los trabajos que demanda ahora la sociedad. Necesitan una asistencia personalizada a cargo de expertos en inserción laboral y con una gran inversión en formación. El problema en nuestro país es que las políticas no están bien diseñadas para llevarlas a cabo, y tampoco las instituciones saben apoyarlas debidamente.

Como dato positivo que el Gobierno a finales de 2016 aprobó un *“Programa de Acción Conjunta para Desempleados de larga duración”* que contempla la prestación de un paquete de servicios similar a lo que se hace en Alemania, y que será por tres años. Pero se necesita una buena coordinación entre los diferentes responsables y organizaciones involucradas, potenciar la capacidad de los Servicios Públicos de Empleo con objeto de que puedan dar apoyo individualizado según lo que cada desempleado necesita.

Ahora no hay una estructura suficiente, faltan dotaciones y hay excesiva carga de trabajo de los orientadores. Tampoco se cuenta con herramientas de perfilado para medir la distancia de los parados al mercado de trabajo y ver la probabilidad de que pueda acabar como parado de larga duración. Esta herramienta es imprescindible antes de desarrollar los servicios específicos que cada uno necesita. En toda Europa estas técnicas son de uso común.

Se necesita crear itinerarios individuales de formación, que son los elementos de referencia a las políticas de rentas asistenciales y de reintegración laboral de los parados de larga duración. Pero para hacer se precisa que haya también orientadores. El gobierno debe realizar un esfuerzo para aumentar el número orientadores (uno de los más bajos de la UE por el número de parados) como en su formación. Hoy por hoy y dada la baja situación de recursos preparados con que cuentan los Servicios Públicos de Empleo, es necesaria la colaboración servicio público, empresas privadas. De hecho es una práctica muy extendida en labores de intermediación en todos los países de la OCDE.

También decir que estamos en las primeras etapas de la implantación del nuevo modelo de Políticas Activas de Empleo. Que aunque partimos de una situación nada fácil en cuanto a capacidad y resultados de nuestros Servicios Públicos Empleo, también es cierto que se cuenta con la experiencia de otros países y la atención vigilante de la Comisión Europea que tiene entre sus objetivos el que en todos los Estados miembros, dentro de tres años (año 2020), el nivel de empleo entre la población de 20-64 años sea del 74%. Es de suponer que en este contexto comunitario favorable y con la recuperación económica que ahora tenemos empujen para que nuestro país resuelva de una vez por todas nuestro principal problema: el paro.

6. Bibliografía

Albizu, M. (2014). De la formación en los tiempos de cólera. Recuperada el 30-04-2017 del Blog Desarrollo local, <https://deldesarrollolocalyotrosdemonios.wordpress.com/page/5/>

Alonso-Borrego, C., Arellano A., Dolado J.J. y Jimeno J. (2004). Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español. Fundación Alternativas

Alós, R. (2015). Desempleo y empleo durante la crisis. De Diagnóstico socio-económico sobre políticas de empleo 2012-2014. Universidad Autónoma de Cataluña

Alujas, J.A. y López Tamayo, J. (2006), Efectos de las políticas activas sobre el proceso de emparejamientos en el mercado de trabajo español.”, Revista Asturiana de Economía,

Arellano, A. (2008). Ver si los programas de capacitación reducen la duración desempleo. Fedea-Universidad Pablo Olavide

Arranz, J.M., García Serrano, C. y Hernanz, V. (2013), Active labour market policies in Spain: A macroeconomic evaluation, International Labour Review.

