



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Políticas Activas de Empleo en España

Active employment policies in Spain

Autor/es

Francisco Llerda García

Director/es

Fernando Arbués Gracia

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo

2017

Tabla de contenido

Introducción	1
Políticas Activas de Empleo	3
¿Qué son?	3
Clasificaciones.....	6
¿Quién las realiza y lleva a cabo? Y ejes prioritarios	9
Instrumentos comunes.....	12
¿A quiénes van dirigidas?	14
Historia de las Políticas Activas de Empleo	17
Inicios de las políticas de empleo	17
Eventos actuales.....	20
Políticas de empleo actuales en España.....	24
Medidas a favor del colectivo joven en España.	25
Medidas de Oferta.....	27
Medidas de Demanda.....	31
Medidas de Mixtas oferta/demanda.....	33
Inversión y gasto.....	35
Efectos indirectos	39
Conclusiones.....	40
Bibliografía.....	42

Introducción

El tema que se va a tratar en este trabajo de final de grado son las políticas activas de empleo, su importancia creciente dentro del marco de las políticas públicas, y como uno de los principales instrumentos reguladores del mercado de trabajo. Sobre todo centrando la atención en España y el colectivo de los jóvenes.

Las políticas activas actualmente cuentan con un gran peso tanto a nivel nacional, como europeo. Como se revela de su amplia regulación normativa en los diferentes niveles de la administración. Esta regulación tiene su fundamentación en que este tipo de políticas se ha utilizado en las últimas décadas en el contexto económico y social para promover la creación de empleo y hacer frente a las recesiones económicas.

Para poder explicar y transmitir el objeto de este trabajo se hará hincapié en los siguientes bloques:

1. Que son las políticas activas de empleo, cómo se definen, su situación dentro del conjunto de las políticas de empleo. Sus objetivos y principios generales dentro del ámbito nacional así como a quienes van dirigidas, por quienes son llevadas a cabo y que directrices siguen. Veremos sus diversas clasificaciones en orden a posteriormente facilitar una mejor comprensión en base a estas clasificaciones.

Y de cara a finalizar este bloque abordaremos quienes son los encargados de gestionar este tipo de políticas y en base a que directrices lo hacen, así como los instrumentos a través de los cuales se llevan a cabo; y por su puesto conocer a quienes van dirigidas.

2. La evolución a lo largo de la historia económica de las políticas activas, desde finales del siglo pasado hasta la actualidad siguiendo el desarrollo de sus objetivos. En este

bloque se verá cómo y cuando comenzaron a desarrollarse en nuestro país, sus inicios dentro de la política europea y comunitaria.

Y la historia más reciente que ya cobra una mayor relevancia, tanto a nivel comunitario como nacional.

3. Cuáles son las políticas actuales que rigen a nuestro país actualmente y cuáles de estas medidas son las que se aplican al colectivo de los jóvenes. Análisis de algunas medidas concretas a través de su clasificación. Y para finalizar este bloque, veremos cuál es el gasto e inversión que se dedica para llevar a cabo las políticas de empleo y más concretamente las activas, y los posibles efectos indirectos que pueden conllevar la políticas activas.

Una vez se vistos estos tres bloques se pasara a exponer una serie de conclusiones en base a los conocimientos extraídos de la elaboración del trabajo.

Para llevar a cabo esta actividad me he basado en la lectura, estudio, revisión y análisis de múltiples fuentes; tanto documentos de organismos estatales y europeos así como normativa relativa a las políticas de empleo, datos estadísticos referentes a la inversión en dicha materia extraídos del Eurostat, artículos de revista y libros que me ayudaron a comprender y definir mejor mi idea sobre las políticas activas de empleo.

