



**Universidad**  
Zaragoza

1542

## Trabajo Fin de Grado

Las Políticas Activas de Empleo en España  
*Active Labour Market Policies in Spain*

Autor:

Jaime Millán Roy

Director:

Fernando Arbues Gracia

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo  
2023

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	4
<b>2. CONTEXTO GENERAL DEL MERCADO LABORAL EN ESPAÑA. ....</b>	5
2.1.- Evolución del desempleo en España.....	5
2.2.- El desempleo por edades en España. ....	6
2.3.- El desempleo desde la perspectiva de género. ....	7
<b>3. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO. ....</b>	9
3.1 Concepto de las políticas de empleo. ....	9
3.2 Políticas activas de empleo.....	11
3.2.1. – <i>Concepto de políticas activas de empleo.</i> .....	11
3.2.2.- <i>Clasificación de las políticas activas de empleo.</i> .....	12
<b>4. POLÍTICAS ACTIVAS EN ESPAÑA. ....</b>	13
4.1 Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024. ....	13
4.2 Plan Anual de Política de Empleo 2022. ....	15
<b>5. LAS POLÍTICAS ACTIVAS EN ARAGÓN. ....</b>	17
5.1. 2º Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven. PAMEJ 2021-2023. ....	17
<b>6. GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO. ....</b>	18
6.1 Comparativa con otros países de Europa. ....	19
6.2 Evolución del gasto en las políticas activas de empleo en España.....	21
6.3 Gasto destinado a los programas de políticas activas por el SEPE en 2021.....	23
6.4 Conclusiones. ....	25
<b>7. CONCLUSIÓN. ....</b>	26
<b>8. BIBLIOGRAFÍA. ....</b>	27

## RESUMEN.

Las políticas activas de empleo se posicionan como una herramienta imprescindible para la mejora del mercado laboral a través del fomento del empleo, la formación y el apoyo a las personas desempleadas. Este trabajo analiza los fundamentos y objetivos que determinan estas políticas a través de dos instrumentos: la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo. A su vez, se evalúa el elevado gasto que realiza España en estas políticas y el efecto que produce en el mercado laboral. Estas medidas se centran en los colectivos más desfavorecidos y tienen siempre como objetivos la reducción del desempleo y la mejora del mercado laboral.

Palabras clave: empleabilidad, desempleo, políticas activas de empleo, inversión y formación.

## ABSTRACT.

Active employment policies are positioned as an essential tool for improving the labour market through the promotion of employment, training and support for the unemployed.

This paper analyses the foundations and objectives that determine these policies through two instruments: the Spanish Active Employment Support Strategy and the Annual Employment Policy Plan.

At the same time, it assesses the high expenditure that Spain spends on these policies and the effect they have on the labour market. These measures focus on the most disadvantaged groups and always aim to reduce unemployment and improve the labour market.

Keywords: employability, unemployment, active employment policies, investment and training.

## 1. INTRODUCCIÓN.

Ante la situación actual del mercado de trabajo en España caracterizada por la falta de empleo, la intervención del Estado desempeña un papel fundamental. Por este motivo, la finalidad principal de este Trabajo de Fin de Grado es examinar las políticas activas de empleo en España. En cuanto a los objetivos específicos de este trabajo, se pretende explicar qué son y qué objetivos persiguen las políticas activas de empleo en España, así como su importancia e incidencia, a través del gasto que se dedica a ellas. La elección de esta temática se debe a la gran importancia y repercusión que tiene el desempleo en el mercado de trabajo en España. Ante este contexto, resulta interesante indagar en las actuaciones que llevan a cabo los gobiernos para mejorar la situación del desempleo.

Las políticas activas de empleo engloban cualquier medida implementada por el gobierno con el fin de reducir la tasa de desempleo y mejora la situación del mercado laboral, constituyéndose así, como una herramienta muy útil para la generación y mantenimiento de empleo. En España, estas políticas han ido ganando protagonismo en los últimos años debido a las dificultades generadas por la situación económica y laboral del país. La elevada tasa de desempleo que sufre España, desde la crisis económica iniciada en 2008, tiene consecuencias tan significativas que la cuestión del desempleo se plantea desde el Gobierno como uno de los asuntos más importantes a tratar. El objetivo principal de las políticas activas, entonces, es reducir el desempleo y participar en la mejora del funcionamiento y la productividad del mercado laboral. No obstante, estas medidas no solo están dirigidas a los desempleados, puesto que también van destinadas a las empresas, con el fin de proporcionarles una oferta de trabajo de mayor calidad.

En este trabajo, analizaremos la situación actual del mercado de trabajo en España, con la cuestión del desempleo como foco central. Una vez esto, describiremos las causas que motivan las actuaciones de las políticas activas de empleo y las medidas que se plantean para paliar las deficiencias del mercado de trabajo. A su vez, nos centraremos en los conceptos clave para entender el desarrollo y la implantación de las políticas activas de empleo. Además, por medio de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 y el Plan Anual de Políticas de Empleo 2022, se entenderán cuáles son los principios y fundamentos básicos en los que se basan las políticas activas en España.

El otro gran tema que plantea este trabajo es el análisis del gasto en las políticas activas que realiza España. De esta forma, gracias a estos datos, se apreciará cómo actúa el Estado en materia de políticas activas y entenderemos las causas que motivan esa inversión. En primer lugar, se analizará la situación del empleo y el gasto de España, en comparación con otros países de Europa, así como su inversión en cada programa. Seguidamente, el objeto de estudio será la evolución del gasto español en esta materia y, finalmente, el tema a tratar será el desglose del gasto dirigido a los diferentes programas que distingue el Servicio Público de Empleo Estatal. Finalmente, tras el análisis de estos datos, averiguaremos si la puesta en marcha de estas políticas en España, cumple con los objetivos planteados y qué incidencia generan.

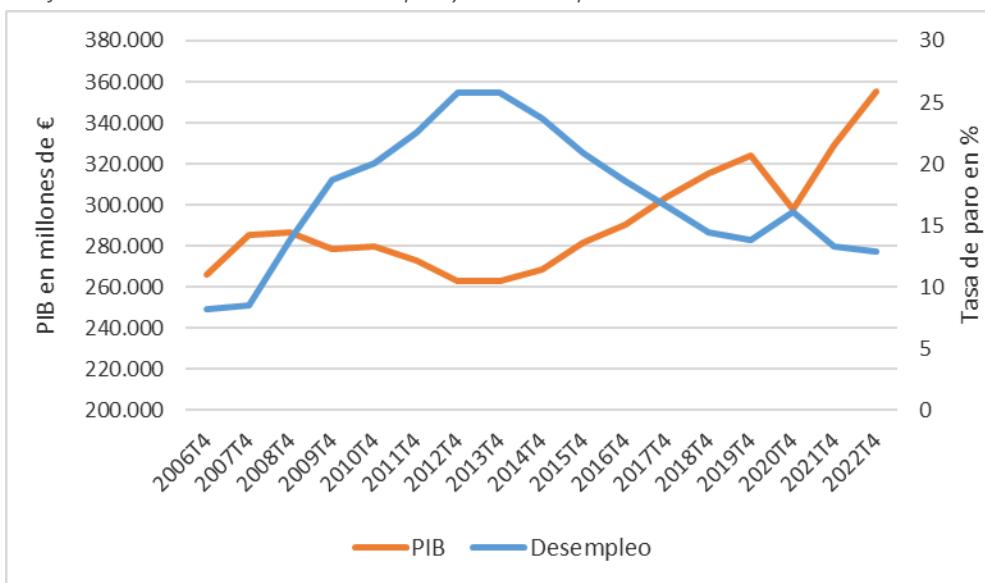
## 2. CONTEXTO GENERAL DEL MERCADO LABORAL EN ESPAÑA.

### 2.1.- Evolución del desempleo en España.

Con carácter previo a adentrarnos en el objeto de trabajo, resulta conveniente introducir la cuestión del desempleo en el contexto actual en España.

Doménech y Gómez (2005) señalan que existe una estrecha relación entre la tasa de desempleo y la producción de un país (PIB). En el siguiente gráfico (Gráfico 1), se muestra de manera conjunta la evolución de la tasa de desempleo y del PIB en España desde 2006 hasta la actualidad.

Gráfico 1. Evolución de la tasa de desempleo y el PIB en España.



Fuente: INE (2022a y 2023).

Como se observa en el Gráfico 1, en 2006 encontramos la menor tasa de desempleo, siendo esta del 8,26%. Sin embargo, a partir de 2008, la tasa de desempleo comienza a sufrir una subida debido a la crisis económica que se inicia ese año, alcanzando su punto más alto en 2012 con más de un 25% de desempleo. A partir de 2014, con el inicio de la recuperación económica, la tasa de desempleo comienza a disminuir hasta llegar a 2020, año en el que, junto con la pandemia del covid-19 y sus consecuencias, de nuevo muchas personas volvieron a perder el empleo. Una vez superada ya la pandemia, España comienza a recuperar la normalidad en el mercado laboral. De hecho, ya nos encontramos en niveles de desempleo más bajos que los previos a la pandemia y su tendencia es descendente.

La trayectoria del Producto Interior Bruto es totalmente inversa a la curva del desempleo. Es decir, refleja la relación negativa que guarda el empleo con el PIB. Un ejemplo de ello son los datos de 2012 donde la tasa de desempleo es de un 25% y el PIB es de 262.000 millones de euros, uno de los datos más bajos del PIB.