Ballester, I. (2014-a). Intermediación laboral y mejora de la empleabilidad. De Políticas de Empleo. Editorial Aranzadi

Ballester, I. (2014-b). Actuaciones tendentes a la consecución de eficiencia, eficacia y obtención de resultados en las Políticas Activas de Empleo en España: Inoperancia actual y experiencias internacionales útiles. Revista Trabajo nº30, Universidad de Huelva

Cabeza, J. (2014), Disfunciones y retos del sistema nacional de empleo. De Políticas de Empleo. Editorial Aranzadi

Calvo, R. y Lerma, I. (2009), Políticas Activas de Empleo en tiempo de crisis: Una visión crítica desde lo local. Universidad de Valencia

Comisión Europea (2010), Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador

Comisión Europea (2011), Estrategia Europea de Empleo

Comisión Europea (2016), Informe sobre España 2016, Corrección de los desequilibrios macroeconómicos

Comisión Europea (2017), Informe sobre España 2017, Corrección de los desequilibrios macroeconómicos

Consejo Unión Europea (2010-a), Recomendación sobre directrices generales para políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión, de 13 de julio

Consejo Unión Europea (2010-b), Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros de 21 de octubre

Consejo Unión Europea (2017-a), Semestre europeo

Consejo Unión Europea (2017-b), Como funciona el semestre europeo

De la Rica, S. (2015), Políticas Activas de Empleo: Una panorámica, Fedea Policy Papers - 2015/01

Felgueroso F., y Jansen, M. (2016). Retos para una nueva etapa en las políticas activas del mercado de trabajo. De Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Políticas de empleo y Seguridad Social en la X Legislatura. Número extraordinario. (EPUB)

Fernandez Prol, F. (2014). Orientaciones y recomendaciones a debate: ¿Cumple España los mandatos europeos en material de empleo?. De Políticas de Empleo. Editorial Aranzadi

García Pérez, J. (2010). ¿Tienen las subvenciones a la contratación los efectos deseados sobre la estabilidad de los empleos?. Fedea-Universidad Pablo Olavide

García Pérez, J. y Rebollo Sanz, Y. (2009). El uso de los contratos permanentes en las regiones españolas, y su uso como subvención regional. Investigaciones económicas de la Universidad Pablo Olavide

García Pérez, J. (2014), ¿Qué hacemos con las políticas activas de empleo?. Observatorio Económico de Andalucía. Universidad Pablo Olavide

Gutierrez-Domenech, M. (2015). Políticas activas de empleo: ¿Son eficaces la formación y los subsidios al empleo para la reinserción profesional del parado?. Informe Mensual de Caixabanck Research

Jansen, M. (2016). El reto de la inserción de los desempleados de larga duración. Fedea Policy Paper 2016-26 (Universidad Autónoma de Madrid y Fedea)

Lope, A. (2015-a). Las políticas de formación. De Diagnóstico socio-económico sobre políticas de empleo 2012-2014. Universidad Autónoma de Cataluña

Lope, A. (2015-b). El nuevo modelo de políticas activas de Empleo. De Diagnóstico socio-económico sobre políticas de empleo 2012-2014. Universidad Autónoma de Cataluña

Lope, A. (2016). La relegación de la formación en el nuevo modelo de Políticas Activas de empleo. Institut d'Estudis del Treball (IET) - Universidad Autónoma de Barcelona.

Malo, M y Cueto B. (2015). El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España. Fundación Dialnet- Universidad de la Rioja nº 178

Maqueda, A. (2016). La colocación público-privada de parados, más eficiente que las oficinas de empleo. Recuperada el 30-01-2017 del sitio web economia.elpais.com, Url: economia.elpais.com/economia/2016/08/27/actualidad/1472331035_747571.html

Martínez Valverde, J. (2014). El desarrollo autonómico y eficacia de las políticas activas de empleo, un análisis comparado. Fundación alternativas nº: 83/2014

Mato, F. y Cueto, B. (2008). Efectos de las políticas de formación en los desempleados. Revista Economía Aplicada nº 46. Universidad de Oviedo

Miguelez, F. (2015). Introducción a las políticas de empleo en España 2012-2014. De Diagnóstico socio-económico sobre políticas de empleo 2012-2014. Universidad Autónoma de Cataluña

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014), Estrategia Española Activación para el Empleo 2014-2016

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015-a), Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015-b), RD 7/2015, de 16 de enero, Cartera Común de Servicios.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2016), Plan Anual de Política de Empleo 2016

Molina, O. (2015), El fomento del empleo en España: Incentivos a la contratación y al empleo autónomo. De Diagnóstico socio-económico sobre políticas de empleo 2012-2014. Universidad Autónoma de Cataluña