El tema de estudio guarda una amplia relación con el tema asignado de Evaluación del Gasto Público, dado que se trata de un tipo de gasto público que como ya se ha mencionado ha adquirido una notable relevancia dentro de las políticas públicas. Además guarda una estrecha vinculación con el mercado de trabajo el cual es el núcleo principal de la formación adquirida en el grado, también está unido a aspectos más económicos que igualmente están relacionados con las asignaturas de la rama de economía que se han estudiado a lo largo del grado.

Por ello como futuro graduado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos, y miembro productivo del mercado laboral; considero que es un tema con gran relevancia y ello me lleva a su elección.

¿Qué son?

Como ya se ha mencionado anteriormente son junto con las políticas pasivas, parte de las actuaciones recogidas dentro del marco de las políticas de empleo.

Las políticas de empleo según el artículo 1 de la Ley de Empleo son: *“el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo”*¹.

Para entenderlas mejor, las políticas de empleo tenemos que verlas atendiendo donde se realiza su intervención. Así, por una parte, tenemos las denominadas políticas de primer orden, que buscan modificar la legislación para adaptarla a los cambios necesarios. En los últimos años los cambios emprendidos por este tipo de políticas tienen como objetivo la desregulación y la flexibilización en los mercados de trabajo europeos Pérez-Ortiz (2010).Y, por otra parte, están las llamadas políticas de segundo orden que derivan de las primeras y cuyo objetivo es influir de una forma más directa sobre el mercado de trabajo.

Las políticas pasivas y activas, se ubican en la categoría de políticas de segundo orden que tienen influencia directa sobre el mercado de trabajo. En concreto, las políticas pasivas buscan proteger al desempleado ante la reciente pérdida de renta y ayudarlo a sostenerse hasta que se reincorpora al mundo laboral. Por su parte, las políticas activas, tal y como dice el artículo 36 de la Ley de Empleo, son: *“el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”*.

Las políticas activas y pasivas no son antagónicas, al contrario, son complementarias, las pasivas ayudan a paliar la precaria situación reduciendo el efecto de la pérdida de renta mientras

¹ Artículo 1 Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre Ley de Empleo.

dura la búsqueda de empleo; y las activas tienen como objetivo fomentar el empleo mediante acciones que incentiven su inserción o reinserción laboral. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las políticas activas no crean empleo por sí solas, dado que para crear empleo se necesita de la unión de varios factores. Si bien como ya se ha mencionado la creación de empleo es la aspiración de las políticas activas; por ello deben considerarse como agentes de cambio en el empleo.

Profundizando en el ámbito de las políticas activas de empleo, es importante señalar que el objetivo genérico que persiguen, esto es, la lucha contra el desempleo, puede desglosarse en varios objetivos específicos entre los que sobresalen dos: reparar y prevenir.

Reparar porque las políticas activas se centran en las personas que están fuera del mercado laboral y por tanto, su objetivo principal es ayudar a las personas desempleadas a acceder de nuevo o por primera vez a un puesto de trabajo.

Prevenir, dado que el mundo laboral es cada vez más complicado y dinámico hay aspectos como la formación que también se extienden a personas empleadas. Por ejemplo a través de programas de adaptabilidad de las empresas pueden realizar la formación continua de los trabajadores.

Otros objetivos de las actuaciones de las políticas de empleo son los que se muestran en el siguiente Gráfico 1.



Fuente: Ruesga (2012)

Además según la Ley de empleo en su artículo 37, las políticas activas deben responder a los siguientes principios generales, tanto en su diseño como en su ejecución:

- a) *“El tratamiento individualizado y especializado a las personas en situación de desempleo para mejorar su empleabilidad, así como a las personas ocupadas para contribuir a la calidad y mantenimiento de su empleo”.*
- b) *“La respuesta a las necesidades de las empresas en materia de capital humano, empleo y formación”.*
- c) *“El fomento del autoempleo y la iniciativa emprendedora, especialmente en el marco de la economía sostenible y de los nuevos yacimientos de empleo, incluyendo la atención y el acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial”.*
- d) *“La igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo en los términos previstos en el artículo 2.a). En particular, se tendrá en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad de trato entre mujeres y hombres para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de sexo”.*
- e) *“La adecuación a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y las peculiaridades locales y sectoriales”.*²