Según Loria et al. (2012) la Ley de Okun propuesta por Arthur Okun en 1962 defiende la relación inversa entre el crecimiento de un país y la tasa de desempleo. Es decir, cuando el PIB crece la tasa de desempleo tiene a disminuir y viceversa. Cabe destacar que esta teoría no es válida para todas las situaciones ya que

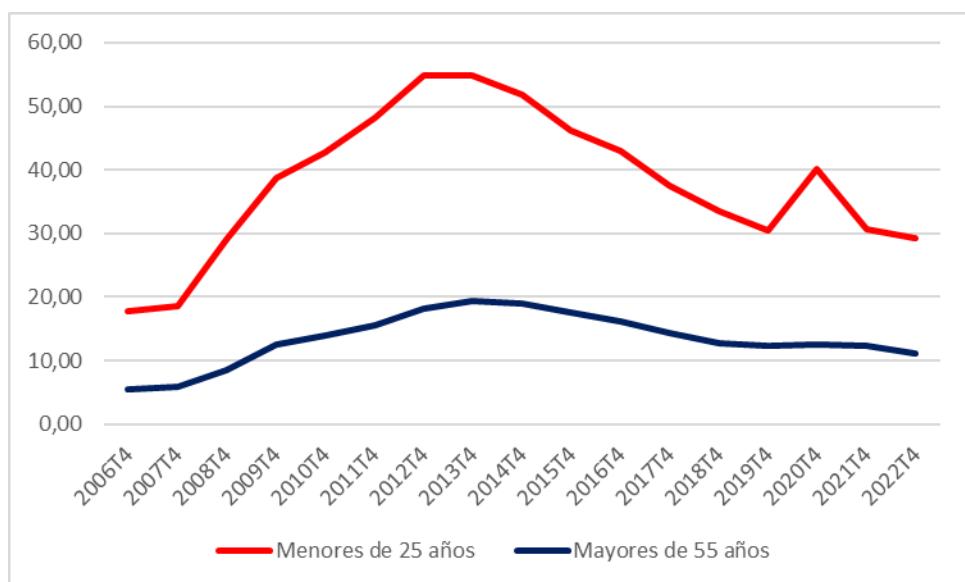
pueden existir otros factores que expliquen el crecimiento y la productividad. Un ejemplo de esto sería la automatización del trabajo en la que las máquinas aumentan la producción sin necesidad de tanta mano de obra. Por lo tanto, se debe analizar cada situación para explicar la relación entre el PIB y el desempleo. Sin embargo, en el caso de España la destrucción de empleo va ligado a un decrecimiento del PIB del país. (Loria et al, 2012)

## 2.2.- El desempleo por edades en España.

En este caso, vamos a centrar el análisis del desempleo en dos grupos segregados por la edad los cuales son los menores de 25 años y los mayores de 55 años.

Arrazola et al. (2018) identifican las notables diferencias que se pueden encontrar en el mercado laboral español entre la situación de los jóvenes y los adultos. Para entender estas diferencias, el siguiente gráfico (Gráfico 2) muestra la evolución de la tasa de desempleo en España desde 2006 entre los jóvenes menores de 25 años y los adultos mayores de 55 años.

*Gráfico 2. Evolución de la tasa de desempleo de jóvenes y adultos en España*



Fuente: INE (2023).

Como puede verse, la diferencia entre el colectivo de mayores de 55 años y los menores de 25 años es notable, siendo la tasa de desempleo más elevada en estos últimos. Un rasgo que comparten ambos es la tendencia de la trayectoria, la cual es ascendente hasta el 2014, punto en el que la tasa de desempleo empieza a descender.

En términos cuantitativos, la cifra más alta de desempleo tuvo lugar en 2013, con un 54,89% de desempleo juvenil y un 19,42% de paro en los mayores de 55 años, sobre todo debido a los efectos de la crisis económica iniciada en 2008. Al respecto del desempleo juvenil, Arrazola et al. (2018) apuntan que los jóvenes tienen grandes dificultades en primer lugar, para encontrar un trabajo; en segundo lugar, para mantenerlo; y en tercer lugar, en que éste sea de calidad. Las causas del desempleo juvenil, según expone

García (2011), provienen de las deficiencias del sistema educativo y del mercado laboral. Es decir, una inadecuada educación previa al empleo, genera una situación desfavorable para las personas jóvenes. Una de las principales causas de la notable diferencia que se observa en el Gráfico 2 entre la tasa de desempleo de los adultos y los jóvenes es la experiencia. Según García (2014), los jóvenes cuentan con un capital humano y unas competencias menos específicas que los que poseen los trabajadores con más edad, ya que gran parte de ellos se obtienen a través de la experiencia laboral. Así, cabe esperar que, las empresas al valorar, en términos económicos, la opción de contratar a una persona joven o a un adulto tiendan a contratar a un adulto, ya que éste cuenta con más experiencia en el ámbito laboral (lo que, a priori, le otorga una mayor productividad). Por tanto, como, las empresas tienen cierta incertidumbre respecto al desempeño de los jóvenes debido a su falta de experiencia, lo que dificulta su contratación y/o influye de manera negativa en las condiciones de trabajo de este colectivo. Otras causas que añaden Dolado et al. (2013) a las anteriores, es la falta de experiencia de los jóvenes en la búsqueda activa de empleo y el mercado regulatorio e institucional en el que se ubica el mercado laboral español. Dolado et al. (2013) argumenta que uno de los rasgos principales del mercado laboral español es el abuso de los contratos temporales. Esta modalidad de contrato afecta en gran medida a los jóvenes impidiéndoles así obtener la experiencia laboral necesaria y alcanzar una estabilidad social y laboral.

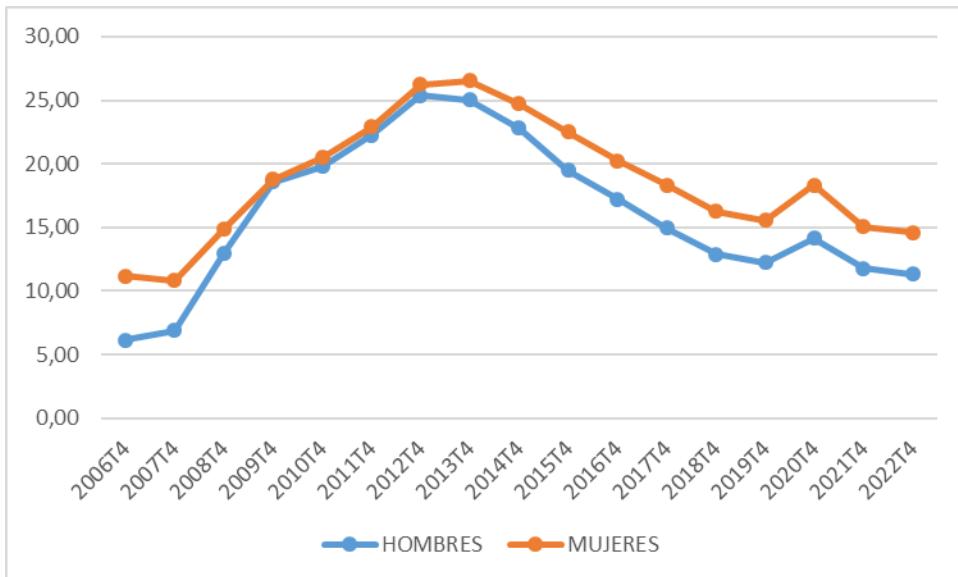
Respecto al colectivo de los mayores de 55 años, la tasa de desempleo se encuentra por debajo de la media nacional, tal y como muestran los datos de los Gráficos 1 y 2. A pesar de la baja tasa de paro, las personas desempleadas mayores de 55 años se enfrentan a graves adversidades. La UGT (2020) califica a los mayores de 55 años como colectivo de riesgo, debido a su relación con el paro de larga duración. El paro de larga duración se considera como la situación de desempleo superior a un año (INE, 2021). Uno de los motivos que vinculan a este colectivo con el paro de larga duración, según Bentolila et al. (2018), es la propia edad. Bentolila et al. (2018) establecen que la rentabilidad de la inversión en formación se reduce con la edad, ya sea debido a la cercana edad de éstos para la jubilación o a la pérdida de las capacidades cognitivas. A su vez, la UGT (2020) añade la falta de adaptabilidad ante el avance de las nuevas tecnologías como otro factor determinante. Esta idea se complementa con un informe de la Fundación Adecco (2022), que expone dos de los factores que provocan esta situación. En primer lugar, nos encontramos con los prejuicios y estereotipos sociales de las empresas a la hora de incorporar a los mayores al trabajo. Estas creencias basan su fundamento en que los mayores poseen competencias obsoletas y menor flexibilidad. En segundo lugar, otro factor que explica el desempleo de este colectivo es su desconocimiento y desánimo en su búsqueda de empleo. Muchos de estos trabajadores pierden su empleo tras estar años en la misma empresa, por lo que cuando se disponen a buscar un nuevo trabajo, desconocen los métodos de cómo hacerlo. A causa de ello, cuando no tienen éxito en su búsqueda y transcurre el tiempo, pueden entrar en un bucle de frustración, que dificulta sus posibilidades de reinserción.

Por lo tanto, las causas que afectan al desempleo juvenil y de los mayores de 55 años son distintas. Mientras que los jóvenes se enfrentan a altas tasas de desempleo por su falta de experiencia profesional, los desempleados mayores de 55 años encuentran sus dificultades a la hora de reincorporarse en el trabajo, viéndose así afectados por el paro de larga duración.

### 2.3.- El desempleo desde la perspectiva de género.

El Gráfico 3 refleja la diferencia en la tasa de desempleo entre hombres y mujeres en España.

Gráfico 3. Evolución de la tasa de desempleo de hombres y mujeres en España.



Fuente: INE.

Como se puede observar, la tasa de desempleo sigue la misma trayectoria que en el Gráfico 2, siendo en todo momento la tasa de desempleo de las mujeres más elevada que la de los hombres.

En este apartado nos centraremos en las causas que motivan estas diferencias en el empleo de mujeres y hombres. Tal y como aseguran Del Río et al. (2014), mujeres y hombres no ocupan la misma posición en el mercado de trabajo debido al desigual reparto entre sexos del empleo remunerado y no remunerado. Es decir, las mujeres ocupan un lugar más vulnerable a causa del mantenimiento del modelo tradicional. Este modelo tradicional está basado en la presunción de la mujer como encargada de tareas domésticas y de cuidados, desplazando así a este género a un segundo plano en el mercado laboral. Este reparto desequilibrado del trabajo entre mujeres y hombres se conoce como “división sexual del trabajo” (Ibáñez, 2022).

Siguiendo el modelo tradicional ya nombrado, Nuño (2009) establece que una de las causas más relevantes de estas diferencias que se observan en España (Gráfico 3), es el patrón de reparto de tiempo en las actividades de cuidados y tareas del hogar que se observa en España, donde la mujer está mucho más ligada a estas tareas, contando así con menos tiempo y disponibilidad para su carrera profesional (según el INE, 2022b, las mujeres dedican alrededor de un 31% más de horas semanales que los hombres a estas actividades). Las consecuencias que esto genera son, según Nuño (2009), que muchas mujeres deban escoger entre un empleo remunerado o atender las responsabilidades familiares.