OCDE (2017), Presentación del Informe Económico de la OCDE sobre España 2017

Pérez del Prado, D. (2015), Más allá del paro registrado: las políticas activas de empleo. Recuperado el 19-01-2017 del sitio web del diario.es, Url: www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/paro-registrado-politicas-activas-empleo_0_360814328.html

ANEXOS

Directrices de política económica y empleo

- Directriz 1ª: Garantizar la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas.
- Directriz 2ª: Abordar los desequilibrios macroeconómicos.
- Directriz 3ª: Reducir los desequilibrios dentro de la zona del euro.
- Directriz 4ª: Optimizar el apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), reforzar el "triángulo del conocimiento" y liberar el potencial de la economía digital.
- Directriz 5ª: Mejorar la utilización eficiente de los recursos y reducir los gases de efecto invernadero.
- Directriz 6ª: Mejorar el entorno empresarial y de los consumidores y modernizar y desarrollar la base industrial para garantizar el pleno funcionamiento del mercado interior.

Y cuatro directrices de política de empleo para los estados miembros que aparecen en la *Decisión del Consejo 21-10-2010*.

- Directriz 7ª El aumento de participación en el mercado laboral de las mujeres y los hombres la reducción del desempleo estructura y la promoción de la calidad del empleo.
- Directriz 8ª - : El desarrollo de una mano de obra cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente.
- Directriz 9ª. La participación de la mejora de la calidad y el rendimiento de los sistemas de educación y formación en todos los niveles y el aumento en la educación superior o equivalente.
- Directriz 10ª. Promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza.

A continuación se detalla el contenido de estas cuatro últimas por el interés que tienen respecto de nuestro trabajo

Directriz 7ª El aumento de participación en el mercado laboral de las mujeres y los hombres la reducción del desempleo estructura y la promoción de la calidad del empleo.

- Objetivo alcanzar un índice de ocupación de mujeres y hombres con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años del 75 % para 2020.
- Fomentar la participación en el mercado laboral de los jóvenes, los trabajadores de mayor edad, los trabajadores con bajas cualificaciones y los inmigrantes en situación regular.
- Promover sobre todo los principios de flexiguridad, movilidad de los trabajadores, y conciliación de la vida profesional y familiar.

- Promover el empleo por cuenta propia y el espíritu empresarial. Además tendrán que favorecer la creación de empleo, también en el sector de la asistencia sanitaria y el empleo “verde”.

Directriz 8ª - : El desarrollo de una mano de obra cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente.

- Desarrollo de nuevas competencias adaptadas a las necesidades del mercado laboral.
- Aumentar la capacidad de los sistemas de educación y de formación, y favorecer su adaptación a la evolución de la sociedad (baja emisión de carbono y uso eficiente de los recursos).
- Calidad de la enseñanza inicial y las posibilidades de formación a lo largo de toda la vida (en colaboración con los interlocutores sociales y las empresas).
- Fomentar la movilidad profesional, (reconociendo las cualificaciones adquiridas).

Directriz 9ª. La participación de la mejora de la calidad y el rendimiento de los sistemas de educación y formación en todos los niveles y el aumento en la educación superior o equivalente.

- Las tasas de abandono escolar deberán haberse reducido a menos del 10 % y la proporción de la población de entre 30 y 34 años que ha finalizado un ciclo de enseñanza superior o equivalente tendrá que haber aumentado al 40 % como mínimo.
- Inversión en la calidad de la formación y de los sistemas educativos, dar prioridad a la formación permanente, también a través del aprendizaje no formal.
- Fomentar la movilidad internacional de docentes y estudiantes, un marco de certificación con itinerarios de formación flexibles y las asociaciones con las empresas.

Directriz 10ª. Promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza.

- Promueve la inclusión social y la lucha contra la pobreza.
- Deben buscar el empleo de las personas socialmente desfavorecidas y más alejadas del mercado laboral.
- Las políticas nacionales deberán garantizar el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, también en el ámbito social. Además, buscarán la modernización y la viabilidad de los sistemas de protección social y de jubilación.
- Fomentarán la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación.