En los últimos años, las fuertes restricciones financieras que impone el cumplimiento por parte de los gobiernos de los principios de estabilidad presupuestaria han hecho que las políticas activas hayan ido cobrando una importancia muy significativa en el conjunto de las políticas de empleo, tanto a nivel europeo como nacional. Sobre todo, debido a que, como instrumento contra el desempleo, este tipo de políticas presenta una ventaja respecto de sus complementarias las políticas pasivas, y es que no se traduce en un gasto de garantía de rentas.

²Artículo 37 Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre Ley de Empleo.

Clasificaciones

Dentro de las políticas activas se pueden establecer distintas clasificaciones. En este apartado se van a explicar aquéllas que se han considerado relevantes y, señalaremos aquella que se usará para englobar más adelante las acciones concretas de las políticas de empleo.

- Así pues se pueden observar desde la forma a través de la cual se incentiva el empleo; tal y como se menciona en Ruesga (2012):
 - Pueden intentar incentivar el lado de la oferta. Por ejemplo, mediante acciones formativas que mejoren la empleabilidad de los trabajadores, para que estos resulten más atractivos ante posibles ofertas de empleo.
 - Se puede incentivar el lado de la demanda, mediante la promoción del empleo con bonificaciones en las cuotas de la seguridad social ayudas y otros mecanismos que animen a las empresas a contratar más trabajadores.
 - O bien ambas a la vez realizando acciones de intermediación y orientación.
- O se pueden ver según la clasificación del Consejo Económico y Social (CES) que las divide en dos grandes grupos:
 - Aquellas que buscan actuar directamente sobre el mercado de trabajo para aumentar el empleo, como pueden ser los incentivos económicos a la contratación.
 - Las que se dirigen a mejorar sustancial y cualitativamente los procesos de ajuste a corto y medio plazo entre la oferta y la demanda de trabajo; mediante la formación de activos, el incentivo a la movilidad geográfica de la mano de obra, la mejora de la intermediación entre los flujos de oferta y demanda en el mercado de trabajo, e incluso la mejora de la información de este mercado.

- O bien se pueden clasificar en tres grandes estrategias como se explica en el documento Políticas Activas y Territorio del SEPE; que serían:

-Formación. Estaría compuesta por los programas de reducción de abandono escolar, institucionalización de la formación profesional, formación para desempleados y experiencia laboral y promociones entre las relaciones de formación y empleo.

-Creación directa de empleo y apoyo a las nuevas iniciativas. En ella se enmarcan las subvenciones a la contratación, las iniciativas locales de empleo y yacimientos de empleo, nuevas modalidades de contratación y la creación directa de empleo, así como el reparto del empleo y la reducción del tiempo de trabajo.

-También se engloban en esta estrategia las medidas dirigidas a favorecer la contratación de jóvenes, discapacitados y demás colectivos desfavorecidos y con dificultades de inserción laboral.

-Desarrollo de sistemas de ajuste oferta-demanda. En esta estrategia se incluye el asesoramiento y asistencia en la búsqueda de empleo, también los servicios públicos de empleo y las agencias privadas de colocación, además de las ETT.

- Las políticas activas también pueden enmarcarse dentro de cuatro grandes grupos tal y como se muestra en de la Rica (2015), estas son:

1. La formación. Se trata de aquellos programas que buscan el aumento constante de la productividad del trabajador mediante la actualización de su capital humano. Hay que destacar que es una de las medidas más utilizada en la gran mayoría de países europeos.

Se incluye en ella la formación tanto para desempleados como para ocupados.

2. Programas de incentivos al sector privado. Son aquellas medidas que buscan incentivar la contratación de trabajadores y/o reducir o evitar despidos. También son parte de este grupo aquellas ayudas que se otorgan a emprendedores para sus nuevos negocios. La gran mayoría de estas medidas vienen en forma de rebajas en las cotizaciones de la seguridad social y ayudas financieras.