Esta idea es reforzada por Del Río et al. (2014), introduciendo el concepto de “segregación ocupacional de género”, que hace referencia a la situación en la que mujeres y hombres acceden de manera desigual al empleo. Este hecho afecta negativamente la posición de la mujer en el mercado de trabajo. De acuerdo con este autor, esto significa que hay sectores u ocupaciones que están mayoritariamente ocupados o bien por mujeres, o bien por hombres. Nuño (2009) divide en dos los tipos de segregación ocupacional:

- Segregación horizontal. Se da cuando se trata de puestos sin diferencias en salarios o *status social*.
- Segregación vertical. Se da cuando nos encontramos con falta de representación de las mujeres en los puestos de alto nivel. Es decir, hay diferencias salariales o sociales.

Otro hecho que provoca que las mujeres puedan encontrar dificultades para acceder a empleos de calidad, afectando negativamente a la participación femenina en el mercado de trabajo es la brecha salarial de género. Este concepto hace referencia a la diferencia entre salarios de hombres y mujeres. Entre las causas principales, Conde-Ruiz (2016) hace referencia a la ya nombrada segregación ocupacional y al reparto desigual de las tareas del hogar. Asimismo, otro argumento que añade Conde-Ruiz (2016), son los efectos que genera las interrupciones en la carrera profesional de la mujer por la maternidad y el cuidado de los menores de 3 años. Esto demuestra que las trayectorias laborales de las mujeres son más inestables que las de los hombres. Agregando a lo anterior, Conde-Ruiz (2016) afirma que la brecha salarial es mayor, cuando el nivel de remuneración es más alto. Es decir, las diferencias salariales son más evidentes en los altos cargos. No obstante, Nuño (2009), señala que el análisis de estas desigualdades resulta muy complejo ya que el salario se ve afectado por numerosos factores como el tipo de contrato o la jornada de trabajo. Según los datos del INE (2023), se aprecia que el salario medio en España de las mujeres es de 22.467 euros, mientras que, de los hombres es de 27.642 euros. Esta diferencia todavía se incrementa más en ciertos sectores, como es el caso del Sector Actividades Financieras, donde la diferencia salarial asciende a más de 12.000 euros. Por lo tanto, debido a que los motivos de este fenómeno son numerosos, son necesarios conjuntos integrados de políticas que intenten reducir la brecha salarial de género. (Organización Internacional del Trabajo, 2023)

### 3. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO.

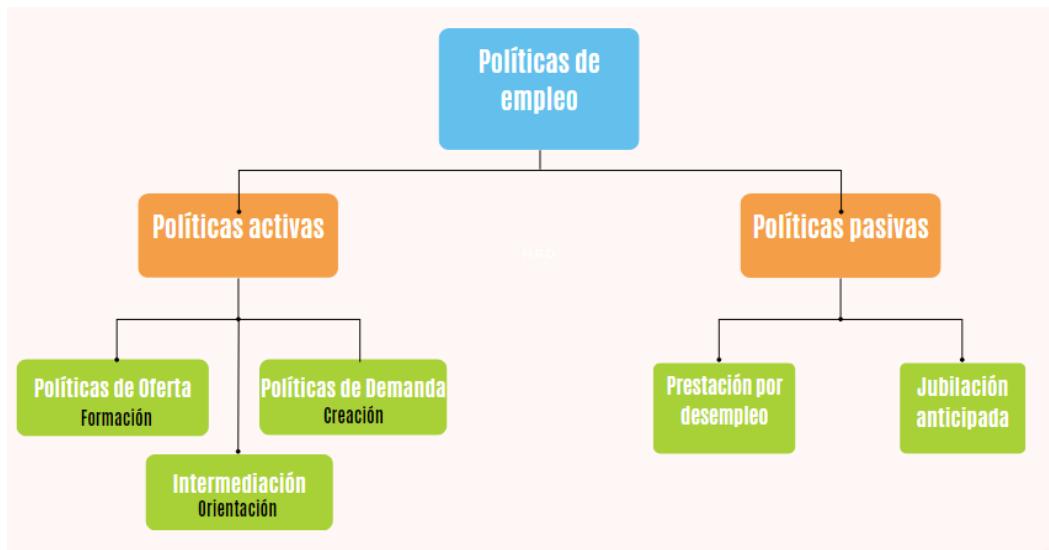
#### 3.1 Concepto de las políticas de empleo.

Tal y como define Porro (2005), la política de empleo es un campo en el que se mezclan medidas y acciones de carácter público con el fin de resolver las cuestiones derivadas del mercado de trabajo. Estas políticas abarcan un campo muy amplio, que engloba desde medidas dirigidas hacia la población en paro para mejorar su posibilidades de inserción hasta la protección económica de los desempleados (Porro, 2005). Por su parte, Fina (2001) define las políticas de empleo como el conjunto de medidas que ponen en marcha los gobiernos diseñadas para mejorar y regular el funcionamiento del mercado laboral con los objetivos de reducir el desempleo, mejorar la formación y el acceso a la protección social del desempleo (Fina, 2001).

Las políticas de empleo, según Escudero (2008), tienden a clasificarse en dos grupos, dependiendo de los objetivos que persiguen:

- Políticas activas de empleo, que tienen como fin repercutir directamente en el mercado de trabajo, mejorando su funcionamiento y aumentando el nivel de empleo.
- Políticas pasivas de empleo, que están orientadas al mantenimiento de las rentas de las personas desempleadas.

Gráfico 4. Clasificación de las políticas de empleo.



Fuente: Elaboración propia a partir de Martínez (2014).

Tal y como apuntan diferentes autores, como Martínez (2014) y García (2007) los objetivos de las políticas de empleo se resumen en:

- Reducir la tasa de empleo y fomentar el empleo estable y de calidad.
- Mejorar la cualificación y formación de las personas empleadas y desempleadas.
- Garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación.
- Favorecer la integración de los colectivos prioritarios.
- Proteger socialmente a las personas desempleadas.
- Ajustar la oferta y la demanda de empleo.
- Fomentar el emprendimiento.

Según Sáez (1997), los colectivos que entrarían dentro del ámbito de las políticas serían los siguientes:

- Los desempleados de larga duración (más de un año) y de mayor edad (más de 55 años).
- Personas con poca o ninguna experiencia laboral (hace referencia al colectivo de las personas en riesgo de exclusión del mercado laboral).
- Jóvenes recién incorporados al mercado laboral.

Además, Sáez (1997) añade otros grupos protagonistas en las políticas de empleo como son los inactivos (haciendo énfasis en las mujeres) y los receptores de rentas sociales.

A su vez, es importante recalcar que las políticas activas son competencia del Estado y éste las gestiona a través del Sistema Nacional de Empleo. Las medidas que se implementan en el marco de las políticas activas son gestionadas, por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social, y por los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas (INAEM, en el caso de Aragón).

Para su puesta en marcha, las políticas activas se basan en los instrumentos vigentes de planificación y coordinación que la Ley de Empleo establece y que son:

- La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo.
- El Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno.<sup>1</sup>
- El Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo.

### 3.2 Políticas activas de empleo.

#### 3.2.1. – Concepto de políticas activas de empleo.

La Ley de Empleo define a las políticas activas como “*el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social*”. (Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo; art.31)

Una definición más concreta nos la ofrece Rhen (1989). Este autor reduce las políticas activas de empleo al conjunto de programas que incentivan la creación de puestos de trabajo allí donde la demanda de trabajo es insuficiente para que haya pleno empleo (Rhen, 1989). Por su parte, Fina (2001) destaca el carácter preventivo de este tipo de actuaciones ampliando el concepto de políticas activas a cualquier medida que tenga por objetivo la inserción laboral.

Las políticas activas de empleo generan, según Calmfors (1994), una serie de efectos positivos que contribuyen a la creación y mantenimiento del empleo. Sin embargo, estas políticas, al mismo tiempo, provocan varios efectos negativos sobre los procesos de ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, que perjudican a los objetivos que persiguen (Calmfors 1994).

En cuanto a los efectos positivos, Calmfors (1994) destaca que el objetivo principal de estas políticas es incrementar la eficiencia del proceso de ajuste entre la oferta y la demanda. Un segundo efecto positivo derivado de las políticas activas, según Calmfors (1994), es el aumento de la productividad de la población activa por medio de los programas de formación y orientación. Por último, la implantación de las políticas activas incentivan a los colectivos excluidos del mercado a no abandonar el grupo de población activa, manteniéndose así la oferta efectiva de trabajo (Calmfors, 1994).

Por otro lado, Calmfors (1994) también señala una serie de efectos negativos que pueden producirse como consecuencia de las políticas activas de empleo:

- Efectos de desplazamiento: sucede cuando un trabajo creado a través de cierto programa perjudica la creación de otro empleo que tal vez se hubiera generado.
- Efectos de pérdida irrecuperable: es también llamado de “peso muerto” y se da cuando una persona perceptora de una subvención hubiera sido contratada igualmente en ausencia de esta ayuda.

---

<sup>1</sup> Hace referencia al antiguo Plan Anual de Políticas Activas (PAPE), cambiado de nombre en la reciente Ley 3/2023 de Empleo.

- Efectos de sustitución : ocurre cuando es más rentable reemplazar a un trabajador por otro gracias a las subvenciones, perjudicando de esta forma, a los trabajadores que han sido reemplazados.

### 3.2.2.- Clasificación de las políticas activas de empleo.

A continuación, vamos a describir qué tipos de políticas activas podemos encontrar. A este respecto, García (2007) las divide en dos grandes grupos:

- Políticas de demanda: estas medidas tienen por objetivo incrementar la demanda de trabajo o hacer un “sesgo” de ésta (por ejemplo, a través de la contratación de colectivos específicos). Se puede dar de forma directa a través de la creación de empleo o de forma indirecta a través de subvenciones, ayudas o incentivos.
- Políticas de oferta: hacen referencia a los programas de formación e intermediación laboral, los cuales tienen como objetivo aumentar la capacidad de inserción de los desempleados, es decir, mejorar su empleabilidad. Estas medidas pueden ser de orientación, acompañamiento y asesoramiento en el proceso de búsqueda de empleo de las personas que no lo tienen. De esta forma, cambiará la actitud de los desempleados, generando una motivación extra y aumentará la eficiencia del proceso de búsqueda de empleo.