La interdependencia que hoy en día tienen todos los estados, también precisa que las respuestas estén interconectadas. Y para poder llevar a cabo la Estrategia Europea 2020, tanto los organismos de la Comunidad Europea como cada uno de los estados van a tener que sincronizar sus agendas, para contribuir cada uno en su responsabilidad en el proceso. Así se establece lo que se llama *Semestre Europeo*. Una especie de calendario con hitos de obligado cumplimiento en determinado momento del año.

Como anteriormente hemos visto la aplicación de la Estrategia Europa 2020 se aplica a través de:

- Seis grandes orientaciones de política económica de los Estados miembros y la Unión (Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2010) y de
- Cuatro orientaciones de política de empleo de los Estados miembros (Decisión del Consejo de 21 de octubre de 2010), que sustituyen a las de la Estrategia de Lisboa (véanse los Actos conexos).

Y para llevarlo a cabo se implementa un mecanismo que es el llamado “Semestre Europeo”, mediante el cual tanto la Comisión como los Estados miembros van a sincronizar sus agendas para trabajar de forma coordinada.

Semestre Europeo

Mediante este *mecanismo* cada Estado informa sobre las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo que piensan aplicar. Estos son los pasos de todo el proceso:

Fase **Preparatoria** - Análisis de la situación y seguimiento del año anterior

(*Noviembre y diciembre*)

La Comisión publica un Estudio Prospectivo Anual sobre el crecimiento para que los Estados lo tengan en cuenta al elaborar sus políticas económicas para el próximo años, y así lograr una mejor integración de la zona del euro y los aspectos nacionales de la gobernanza económica de la UE.

1ª fase - Orientaciones políticas a escala de la UE

(*Enero y febrero*)

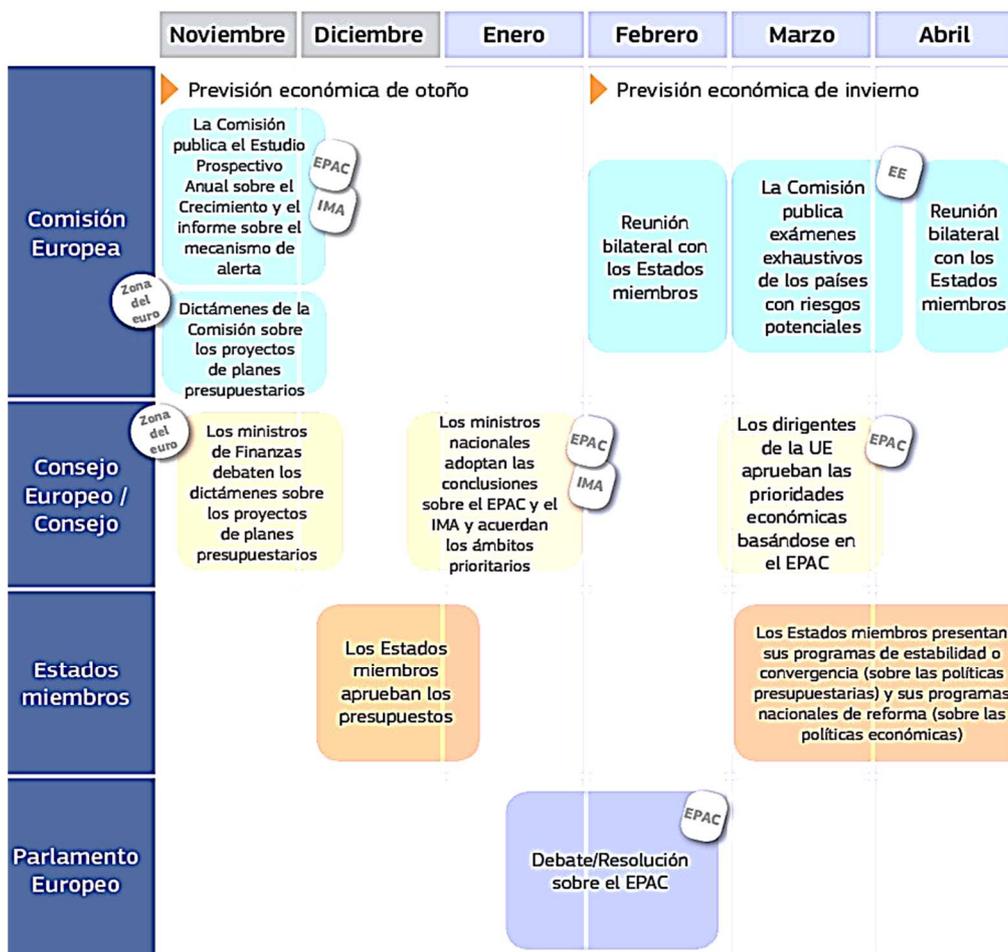
El Consejo de la UE debate el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, establece orientaciones políticas generales y adopta conclusiones.