3. Programas directos de empleo del sector público. Son las medidas que se centran en la creación directa de puestos de trabajo, tanto en el sector público como en otras

actividades de producción de bienes y servicios. En gran medida estos van dirigidos a personas con grandes dificultades de inserción en el mercado de trabajo, para que no se vean apartados.

4. Servicios de Orientación y Seguimiento. Este grupo engloba a todos aquellos sistemas que buscan mejorar la eficiencia en la búsqueda de empleo. Estos sistemas de búsqueda no solo asesoran, sino que hacen un seguimiento en muchos casos. Suele ser de parte de la iniciativa pública, pero también puede darse desde el ámbito privado.

Además de las anteriores, como ya se ha hecho referencia en el inicio del apartado existen otras posibles clasificaciones de las políticas activas de empleo. En este trabajo se ha optado por describir estas porque se ha considerado que por un lado son las más utilizadas y por otra, las más generales, ya que no se asemejan tanto a las medidas concretas que dan forma a las políticas activas. Otras clasificaciones que merece la pena señalar son: la clasificación de la OCDE que divide las políticas activas de empleo en cinco categorías (Administración y servicios públicos de empleo, Formación profesional, Medidas a favor de los jóvenes, Medidas de ayuda al empleo y Medidas a favor de minusválido), así como la clasificación de García (2007).

Se ha elegido concretamente la clasificación de Oferta y Demanda (Ruesga, 2012) porque es una clasificación actual dado que se ha encontrado durante la revisión de varios contenidos, además de que al ser una clasificación general no excluye a otras y más adelante me ayudara a explicar con más profundidad las políticas activas de empleo.

¿Quién las realiza y lleva a cabo? Ejes prioritarios

Dentro de los países de la Unión Europea las políticas de empleo son llevadas a cabo por los respectivos Servicios Públicos de Empleo u órgano análogo dentro de su respectivo ministerio. Si bien todos actúan siguiendo las directrices de la Estrategia Europea de Empleo (2020) que establece como prioridades:

- Empleabilidad, asegurarse que las personas adquieren las cualificaciones precisas para ocupar los puestos de trabajo en un entorno en constante movimiento.
- Espíritu de empresa, facilitar la creación de empresas y empleo.
- Adaptabilidad, concebir nuevos métodos de trabajo más flexibles que concilien la seguridad y la flexibilidad laboral.
- Igualdad de oportunidades, igualdad en el acceso al trabajo para hombres y mujeres, así como igualdad en el trato.

En el caso de España estas políticas son llevadas a cabo a través de los Servicios Públicos de Empleo de acuerdo con los seis ejes que fija la Ley de Empleo en su artículo 10.4:

- *“Eje 1. Orientación. Comprende las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias”.*
- *“Eje 2. Formación. Incluye las actuaciones de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral”.*
- *“Eje 3. Oportunidades de empleo. Incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las*

personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género”.

- *“Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo. Comprende las actuaciones dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. También incluye las dirigidas a facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente”.*
- *“Eje 5. Emprendimiento. Comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local”.*
- *“Eje 6. Mejora del marco institucional. Este Eje tiene carácter transversal, por lo que afecta a todos los restantes. Recoge las acciones, medidas y actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización”.³*

Además, los Servicios Públicos de Empleo también deberán tratar de cumplir con sus actuaciones los cinco objetivos estratégicos de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, nacidos de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales del 3 de noviembre de 2015. Dichos objetivos son:

- Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y desarrollar el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España.
- Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo, en particular los mayores de 45 años que sean desempleados de larga duración, beneficiarios del Programa de Recualificación Profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (PREPARA), del Programa de Activación para el Empleo y del Programa de Acción Conjunto para la Mejora de la Atención a las Personas Paradas de Larga Duración.