Partiendo de la clasificación de García (2007), Ruesga et al. (2014) señalan que dentro de las políticas activas de empleo podemos encontrar tres líneas de intervención:

- Políticas de formación: se trata de medidas que actúan por el lado de la oferta ya que tienen como objetivo principal la inserción laboral a través de la mejora de la formación de los desempleados y las personas en riesgo de desempleo. Estas medidas, según Ruesga et al. (2014), son imprescindibles ya que mejoran la eficiencia del proceso de búsqueda de empleo y del funcionamiento del mercado de trabajo. De acuerdo con Ruesga et al. (2014), según el tipo de formación y los colectivos a los que van dirigidas se distinguen tres grupos de políticas:
  - Formación profesional: está formación se orienta a las personas que abandonan el sistema educativo y no poseen las cualificaciones necesarias para su inserción en el mercado laboral. Por lo tanto, mejoran la empleabilidad de los usuarios por medio de formación práctica y constituyen una alternativa a la educación ordinaria.
  - Formación ocupacional: está destinada al colectivo de las personas desempleadas. Por lo tanto, los contenidos de esta formación están claramente relacionados con las necesidades de las empresas con lo que se favorece su inserción en el mercado de trabajo.
  - Formación continua: sus destinatarios son los ocupados que, simplemente, quieren mejorar sus conocimientos y cualificaciones (Ruesga et al., 2014).
- Políticas de creación de empleo: estas políticas actúan por el lado de la demanda de trabajo. Inciden directamente sobre ella con acciones como el fomento de la contratación de distintos colectivos prioritarios, incentivo del autoempleo y la creación de empresas de economía social. Muchas de estas medidas van dirigidas hacia los colectivos con peor perspectiva de futuro en el mercado laboral como son, por ejemplo, los jóvenes o las personas con discapacidad. Un ejemplo de estas medidas es la creación de empleo público o la concesión de subvenciones por la

contratación de estos colectivos con mayores dificultades de inserción. Ruesga et al. (2014) añaden a este grupo las medidas destinadas a repartir el empleo existente (por ejemplo, la reducción de jornada o los contratos a tiempo parcial) ya que incorpora a más personas para realizar el mismo volumen de trabajo. Estas medidas pueden ir acompañadas de incentivos económicos o no.

- Políticas de funcionamiento del mercado laboral: estas intervenciones actúan tanto por el lado de la oferta como de la demanda de trabajo. Su objetivo es la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo a través de la intermediación entre la oferta y la demanda de empleo. Engloba los servicios de orientación, asesoramiento y acompañamiento en el proceso de búsqueda de empleo haciendo de ésta una tarea más fácil para los desempleados. Siguiendo a Ruesga et al. (2014), en este apartado se podrían añadir a las empresas de trabajo temporal (ETT), ya que ofrecen servicios específicos de contratación de personal a otras empresas.

Con esta idea sobre las políticas activas de empleo, podemos deducir, de acuerdo con Alujas (2003), que los objetivos principales de estas son:

- Creación de empleo y reducción del desempleo.
- Mejorar la empleabilidad y la formación
- Atención y orientación laboral de los colectivos prioritarios.
- Mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y de los servicios de empleo.

## 4. POLÍTICAS ACTIVAS EN ESPAÑA.

En España, la planificación y gestión de las políticas corresponde al Sistema Nacional de Empleo (SNE). El SNE cuenta con una Cartera Común de Servicios que ofrece una serie de servicios como los de orientación, colocación, asesoramiento, formación y cualificación para el empleo de los cuales pueden hacer uso de forma gratuita las personas que lo necesiten. Como ya hemos señalado antes, el Sistema Nacional de Empleo está formado por la Agencia Española de Empleo (también llamada SEPE) y los servicios de empleo de las diferentes Comunidades Autónomas.

Para entender la planificación de las políticas activas de empleo, centraremos el trabajo en los dos instrumentos centrales de planificación y coordinación de la política de empleo en España, los cuales son:

- La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo.
- El Plan Anual de Políticas de Empleo (PAPE).

### 4.1 Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

Este instrumento, aprobado en el Real Decreto 1069/2021, conforma el marco estatal de referencia de los servicios públicos de empleo para el diseño y la gestión de sus políticas. A su vez, determina el marco conceptual y organizativo al que deberán referirse todas las actuaciones que se lleven a cabo en el seno del Sistema Nacional de Empleo en materia de políticas activas. Dicho de otro modo, la Estrategia Española de

Apoyo Activo al Empleo determina los principios generales que debe seguir cualquier plan o programa de políticas activas que desarrollen los organismos autorizados.

Esta nueva estrategia surge a raíz de la finalización de la vigencia de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, con el objetivo de aprobar una nueva estrategia renovada en función de las necesidades del mercado de trabajo de aquel momento. Tras la fractura económica y social ocasionada por la pandemia del Covid-19, surgieron nuevos retos que las políticas activas de empleo deben afrontar como son el impulso de la actividad económica, la reconstrucción social y el cambio de modelo productivo, la digitalización y la transición hacia la economía verde, para luchar contra el desempleo y garantizar el aumento de empleo y unas condiciones de trabajo de calidad

La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo una serie de objetivos estratégicos que las políticas activas de empleo deben cumplir.

*Gráfico 5. Objetivos estratégicos de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.*



*Fuente: Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024*

Los objetivos estratégicos son los siguientes:

1) Enfoque centrado en las personas y en las empresas.

Las políticas activas deben garantizar la prestación de servicios de apoyo individualizado tanto para demandantes de empleo como empleadores con el fin de favorecer la igualdad de oportunidades y la transformación de modelo productivo en su transición ecológica y digital.

2) Coherencia con la transformación productiva.

Se fomentará el desarrollo de competencias digitales de las personas trabajadoras y las empresas para estar en sintonía con la transformación digital de la economía y la sociedad, favorecer la recuperación económica, modernizar el modelo productivo y promover la creación de empleo de calidad, incorporando en todas las actuaciones la perspectiva de género, en consonancia con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

3) Orientación hacia resultados.

Las políticas activas de empleo deben guiarse en términos de eficacia y eficiencia y hacia resultados mensurables. Para su mejora y aprendizaje, también se tendrá en cuenta la valoración de la atención a personas y empresas que hagan uso de estos servicios.

4) Mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo.

Las políticas activas de empleo se deben apoyar en la mejora de las capacidades y la transformación digital de los servicios públicos de empleo, ya que son los organismos directamente responsables de su diseño, planificación, y gestión. Se debe fomentar la prestación de servicios por medio de nuevos canales y la mejora de su accesibilidad.

Se plantean diversas medidas entre las que cabe destacar la creación de los nuevos Centros de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo. Con estas medidas, la Estrategia plantea el fomento al acceso de la formación constante para la transformación digital del mercado de trabajo.

5) Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo.

El impulso de las políticas activas de empleo debe ir ligado al compromiso de todos los organismos participantes, a la optimización de los recursos económicos y la coordinación operativa.

La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 ha sido financiada directamente por varios fondos:

- Fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado.
- Fondos procedentes de los recursos propios de las CCAA.
- Fondos procedentes del Fondo Social Europeo.
- Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU).

En resumen, la Estrategia 2021-2024 continua el camino que empezó la anterior y sienta las bases de referencia para las medidas de políticas activas que lleven a cabo los organismos públicos. Además, esta nueva estrategia se asimila a la situación actual de España y a los cambios relevantes en el marco socioeconómico, tales como los derivados de la pandemia Covid-19 o la digitalización.

#### 4.2 Plan Anual de Política de Empleo 2022.<sup>2</sup>

El Plan Anual de Política de Empleo es el otro gran instrumento de coordinación del Sistema Nacional de Empleo. Dicho plan, elaborado anualmente, determina el conjunto de servicios (acciones) y programas (medidas) de políticas activas de empleo que se proponen llevar a cabo las Comunidades Autónomas tanto con fondos procedentes del Estado como con los recursos económicos propios. Es importante añadir que la reciente Ley de Empleo ha cambiado el nombre de este plan, pasándose a llamar Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno.

Para la elaboración de este plan se han tenido en cuenta los objetivos estratégicos que establece la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024; por lo tanto, los objetivos estratégicos son:

1) Enfoque centrado en las personas y en las empresas.

---

<sup>2</sup> Señalar que, a fecha de mayo de 2023 con la realización de este trabajo, todavía no se había publicado el Plan de 2023, cambiado de nombre a Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno (Ley 3/2023, de Empleo).

- 2) Coherencia con la transformación productiva.
- 3) Crear un Espacio Técnico Colaborativo de Conocimiento, Trabajo e Innovación de los Servicios Públicos de Empleo.
- 4) Mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo.
- 5) Gobernanza y cohesión del Sistema Nacional de Empleo.

Las medidas que componen el Plan Anual de Políticas de Empleo se han elaborado en base a las seis líneas de actuación que establece la Ley de Empleo, siendo las siguientes:

- 1) Orientación.
- 2) Formación.
- 3) Oportunidades de Empleo.
- 4) Igualdad de oportunidades de acceso al empleo.
- 5) Emprendimiento.
- 6) Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

Con el fin de comprender la aplicación de las políticas activas, es necesario conocer la diferencia entre servicio y programa. El término “servicio” hace referencia, según el PAPE (2022), al conjunto de actividades coordinadas que se prestan de forma continuada y sostenida en el tiempo con el objetivo de alcanzar algún fin. Por otra parte, el concepto “programa” se refiere al conjunto de actividades dirigidas a un colectivo, sector o zona geográfica a realizar durante un periodo de tiempo predeterminado. Por lo tanto, la principal diferencia está en que un programa es más específico y tiene una duración determinada, en cambio, un servicio es más amplio y por un tiempo indefinido.

Este plan contiene más de 700 de programas y servicios. Para tener una idea general de las medidas propuestas, enumeramos algunos servicios y programas de cada eje.