El Parlamento Europeo también debate el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y puede publicar un informe por propia iniciativa. Además emite un dictamen sobre las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

(*Marzo*)

La Comisión publica informes por país respecto de todos los Estados miembros participantes en el Semestre Europeo. Examina desequilibrios macroeconómicos de los Estados miembros y elabora Recomendaciones

El Consejo Europeo formula orientaciones políticas y se pide a los Estados miembros que las tengan en cuenta al preparar sus Programas Nacionales de Reformas



Glosario: EPAC: Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento -- IMA: Informe sobre el Mecanismo de Alerta -- REP: Recomendación

2ª fase: Planes, políticas y objetivos específicos por país

Abril (antes del día 15)

Los Estados miembros presentan sus Programas Nacionales de Reformas (PRN) centrados en promover el crecimiento y el empleo.

Mayo

La Comisión Europea evalúa los planes nacionales de actuación y presenta proyectos de Recomendaciones específicas por país.

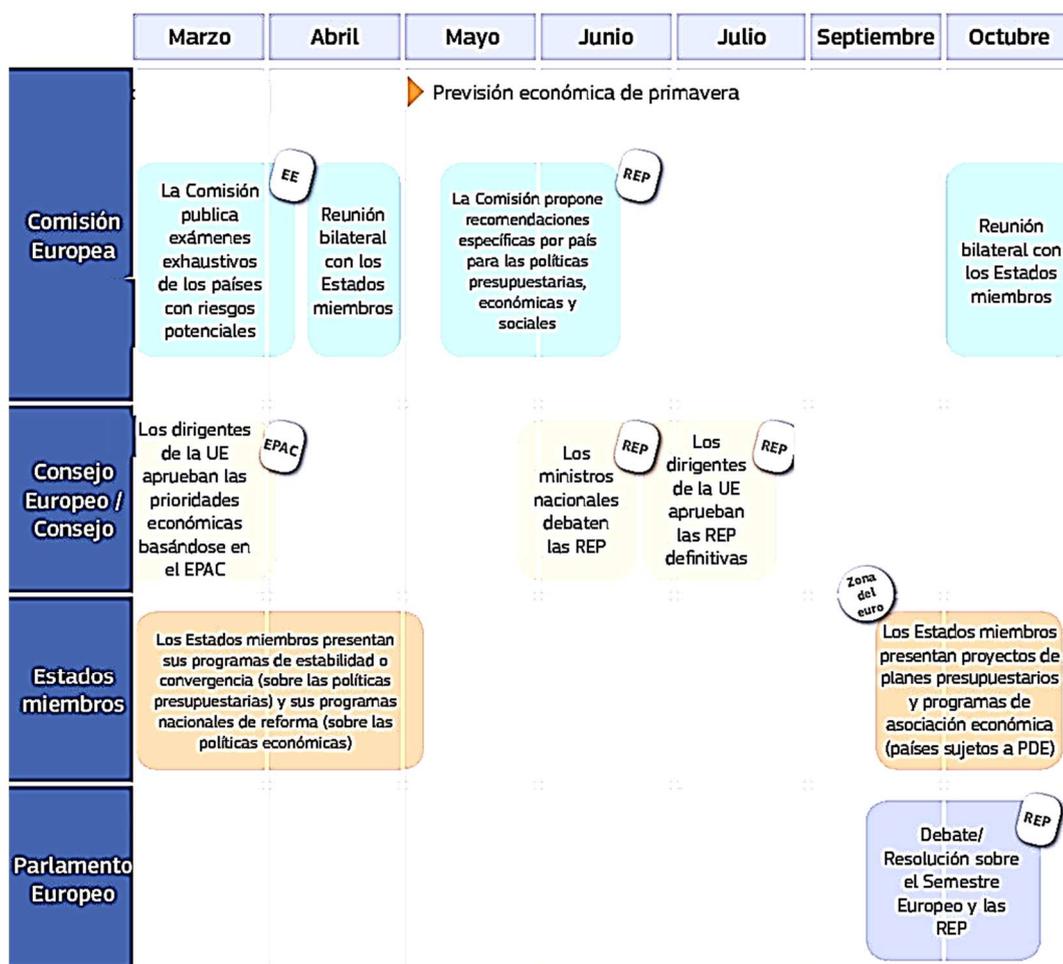
Junio

El Consejo de la UE estudia las recomendaciones específicas por país propuestas y acuerda su versión definitiva.

El Consejo Europeo refrenda a continuación las recomendaciones definitivas.

Julio

El Consejo de la UE adopta las recomendaciones específicas por país y se pide a los Estados miembros que las apliquen.



Índice: EPAC: Esmo de Alerta – REP: Recomendaciones Específicas para cada País – PDE: Procedimiento de E: Examen Exhaustivo

Comisión Europea

3ª fase: Aplicación

De julio a final del año

En este tiempo los Estados asumen las recomendaciones al elaborar los presupuestos para siguiente año. El presupuesto lo tienen que presentarlo máximo el 15 de octubre.

En resumen mediante el *Semestre Europeo* los Estados miembros reciben asesoramiento desde la Unión Europea. Después presentan sus Programas Nacionales de Reformas para la Comisión se los evalúe. De resultas los Estados reciben las Recomendaciones para sus políticas nacionales en materia presupuestaria y de reformas. Lo razonable es que los Estados atiendan las Recomendaciones a la hora de confeccionar el presupuesto del año siguiente, en el que estarán puestas las decisiones en cuanto a políticas económicas y de empleo.