³Artículo 10.4 Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre Ley de Empleo.

- Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo, que se traduce en su mayor impacto en términos de inserción y de mejora del desarrollo profesional de los trabajadores.
- Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.
- Impulsar el emprendimiento como parte inseparable de la activación y recuperación del empleo.

Estos cinco objetivos sirven de guía para el Plan Anual de Empleo, que también marca otras cinco metas más concretas a seguir en la lucha contra el desempleo.

Finalmente, son las propias Comunidades Autónomas las responsables de desarrollar y ejecutar en la práctica las medias concretas orientadas al logro de todos los objetivos planteados anteriormente.

Instrumentos comunes

Para llevar a cabo los objetivos mencionados anteriormente las políticas activas cuentan con dos tipos de instrumentos: normativos y financieros.

➤ Instrumentos normativos.

Este tipo de instrumentos están guiados por la estrategia comunitaria y sus directivas y tienen como finalidad intentar conseguir los objetivos del Pacto por Euro Plus. En el caso español si repasamos Finalmente, son las propias Comunidades Autónomas las responsables de desarrollar y ejecutar en la práctica las medias concretas orientadas al logro de todos los objetivos planteados anteriormente.

De la Estrategia Nacional de Empleo y el Plan Anual de Empleo podemos destacar tres instrumentos normativos:

- El reglamento de servicios que recoge el conjunto de servicios de empleo que deben prestarse de forma permanente en una oficina de empleo, garantizando la igualdad de acceso a los servicios en todo el ámbito nacional.
- La cartera común compuesta por el servicio de orientación profesional, el de colocación y asesoramiento a empresas, el de formación y cualificación para el empleo y el de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.
- El reglamento de empleo que fija la regulación de los distintos programas a ejecutar en las comunidades autónomas en materia de fomento del empleo.⁴

➤ Instrumentos financieros.

Este grupo de instrumentos constituyen el soporte económico que permite el desarrollo y ejecución de todo el conjunto de las políticas de empleo, incluidas las activas. En los últimos años, los fondos que dan este soporte proceden sobre todo de tres fuentes:

-Fondo Social Europeo. A partir de él se distribuyen fondos entre las regiones y los Estados miembros. Constituye un elemento fundamental de la Estrategia para el crecimiento y el empleo de la UE. Concretamente para el Plan de Empleo de 2016 se recibieron

⁴ La reforma de las políticas activas de empleo. N. García (2014).

aportaciones procedentes de la Unión Europea de 483 millones de euros que se sumaran a las dotaciones del Estado y de la cuota de formación profesional. En ellas estaban incluidas las previstas por la Unión Europea con cargo al Fondo Social como a la Iniciativa de Empleo Joven.

-Presupuestos Generales del Estado. En ellos, cada año se determinan las partidas presupuestarias dentro del cual se determina el crédito que se da a cada tipo de política activa de empleo y acción. La dotación que aprobó para el Plan de Empleo de 2016 fue de 5.265,807 millones de euros, que se financiarán con cargo a la cuota de formación profesional para el empleo siendo esta de 1.904,641 millones de euros; junto a la aportación del Estado 2.878,166 millones de euros.

- Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Dentro de sus competencias en materia de políticas activas, las Comunidades establecen cada año una dotación presupuestaria, que para el 2016 fue de 1.800,795 millones de euros, siguiendo los criterios aprobados en la respectiva Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.⁵

GRÁFICO 2
INSTRUMENTOS PARA LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO



Fuente: Pérez (2010)

⁵Plan Anual de Política de Empleo (2016; pág. 62007)

¿A quiénes van dirigidas?

Como ya se ha mencionado antes, las políticas activas de empleo van dirigidas principalmente y de forma general a las personas desempleadas. No obstante, resulta relevante enumerar y explicar aquellos colectivos que se ven más favorecidos por ellas debido a su situación de precariedad laboral y exclusión social. Estos colectivos, se han clasificado según los criterios fijados en el Estudio sobre Políticas Activas de Empleo en la Unión Europea y principales países desarrollados (Junta de Andalucía, 2004).