- 1) Orientación.
  - Programas de colaboración con agencias de colocación.
  - Diagnóstico individualizado y elaboración del perfil.
- 2) Formación.
  - Evaluación, reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral.
  - Programas formativos que incluyan compromisos de contratación.
- 3) Oportunidades de Empleo.
  - Programas para la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado protegido (Centros Especiales de Empleo).
  - Programa para el apoyo a la movilidad geográfica.
- 4) Igualdad de oportunidades de acceso al empleo.
  - Apoyo a la gestión de la movilidad laboral (Red EURES).
  - Programa de inserción socio laboral para mujeres víctimas de violencia de género.
- 5) Emprendimiento.
  - Asesoramiento sobre ayudas a las iniciativas emprendedoras y de autoempleo.
  - Programa para el fomento territorial del empleo.
- 6) Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

- Programa de evaluación del desempeño de los Servicios Públicos de Empleo (EVADES).
- Mejora del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE).

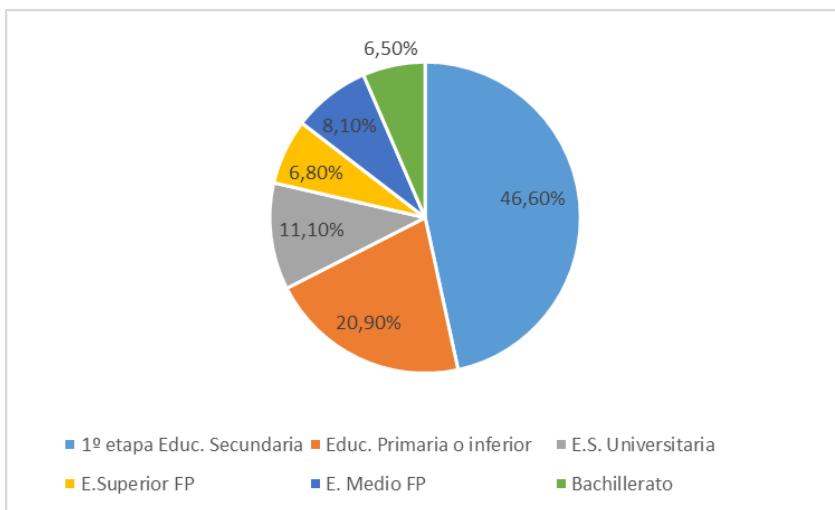
## 5. LAS POLÍTICAS ACTIVAS EN ARAGÓN.

### 5.1. 2º Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven. PAMEJ 2021-2023.

El desempleo juvenil es uno de los mayores peligros para el funcionamiento del mercado laboral debido a la exclusión social y el desequilibrio que puede generar (Dolado et al. 2013). Un factor relevante, según establece Arrazola et al. (2018), para planificar las medidas de la manera más eficaz es conocer las características de los integrantes del colectivo de los desempleados. El nivel de estudios y la formación se posiciona como uno de los grandes activos para la búsqueda de empleo.

El Gráfico 6 muestra el nivel de estudios de las personas menores de 35 años que se encuentran desempleadas en Aragón en 2021.

*Gráfico 6. Nivel de estudios de los parados en Aragón menores de 35 años en 2021.*



Fuente: PAMEJ 2021-2023.

Como vemos en el gráfico, existe una relación directa entre el desempleo y el nivel de estudios de las personas ya que la mayoría de los parados de menos de 35 años en Aragón tan sólo tienen los estudios básicos (de los cuales un 20,9% solo tienen educación primaria o inferior). Por lo tanto, la formación superior dota a las personas de una mejor cualificación y mejora la empleabilidad y las posibilidades de obtener un trabajo de mayor nivel. En cuanto a la formación profesional (ya sea a nivel medio o superior) destaca la gran tasa de inserción laboral que tienen, ya que suelen ser puestos muy demandados en el mercado laboral y ofrecen una formación práctica y específica muy útil para el desempeño laboral.

La necesidad de implantar este tipo de políticas dirigidas a los jóvenes nace del cambio tecnológico, social y medioambiental que se está desarrollando en nuestra sociedad y que afecta directamente a las nuevas

generaciones. Ante esta situación, el Gobierno de Aragón como responsable de implementar políticas activas de empleo y con el objetivo de continuar la dinámica comenzada por el PAMEJ 2018-2020, puso en marcha el Plan Aragonés para la Mejora del Empleo Joven 2021-2023. El PAMEJ 2021-2023, como ya hemos comentado, tiene como precedente el Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020, aprobado por el Gobierno de Aragón y la organizaciones empresariales y sindicales más representativas (CEO Aragón, CEPYME Aragón, UGT Aragón y CCOO Aragón). La ejecución de las medidas de este plan fue del 83% y provocó que Aragón fuera la tercera comunidad autónoma con menor tasa de paro juvenil (menores de 25 años) en España a finales de 2019. (INE, 2019)

El Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2021-2023 tiene los siguientes objetivos:

- 1- Incrementar la cualificación de las personas jóvenes.
- 2- Aproximar a los jóvenes al tejido productivo.
- 3- Favorecer que las empresas conozcan las fortalezas de las nuevas generaciones, las valoren y las incorporen a sus plantillas.
- 4- Promocionar el empleo joven a través de medidas que incentiven la incorporación de las personas jóvenes al empleo.
- 5- Fomentar y apoyar el empleo joven en la economía social.
- 6- Impulsar la igualdad de oportunidades del acceso al empleo.
- 7- Cumplir y compenetrarse con los objetivos de los planes de políticas activas de empleo nacionales e internacionales.
- 8- Colaborar también con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Las medidas que conforman este plan se dividen en tres grandes bloques:

- Grupo 1: Mejora de la empleabilidad joven y orientación personalizada.
- Grupo 2: Formación y acompañamiento hacia la inserción laboral.
- Grupo 3: Incentivos al fomento del empleo: contratación, emprendimiento y economía social.

En resumen, el PAMEJ 2021-2023 se elaboró al objetivo de seguir avanzando en los logros en materia de empleo juvenil. El PAMEJ 2021-2023 ofrece una amplia visión del mercado laboral de los jóvenes al contar con representación de los tres agentes sociales (Gobierno, empresas y trabajadores). Además, este plan se ciñe a las características geográficas, económicas y sociales de cada territorio, y centra su foco de atención en tan sólo el colectivo de los jóvenes.

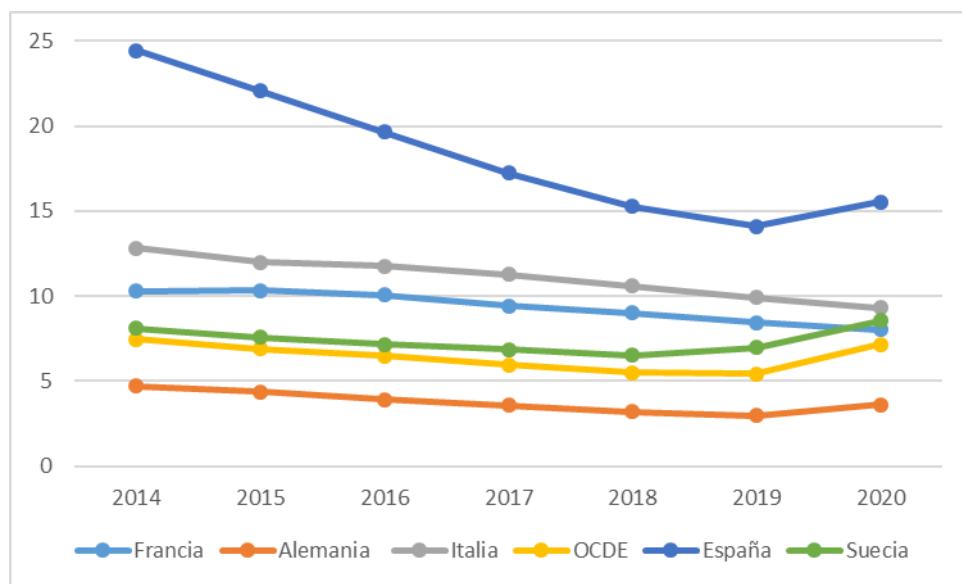
## 6. GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO.

En este último apartado vamos a analizar el gasto que destina España en políticas activas de empleo. En primer lugar, analizaremos la inversión de España en comparación con otros países de Europa, desglosando el gasto por programas. En segundo lugar, centraremos el trabajo en la evolución del gasto de España durante los últimos años y, por último, evaluaremos la inversión que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal en cada programa de políticas activas.

## 6.1 Comparativa con otros países de Europa.

En el Gráfico 7 se muestra la evolución de la tasa de desempleo de algunos países como son España, Italia, Alemania, Francia, Suecia junto con la media de la OCDE.

Gráfico 7. Evolución de la tasa de desempleo en los países considerados.



Fuente: OCDE (2020).

En el Gráfico 7 se aprecia cómo, según la OCDE (2020), España presenta la mayor tasa de paro de todos los países de la muestra seguida de Italia, Francia, Suecia y Alemania. Además, la tasa de desempleo media de los países de la OCDE se mantiene en todo momento por debajo del 10%, siempre muy por debajo de la española. Este alto desempleo de España, según Furió et al. (2015), se debe a múltiples causas. Uno de ellas es la estructura productiva española basada en unos elevados costes laborales restando competitividad a las empresas. Otra de las causas que exponen Furió et al. (2015) es la elevada temporalidad del mercado laboral sumada a la flexibilidad. Por lo tanto, la estabilización del empleo en España se ha convertido en una tarea complicada (Migueléz et al. 2015).

A pesar de ello, la tendencia de la tasa de paro en todos los países considerados es descendente (excepto en 2020 que se invierte la tendencia a causa de la pandemia del covid-19). El ejemplo más claro de esta tendencia se ve en España, donde la tasa de desempleo se redujo desde 2014 hasta 2020 en casi 10 puntos pasando de un 24,45% a un 15,5% de paro. Este descenso vino provocado, tal y como expone Guisán (2017), por la recuperación económica tras la recesión económica de 2008. A pesar del estancamiento de la industria en España, Guisán (2017) justifica dicha recuperación económica por medio del impulso y el desarrollo del empleo a través de otros sectores como el turismo. La situación es similar en todos los países, aunque no de forma tan acentuada, ya que la crisis económica no tuvo el mismo impacto y la tasa de desempleo se mantuvo más estable.