La Estrategia Europea de Empleo, es una parte de la Estrategia Europea 2020, tal como nos indican los documentos de la Comisión, y se pone en práctica a través del “Semestre Europeo”. -proceso anual antes descrito-. Funciona entorno a estas cuatro fases del semestre:

5. Las **orientaciones** para las políticas de empleo recogen las prioridades y objetivos comunes en materia de empleo propuestos por la Comisión, acordados por los Gobiernos nacionales y adoptados por el Consejo de la UE.
6. El **Informe Conjunto** sobre el Empleo, basado en tres elementos:
 - el análisis de la situación del empleo en Europa,
 - la aplicación de las orientaciones para el empleo y
 - la evaluación del cuadro de indicadores sociales y de empleo clave.

La Comisión publica el informe y el Consejo de la UE lo adopta.

7. Los **programas nacionales de reforma** presentados por los Gobiernos nacionales, cuyo contenido examina la Comisión para determinar su adecuación a Europa 2020.
8. Tras evaluar los programas nacionales de reforma, **la Comisión publica** una serie de **informes sobre los Estados miembros**, en los que analiza sus políticas económicas, y formula recomendaciones específicas para cada país.

Su función es coordinar las políticas de empleo de los Estados, dado que estos son responsables de sus competencias en materia de empleo, por lo que la Unión Europea se limita a asesorar, controlar y coordinar la elaboración de políticas. La Estrategia Europea de Empleo se apoya en las directrices (7ª, 8ª, 9ª y 10ª) y en las prioridades comunes acordadas por los Estados en materia de empleo.

Después de la aprobación de la Estrategia Europea 2020, la Comisión fue desarrollando algunos temas de empleo a mayor nivel detalle mediante Comunicaciones que remite tanto al Parlamento Europeo, como al Consejo, al Comité Económico Social Europeo y al Comité de las Regiones