- Jóvenes. Este es el colectivo que más me interesa desde la perspectiva del trabajo. Un rasgo característico de este colectivo es que se trata de personas que tienen iniciativa, rapidez de aprendizaje y motivación.

Desde una perspectiva de género, cabe destacar que en él encontramos más hombres que mujeres, tanto desde el lado del trabajo por cuenta ajena como por cuenta propia. Además, este grupo se sitúa entre los *“20 y 25 años”* para aquellos que se inclinan por el trabajo por cuenta ajena, mientras que quienes buscan trabajar por cuenta propia, suelen superar los 25 años de edad. El nivel educativo es medio-alto; siendo más alto para aquellos que buscan trabajar por cuenta ajena. Además, aquellos jóvenes que se decantan por cuenta propia suelen tener conocimientos de gestión empresarial y suelen tener una cultura emprendedora, mucha motivación, capacidad de trabajo, asunción de riesgos y responsabilidades.

- Personas discapacitadas. Tanto psíquicas como físicas. Las primeras son personas que suelen ser personas relativamente jóvenes *“20-30 años”* y solteras. Desconocen el mercado laboral y suelen buscar su primer empleo.

Los discapacitados físicos suelen ser de una edad más avanzada *“30-40 años”* y sí que suelen tener experiencia laboral. También hay que destacar que son personas con buena capacidad de comunicación, gran capacidad de resolución de problemas y de reacción; además de una actitud positiva. Suelen estar limitados por su disponibilidad para viajar.

- Inmigrantes, la mayoría de estas personas están a la espera de trabajar por cuenta ajena, su edad se sitúa entre *“35 y los 45 años”*. Los hombres por lo general son solteros y las mujeres suelen encontrarse con cargas familiares.

Se trata de un colectivo con un nivel educativo medio- bajo, con buena disposición hacia el trabajo, capacidad de desarrollo profesional, de reciclaje, de trabajo en equipo, iniciativa personal, capacidad de comunicación y reacción.

- Minorías Étnicas. Se trata de colectivos de la sociedad que se diferencian de conjunto de esta, debido a su lengua, raza, religión u otros motivos culturales o históricos. En España destaca especialmente la comunidad gitana, ya que son un colectivo con dificultades de inserción en el mercado laboral.

- Desempleados de larga duración. Suelen ser personas que se sitúan sobre los 45 años o más de edad, aunque en el caso de las mujeres encontramos personas de menor edad. No tienen derecho a ninguna prestación contributiva o subsidio por desempleo y llevan inscritos ininterrumpidamente en la oficina de empleo como demandante más de 12 meses. El 40% son hombres, debido a las reconversiones que se están produciendo en muchos sectores, y el 60% mujeres, aunque estas suelen pasar a inactivas cuando llevan cierto tiempo en el paro.

Su nivel educativo se ha quedado desfasado en muchos casos y solo era adecuado para su antigua profesión. Si bien tienen capacidad para desenvolverse, profesionalidad y experiencia, estos factores les hacen sentirse fuera del mercado de trabajo.

- Mujeres, son un colectivo muy importante y que destaca por tener un muy buena actitud hacia el trabajo, gran capacidad de desarrollo profesional, reciclaje, trabajo en equipo y comunicación.

De cara al trabajo por cuenta propia son buenas negociadoras, asumen riesgos, tienen buena visión organizativa. Además tienen disponibilidad para viajar y flexibilidad de horarios.

- Reclusos. Personas que se encuentran en régimen de libertad condicional régimen abierto, segundo grado y personas en régimen de libertad definitiva. Se encuentra una proporción de hombres muchos mayor que de mujeres. Bajo nivel educativo y escasa experiencia

laboral. Este colectivo sufre discriminación por parte del empresariado para su contratación, lo cual los lleva a sentirse fuera del mercado laboral.