Un dato muy destacable es la baja tasa de desempleo de Alemania (en torno a un 3%, en 2018). Siguiendo a Yaguana (2017), las causas que motivan esta tasa de desempleo tan reducida fueron las medidas tomadas por el gobierno en los años posteriores a la Gran Recesión en materia de impulso económico, su modelo

productivo basado en altas cifras de producción y orientado a la exportación; y su organización del mercado de trabajo ligado a la flexibilidad.

A continuación, vamos a centrar el epígrafe en el gasto que hace cada país en las distintas políticas activas. Para ello, la Tabla 1 representa el gasto en % del PIB en los programas de políticas activas de empleo que realizaron España, Alemania, Francia, Italia, Suecia y la OCDE en 2020.

*Tabla 1. Gasto por programas de políticas activas de empleo de los países considerados en 2020.*

Programas	España	Alemania	Francia	Italia	Suecia	OCDE	TOTAL
Administración Servicio Público de Empleo	0,15	0,33	0,25	0,12	0,26	0,14	1,25
Formación	0,11	0,19	0,3	0,12	0,06	0,11	0,89
Incentivos al empleo	0,56	0,03	0,02	0,09	0,39	0,54	1,63
Apoyo al empleo protegido	0,14	0,02	0,09	0,01	0,24	0,1	0,6
Creación directa de empleo	0,11	0,03	0,06	0	0	0,05	0,25
Incentivos para nuevas empresas	0,12	0,01	0,04	0	0	0,01	0,18
<b>TOTAL</b>	<b>1,19</b>	<b>0,61</b>	<b>0,76</b>	<b>0,34</b>	<b>0,95</b>	<b>0,95</b>	<b>4,8</b>

Fuente: OCDE – *Public expenditure and participant stocks on Labour Market Policies (2020)*.

La Tabla 1, refleja la gran diferencia en gasto entre unos países y otros, demostrando que España es el país que más invierte en políticas activas de empleo con 1,19% sobre el PIB nacional. Este ranking liderado por España, va seguido de la OCDE, Suecia, Francia, Alemania y, en último lugar, Italia. Además, la Tabla 1, muestra varios hechos relevantes:

- En primer lugar, se observa que el grupo de programas de políticas activas donde más invierte España, es en el de los incentivos al empleo dedicándole, un 0,56% del PIB. Se puede llevar a cabo mediante subvenciones a la contratación o ayudas económicas. Este hecho ya lo indicaban Alonso-Borrego et al. (2004), exponiendo que el gasto en políticas activas en España se ha basado siempre, principalmente, en los incentivos al empleo y la formación. El resto del gasto en políticas activas de empleo esta repartido de manera equitativa entre los demás grupos de programas.
- En segundo lugar, que Suecia es el segundo país que más invierte en políticas activas de empleo según la OCDE (2020). El país escandinavo reparte su gasto entre los incentivos al empleo (0,39%), los servicios de empleo (0,26%) y el apoyo al empleo protegido (0,24%). Lo más llamativo es el inexistente gasto en creación directa de empleo y en incentivos para emprendedores. Esto puede deberse a la baja tasa de desempleo de Suecia, reflejada en el Gráfico 7, que provoca que sus políticas activas se centren fundamentalmente en el mantenimiento y mejora del empleo ya creado, y no tanto en la creación de nuevos.
- La Tabla 1 señala que Francia y Alemania destinan una cantidad más o menos similar a las políticas activas de empleo, siendo superior el gasto en Francia. A su vez, el reparto de la inversión también es similar en ambos países centrándose sus inversiones en los servicios de empleo y la formación. Asimismo, la inversión de Francia y Alemania en los programas restantes es nula.
- Por último, el país que destina menos gasto a las políticas activas de empleo, según podemos ver en la Tabla 1, es Italia, con solamente un 0,34%. A pesar de su notable tasa de desempleo (véase

Gráfico 7), Italia invierte solamente en los programas de incentivos al empleo (0,09%), formación (0,12%) y los servicios de empleo (0,12%).

Respecto a los tipos de programas de políticas activas, la Tabla 1 refleja que los incentivos al empleo es la línea de actuación donde más invierten los países de la muestra. Sin embargo, Franco (2021) advierte de la necesidad de prestar atención en la implantación de estas medidas, puesto que se pueden dar los posibles efectos negativos que apuntaba Calmfors (1994).

El segundo programa con más inversión son los servicios de la Administración, englobando en él todas las actividades que realizan los servicios de empleo para la búsqueda de trabajo. Estas medidas incluyen la orientación, el asesoramiento y todas las facilidades que pone la Administración al servicio de las personas desempleadas. Por lo tanto, la Tabla 1 refleja que los países apuestan por reforzar, con una alta financiación económica, este sistema centralizado de servicios de empleo. A continuación, nos encontramos con las medidas de formación, otra de las herramientas que los países, según la OCDE (2020), utilizan más con el fin de mejorar la empleabilidad de los parados. Los programas de formación van dirigidos a las personas desempleadas y, a su vez, a las personas ocupadas con el fin de mejorar sus competencias y potenciar sus perfiles de una forma más atractiva para el mercado laboral. Por otra parte, el gasto en creación directa de empleo e incentivos a los nuevos empleos es muy inferior al destinado en el resto de materias en todos los países evaluados. Estas medidas, con una escasa inversión, incluyen el fomento al autoempleo y el emprendimiento, así como, a la creación por parte de los organismos públicos de empleo. Estos datos (Tabla 1) demuestran el escaso apoyo que reciben los emprendedores dificultando así, la creación de nuevas empresas.

En conclusión, tal y como muestra la Tabla 1, España es uno de los países que más invierte en políticas activas de empleo debido, en cierta parte, a su elevada tasa de desempleo y a su política marcada por un fuerte carácter social. Además los programas en los que más invierten los países considerados son los incentivos al empleo y los servicios públicos de empleo.

## 6.2 Evolución del gasto en las políticas activas de empleo en España.

A continuación, describiremos el gasto presupuestario de las políticas activas de empleo de los últimos años en España. En el siguiente gráfico (Gráfico 8), se muestra la evolución del gasto total en políticas activas de empleo que ha destinado España desde el año 2016 hasta la actualidad.

Gráfico 8. Evolución del gasto en políticas activas en España.



Fuente: Presupuestos Generales del Estado. BOE (2016 a 2023).

Observamos en el Gráfico 8 el constante incremento de la cuantía destinada a las políticas activas de empleo en España. Pasamos de un presupuesto de 5.214 millones de euros para el año 2016 a 8.029 millones de euros para el 2023. Es decir, el gasto en políticas activas del mercado laboral ha aumentado casi un 54% en siete años, según los Presupuestos Generales del Estado (desde 2016 a 2023).

Estas cifras provienen de los Presupuestos Generales del Estado que el Gobierno de España elabora cada año incrementadas por otros ingresos provenientes de fondos europeos. Uno de estos fondos contribuyentes en la financiación de las políticas activas de empleo es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la Unión Europea, un fondo creado para la concesión de créditos y subvenciones a los Estados miembros para la recuperación económica tras la pandemia (PGE 2023, BOE 24 de diciembre 2022).

Uno de los motivos que justifica el aumento del gasto en políticas activas es la situación económica de España representada en el Gráfico 1. Por ejemplo, en el año 2013 la tasa de desempleo era la más elevada (26,9%), y a su vez, el PIB era el más bajo con 246.927 millones de euros. En la actualidad se da la misma situación, pero inversamente, siendo la tasa de desempleo reducida (13%) y el PIB ha crecido hasta alcanzar los más de 330.000 millones de euros. Con estas cifras del INE (2013, 2023), concluimos que la reducción del desempleo va ligada a una mayor producción. Asimismo, la subida repentina del gasto en políticas activas en España en 2021 (29,5% respecto al año anterior) es debido a las consecuencias económicas provocadas por la pandemia. En esta situación donde se destruyeron tantos empleos, el Gobierno aumentó los recursos para combatir e intentar recuperar los empleos perdidos en este periodo. Además, otro factor relevante es el aumento de contribuciones al Estado provocado por el aumento de la tasa de ocupación. Este aumento de las contribuciones se refleja en los ingresos del Estado, contando con una mayor disponibilidad de activos financieros.

Finalmente, una reflexión acerca de las políticas activas de empleo elaborada por Franco (2021), introduce el término “alcance”, que relaciona el gasto en políticas activas (número de participantes) y la tasa de desempleo. Por lo tanto, Franco (2021) determina que cuando el alcance de las políticas activas aumenta, la tasa de desempleo disminuye; y cuando el alcance de las políticas activas disminuye, la tasa de

desempleo aumenta. Según el Eurostat (2023), el número de participantes en programas de políticas activas en 2017 fue de 2.479.000. No obstante, en 2020<sup>3</sup> esta cifra aumentó hasta los 4.303.060 de participantes. Así pues, se confirma la hipótesis de Franco (2021), puesto que la reducción de la tasa de desempleo (Gráfico 7) está relacionada con el incremento del alcance de dichas políticas.

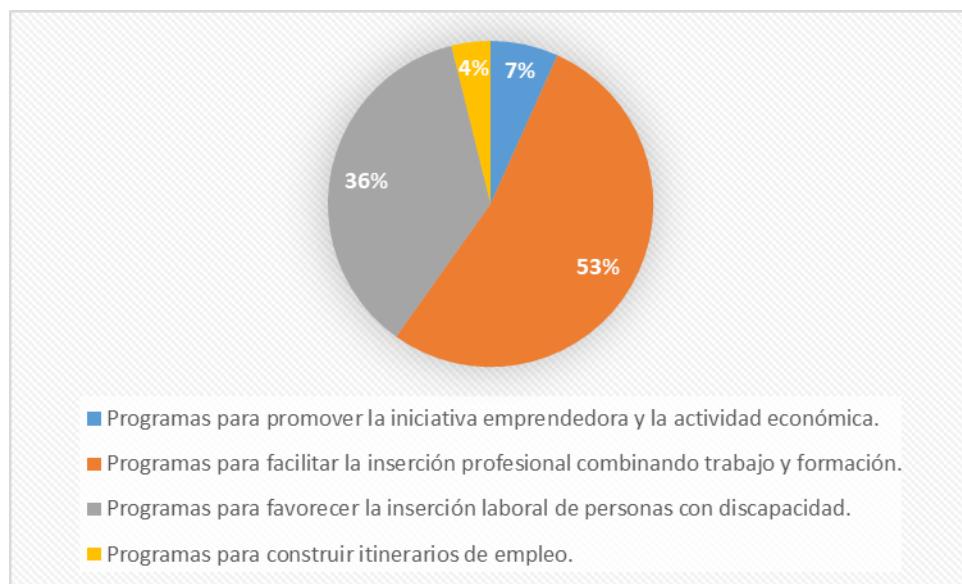
### 6.3 Gasto destinado a los programas de políticas activas por el SEPE en 2021.

El Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE) en su Informe Anual de 2021 recoge los programas de políticas activas agrupándolos en cuatro (SEPE, 2021)<sup>4</sup>:

- Programas para promover la iniciativa emprendedora y la actividad económica.
- Programas para facilitar la inserción profesional combinando trabajo y formación.
- Programas para favorecer la inserción laboral de personas con discapacidad.
- Programas para construir itinerarios de empleo.

En el Gráfico 9, se muestra el gasto destinado a los diferentes conjuntos de programas que llevó a cabo el Servicio Público Estatal de Empleo durante el año 2021.

*Gráfico 9. Gasto destinado a los distintos programas de empleo del SEPE en 2021.*



Fuente: SEPE (2021).

Como podemos apreciar en el Gráfico 9, más de la mitad del gasto se dedicó a los programas de inserción laboral por medio de la formación y el trabajo. La inversión fue de más de 600 millones de euros y engloba varios programas:

<sup>3</sup> Es el último año con datos en Eurostat (2023).

<sup>4</sup> Señalar que, a fecha de mayo de 2023 con la realización de este trabajo, todavía no se había publicado el Informe Anual de 2022.

- Contratación temporal en colaboración la Administración General para trabajos de interés social: con el fin de mejorar el empleo y las competencias de los desempleados contó en 2021 con un presupuesto de 28.264.840 euros.
- Contratación temporal en colaboración con corporaciones locales para trabajos de interés social: la mayor parte de las obras realizadas corresponden a reparación de espacios públicos y aspectos relacionados con el medio ambiente. La inversión en este programa fue de 154.605.235 euros en 2021.
- Escuela Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo: la diferencia entre estos tres programas radica en la duración y la contratación de estos. La Escuela Taller tiene una duración dos años (un año de formación y otro año con contrato de formación), las Casas de Oficios son de un año (mezclando también formación y prácticas laborales) y los Talleres de Empleo duran hasta un año, pero con contrato desde el principio. El presupuesto destinado fue de 221.676.379 euros.

En segundo lugar, el grupo con mayor inversión son los programas dirigidos a gente con discapacidad. A este colectivo se ha destinado una cantidad superior a los 450 millones de euros. Se puede favorecer la inserción laboral de este colectivo de distintas maneras:

- En el mercado protegido (Centros Especiales de Empleo): con el objetivo de proporcionar a las personas con discapacidad un trabajo remunerado y adquieran competencias laborales, el presupuesto de este programa es de 451.160.354 euros.
- En el mercado ordinario: por medio de subvenciones a las empresas que contraten indefinidamente a personas con discapacidad. La inversión es de 9.238.103 euros.
- A través del empleo autónomo: con apoyo a las personas con discapacidad a convertirse en trabajadores autónomos. El presupuesto del fomento del empleo autónomo en personas con discapacidad es de 770.393 euros.

Posteriormente, nos encontramos con los programas de fomento de la iniciativa emprendedora dedicándole alrededor de 83 millones de euros. Este grupo engloba numerosas medidas por ejemplo las subvenciones de cotizaciones a la Seguridad Social o las iniciativas locales de empleo. El programa “Fomento del empleo autónomo” es el que cuenta con una mayor inversión económica siendo 39.346.404 euros repartiéndose en distintas subvenciones como las subvenciones financieras, para formación o subvenciones de asistencia técnica

Por último, a los programas denominados “para construir itinerarios de empleo” se le dedican 48 millones de euros. Entre estos programas encontramos los siguientes:

- Orientación Profesional para el Empleo y el Autoempleo (OPEAS): con objetivo de ofrecer una orientación profesional priorizando los colectivos con mayores dificultades (mujeres, mayores de 55 años, jóvenes...). Cuenta con una inversión de 39.617.632 euros.

- Itinerarios integrados para el empleo: incluye planes de orientación, asesoramiento y formación para las personas desempleadas. Su inversión es de 8.511.180 euros.
- Agencias de colocación: son entidades públicas o privadas con el objetivo de proporcionar un trabajo a las personas demandantes. La cifra presupuestaria es de 996.685 euros.
- Planes de empleo: durante el año 2021 diferentes CCAA firmaron planes de empleo.

En pocas palabras, el SEPE reparte sus activos en función de las necesidades del mercado laboral con el fin de funcionar como herramienta de promoción para la incorporación efectiva de los desempleados en el mercado de trabajo. Así pues, estas medidas no solo se centran en las personas desempleadas, sino que también están destinadas para las empresas, con el objetivo de conseguir personal cualificado (SEPE, 2021). En 2021, este organismo público destinó la mayor parte de su presupuesto en políticas activas a la formación de los desempleados para la mejora de su empleabilidad y a los colectivos en riesgo de exclusión, como es en este caso a las personas con discapacidad. Otros programas a los que dedicó su presupuesto económico, en menor medida, fue a los programas de incentivo a los emprendedores y a los programas destinados a los itinerarios de empleo. Como opinión personal, el reparto del gasto en políticas activas debería hacerse de forma más equitativa para así llegar a más gente. Con motivo de la importancia que tienen las pymes y los autónomos en España, la inversión en incentivos a este colectivo (7%, Gráfico 9) debería ser mayor para dinamizar la economía española y conseguir que la tasa de emprendimiento crezca (SEPE, 2021).

#### 6.4 Conclusiones.

Tras analizar el gasto que realiza España en políticas activas de empleo en diversos contextos podemos llegar a varias conclusiones.

En primer lugar, que España es uno de los países que más invierte en políticas activas de empleo según la OCDE (2020). Este gasto se debe a la estrecha relación con la situación económica del país y la tasa de desempleo. Como se observa en el Gráfico 7, la tasa de desempleo en España sigue una dinámica descendente, y al mismo tiempo, el Gráfico 8 muestra la trayectoria ascendente que guía el gasto en políticas activas de empleo. Por lo tanto, el gasto tan elevado en políticas activas de empleo en España (1,19% del PIB, Tabla 1) se puede asociar con la disminución de la tasa de desempleo que viene ocurriendo en España desde 2014 (Gráfico 7). En consonancia con esta idea, se ve cómo el año en el que se ha experimentado una mayor subida del gasto en estas políticas es el 2021, precisamente el año que se notaron con mayor intensidad los efectos económicos de la crisis de la pandemia y en el que fue necesaria una mayor intervención por parte del Estado.

Respecto a los programas de políticas activas reflejados en la Tabla 1, las medidas a las que se ha dedicado un mayor gasto, tanto en España como en el resto de los países considerados, son los incentivos y subvenciones al empleo, la formación y los servicios de empleo. Por el contrario, la inversión de todos los países en creación directa de empleo e incentivos a los nuevos empleos es muy reducida.

Por último, en la Gráfica 8 vemos como el Servicio Público Estatal de Empleo reparte los fondos económicos en las políticas activas. Para ello ha dividido las medidas en cuatro grupos, siendo éstas los programas para promover la iniciativa emprendedora y la actividad económica, para facilitar la inserción profesional combinando trabajo y formación, para favorecer la inserción laboral de personas con discapacidad y para construir itinerarios de empleo. Tras analizar el gasto destinado a cada grupo, concluimos que estas medidas van destinadas a los colectivos con más dificultades de inserción laboral (por ejemplo, las personas con discapacidad) y apuestan por la formación y el fomento de la contratación para facilitar la inserción al mercado laboral de las personas desempleadas.

## 7. CONCLUSIÓN.

Las políticas activas de empleo desempeñan un papel fundamental en la economía de España debido a su estrecha relación con la mejora del empleo y del mercado de trabajo. Durante el desarrollo de este trabajo, hemos analizado los fundamentos, objetivos e instrumentos que desarrollan las políticas activas de empleo y su inversión en España. Estas políticas activas de empleo responden al problema del desempleo tan agravado en España, y lo sitúa como una cuestión económica y social, en lugar de tratarlo como un problema individual. Además, las directrices y fundamentos que se desarrollan en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo determinan las medidas que el Estado, las Comunidades Autónomas y los organismos públicos y privados deben poner en marcha para conseguir los objetivos que persiguen.

Como se ha expuesto anteriormente, los objetivos de las políticas activas de empleo se pueden resumir en la reducción del desempleo y la exclusión social, la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo (a través del ajuste de la oferta y demanda de empleo) y la mejora de la empleabilidad de las personas desempleadas. Al invertir en la empleabilidad de las personas desempleadas, estas medidas también buscan aumentar la productividad del mercado de trabajo a través del fomento a la formación y sus capacidades.

Además, las políticas activas de empleo también se enfrentan a desafíos relevantes debido a que se ven afectadas por el contexto económico y social del momento. Un ejemplo que hemos visto reflejado en este trabajo es la crisis económica provocada por la pandemia del covid-19. Por lo tanto, es imprescindible que se adapten a los requerimientos y necesidades de cada situación.

El elevado gasto que destina España a las políticas activas de empleo la sitúa a la cabeza, en términos de inversión, de los países de la OCDE. Además, las medidas que reciben mayor presupuesto son los incentivos al empleo, el impulso de la formación y los servicios de empleo (Tabla 1). Estos programas engloban actuaciones como subvenciones a la contratación, orientación y asesoramiento para las personas desempleadas o mejora de las competencias de este grupo. En cambio, el gasto destinado a la creación directa de empleo y a incentivos al emprendimiento es casi inexistente. No obstante, las pymes y los autónomos son el motor de la economía española, por lo tanto, la inversión en estas medidas debería potenciarse para que este sector tenga más facilidades a la hora de crear empresas.

En España, la evolución del gasto en políticas activas de empleo ha notado un constante incremento durante los últimos años como muestra el Gráfico 8, con un presupuesto en 2016 de 5.214 millones de euros hasta lograr en 2023 los 8.029 millones de euros. Una de las causas que justifica el elevado gasto en políticas activas de empleo de España es la relación que tiene con la tasa de desempleo. Como afirma Franco (2021), en España, la caída de la tasa de desempleo (Gráfico 7) se justifica con el aumento en la inversión de políticas activas (Gráfico 8). Dicho en otras palabras, si el alcance (gasto y número de participantes) de las políticas activas es mayor, la tasa de desempleo decrece. A su vez, la gran inversión llevada a cabo en 2021 en España se debe a los efectos económicos tras la pandemia del covid-19.

Además, tras analizar los datos del SEPE en 2021, las conclusiones nos llevan a pensar que las políticas activas que España lleva a cabo van dirigidas mayoritariamente a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado laboral. Dentro de estos colectivos, podemos identificar a mujeres, jóvenes, desempleados de larga duración, mayores de 55 años o personas con discapacidad. Asimismo, los programas que reciben mayor inversión económica son los destinados a fomentar la formación a través de la combinación de trabajo y enseñanza. Mediante estos programas, los participantes mejoran sus competencias y, a su vez, adquieren experiencia profesional, por lo que aumentaran sus posibilidades de inserción laboral. Por el contrario, los programas de promoción del emprendimiento y los de construcción de itinerarios de empleo (asesoramiento y orientación profesional) son los que reciben una menor inversión.

En definitiva, las políticas activas de empleo son un instrumento eficaz para la creación y el mantenimiento del empleo. Por medio de su correcta implantación, es posible mejorar el funcionamiento del mercado laboral, generando más oportunidades de empleo y corrigiendo las deficiencias del mercado. En el caso de España, el gasto que se destina a ellas es elevado, al fin de conseguir reducir la alta tasa de desempleo. A través de los datos mostrados, se ha podido comprobar que estas políticas tienen un efecto directo en el mercado de trabajo y pueden contribuir a la mejora del mercado laboral español.

## 8. BIBLIOGRAFÍA.

- Alonso-Borrego, C., Arellano, A., Dolado, J. J., & Jimeno, J. F. (2004). *Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español*. Documentos de trabajo 53/2004.
- Alujas, J. A. (2003). *Políticas activas de mercado de trabajo en España*. Madrid.
- Arrazola, M., Galán, S., & Hevia, J. d. (2018). Desempleo juvenil en España: Situación, consecuencias e impacto sobre la vida laboral de los adultos. *Papeles de Economía Española N°156*.
- Banco de España, (2019). *Informe trimestral de la economía española*. Madrid.
- Bentolila, S., García, J. I., & Jansen, M. (2018). *El paro de larga duración de los mayores de 45 años*. Madrid: Papeles de Economía Española N° 156.
- Calmfors, L. (1994). *Active labour market policy and unemployment*. París: OECD.
- Conde-Ruiz, J.I. (2016) *Brechas salariales de género en España*. ZOOM Económico 2016/09.
- Laboratorio de Alternativas.
- Del Río, C., & Alonso, O. (2014). Mujeres ante el empleo (y el desempleo) en el mercado laboral español, 1996-2013. *Revista Internacional de Ciencias Sociales N° 33 / 2014. Desigualdades de género en España: continuidades y cambios*.

- Del Rosal, M. (2021). *Funcionalidad, límites y contradicciones de las políticas activas de empleo: el caso de Suecia en el siglo XX*.
- Dolado, J. J., Jansen, M., Felgueroso, F., Fuentes, A., & Wolf, A. (2013). *Youth Labour Market Performance in Spain and its Determinants*. OCDE Working Papers.
- Doménech, R., & Gómez, V. (2005). *Ciclo económico y desempleo estructural en la economía española. Investigaciones Económicas*. Madrid: Fundación SEPI.
- Escudero, R. (2008). *Empleo y desempleo: Políticas activas y pasivas*. Madrid.
- Eurostat (2023). *Participants by LMP interventions – Spain*.  
[https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP\\_PARTME\\$ES/default/time?lang=en&category=lmp\\_particip.lmp\\_particip\\_me](https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_PARTME$ES/default/time?lang=en&category=lmp_particip.lmp_particip_me). Obtenido el 11 de junio de 2023.
- Fina, L. (2001). *Mercado de trabajo y políticas de empleo*. Madrid.
- Franco, L. (2021). El gasto público en políticas activas de empleo en España. *Temas laborales num 159/2021*.
- Fundación Adecco (2022). *14º Informe #TuEdadEsUnTesoro*. <https://fundacionadecco.org/wp-content/uploads/2022/06/TuEdadEsUnTesoro-2022.pdf> Obtenido el 11 de junio de 2023.
- Furió, E., & Alonso, M. (2015). *Desempleo y reforma laboral en España durante la Gran Recesión*.
- García, C. (2007). Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral. *Política y sociedad* (Vol. 44). Nº 2. Pags 135-151. Madrid.
- García, J. R. (2011). *Desempleo juvenil en España: causas y soluciones*. Madrid: BBVA Research.
- García, J. R. (2014). El desempleo juvenil en España. *Información Comercial Española: Revista de Economía*.
- Guisán, M. C. (2017). La economía de Galicia y España en 2007-2017: Diez años de crisis y recuperación. *Revista Galega de Economía*.
- Ibáñez, M., García, E., & Aguado, E. (2022). *Mujeres en mundos de hombres: segregación ocupacional de género y mecanismos de cierre social de acceso en profesiones de dominación masculina*. En Ibáñez, M., García, E., & Aguado, E. *Sociología del Trabajo* 101 (págs. 329-343).
- INE (2022a). *Contabilidad nacional trimestral de España: principales agregados (CNTR)*. Resultados.[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736164439&menu=resultados&idp=1254735576581](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736164439&menu=resultados&idp=1254735576581), Obtenido el 19 de mayo de 2023.
- INE (2022b) Mujeres y Hombres en España,  
[https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t00/mujeres\\_hombres/tablas\\_1/10/&file=ctf03002.px&L=0](https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t00/mujeres_hombres/tablas_1/10/&file=ctf03002.px&L=0) Obtenido el 12 de junio de 2023.
- INE (2023). Encuesta de Población Activa (EPA). Madrid: Instituto Nacional de Estadística.  
[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595) Obtenido el 13 de mayo de 2023.
- Ley 48/2015 de Presupuestos Generales del Estado de 2016*. 29 de octubre de 2015. Publicada en *BOE* nº 260, 30/10/2015.
- Ley 3/2017 de Presupuestos Generales del Estado de 2017*. 27 de junio de 2017. Publicada en *BOE* nº 153, 28/06/2017.
- Ley 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado de 2018*. 3 de julio de 2018. Publicada en *BOE* nº 161, 4/07/2018.
- Ley 14/2018 de Presupuestos Generales del Estado de 2019*. 29 de diciembre de 2018. Publicada en *BOE* nº 21, 24/01/2019.
- Ley 11/2020 de Presupuestos Generales del Estado de 2021*. 30 de diciembre de 2020. Publicada en *BOE* nº 341, 31/12/2020.

*Ley 22/2021 de Presupuestos Generales del Estado de 2022.* 28 de diciembre de 2021. Publicada en *BOE* nº 312, 29/12/2021.

*Ley 31/2022 de Presupuestos Generales del Estado de 2023.* 23 de diciembre de 2022. Publicada en *BOE* nº 308, 24/12/2022.

*Ley 3/2023 de Empleo.* 28 de febrero de 2023. Publicada en *BOE* nº 51, 01/03/2023.

Loria, E., Libreros, C., & Salasti, E. (2012). Crisis de paro en España: Una aplicación de la Ley de Okun, 1995.1-2012.2. *Centro de Modelística y Pronósticos Económicos (CEMPE) UNAM.*

Martínez, O. (2014). *Mercado del trabajo y empleo.* Madrid.

Miguélez, F., Alós, R. C., Lope, A., Molina, O., Pastor, A., Recio, A., Rodríguez-Soler, J., Verd, J.M., Godino, A. (2015). *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014.* Resumen Ejecutivo. *Centre d'Estudis Sociòlogics sobre la Vida Quotidiana i el Treball.*

Molina, O. (2016). Clasificación de la política de empleo: Políticas activas y pasivas. En Monereo, J. L.; Fernández J. A., & López, B. D., *Las políticas activas de empleo: Configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional.*

Nuño, L. (2009). El empleo femenino en España y en la Unión Europea. *Revista de Investigaciones Femeninas.* Pags 205-232.

OCDE. (2018). *Estrategia de empleo de la OCDE.*

OCDE (2020). Public expenditure and participant stocks on Labour Market Policies (2020).

<https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=LMPEXP#> Obtenido el 5 de junio de 2023.

Organización Internacional del Trabajo (2023) 7.3 Efectos en las diferencias de salario según el género. [https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/monitoring/WCMS\\_538765/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/monitoring/WCMS_538765/lang--es/index.htm) Obtenido el 11 de junio de 2023.

Orden EPE/695/2022, de 19 de mayo. *II Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad de los Jóvenes-PAMEJ*

Porro, J. M. (2005). La intervención de las instituciones públicas en el mundo del trabajo. En Prior, J. C. & Martínez, R., *El trabajo en el siglo XXI.* Granada.

Rhen, G. (1989). *Ensayos sobre política de empleo activa.*

Ruesga, M. S., Lasierra, J. M., Pérez Ortiz, L., Pérez Trujillo, M., & Da Silva, J. (2014). *Economía del trabajo y política laboral.* Madrid.

Sáez, F. (1997). Políticas de mercado de trabajo en Europa y en España. *Papeles de Economía española* 72, 309-325.

SEPE. (2021). *Informe Anual Servicio Público Estatal de Empleo 2021.* Madrid.

Social, T. y. (25 de Octubre de 2021). *La Moncloa.* Obtenido de Políticas Activas de Empleo: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Paginas/2021/2510212-pge-trabajo.aspx> Obtenido el 8 de mayo de 2023.

UGT. (2020). *Mayores de 55 años en el mercado de trabajo español.* Servicios de Estudios de la Confederación. Madrid.

Yaguana, K., Lopez, D., & Granda, D. (2017). ¿Reduce el desempleo un aumento de la producción? Una estimación para países con diferencias en el nivel de desarrollo: Ecuador, México y Alemania. *Revista Economica* 2(1) 86-95.