- Toxicómanos. Este colectivo tiene amplios márgenes de edad pero sobre todo oscila entre los 31 años y el 80% se encuentra en el colectivo masculino. También tiene unos márgenes amplios en el nivel de formación habiendo desde personas con un alto nivel formativo hasta aquellas sin ningún tipo de formación.⁶

⁶ Estudio sobre políticas activas de empleo en la unión europea y principales países desarrollados. Proyecto PIONEROS 106.

Historia de las Políticas Activas de Empleo

En este punto se busca hacer referencia a los principales eventos, que se han ido desarrollando a nivel comunitario en relación con las políticas activas de empleo. En suma se trata de recopilar los objetivos fijados en cada uno de estos eventos y ver así también como influyen en los de la Estrategia 2014 – 2016 que representan la base sobre la que se sustentan las políticas activas de empleo en nuestro país.

Las políticas activas de empleo comenzaron analizarse en la década de los sesenta, centrando la atención en los efectos de lo que entonces se llamaban “*medidas activas*” sobre el mercado de trabajo (Tobes, 2002).

En el caso de España, Calvo y Lerma (2009; pág.) indican que las políticas activas fueron adquiriendo relevancia a partir de la segunda mitad de la década de 1980 *“en respuesta a una bolsa de desempleo estructural cada vez mayor, formada por colectivos con dificultades sociales, culturales y económicas que les impedían el acceso al mercado de trabajo, teniendo como objetivo incrementar el nivel de empleo y/o reducir el desempleo, arbitrando medidas para encajar oferta y demanda de trabajo. Se trata de un concepto opuesto a las tradicionales medidas asistenciales basadas exclusivamente en el pago de prestaciones económicas”*⁷.

A partir de ahí, las políticas activas se han ido desarrollando en nuestro país de forma gradual hasta que, ya en la década de los noventa, cobraron una mayor relevancia, como herramienta eficaz en la lucha contra el desempleo.

Las políticas de empleo en la década de los 90.

Para situar el marco temporal comenzaremos a partir de 1992 tras el impulso al proceso de integración económica europea que supuso la firma del Tratado de Maastricht. En paralelo a dicho proceso se fueron desarrollando diferentes iniciativas orientadas a promover las denominadas políticas activas en el ámbito del mercado de trabajo.

⁷ Políticas activas de empleo en tiempo de crisis: una visión crítica desde lo local. Revista de Relaciones Laborales - Núm. 20-21, Julio 2009

➤ Cronológicamente el primer acontecimiento relevante fue la elaboración en el año 1993, del Libro Blanco de la Comisión sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo que dio un fuerte impulso a este tipo de políticas. De este documento es importante resaltar el fomento de la búsqueda de nuevos yacimientos de empleo y sobre todo, apuntar que para la mejora de la competencia internacional era necesaria la introducción de reformas estructurales en el funcionamiento del mercado de trabajo, y sus áreas de influencia, tales como: el sistema fiscal, la organización del trabajo, la desregulación del mercado, la competitividad y la modernización de las PYMES. Además, otro elemento significativo de este documento era que recogía 4 acciones destinadas a favorecer la creación de puestos de los colectivos con mayores dificultades:

-*“NOW: promoviendo oportunidades para las mujeres”.*

-*“HORIZON: promoviendo oportunidades para los discapacitados”.*

-*“YOUTHSTART: favorecer la integración en el mercado de trabajo de los jóvenes, en especial de aquellos que carecen de las cualificaciones básicas o de formación”.*

-*“INTEGRA: promoviendo oportunidades para determinados grupos marginales”.*

➤ El segundo evento que también tuvo una gran influencia en las políticas activas de empleo fue el Consejo Europeo de Essen de 1994, el cuál fijó el rumbo de dichas políticas definiendo cinco áreas prioritarias en relación al empleo. Esas cinco áreas fueron el reforzamiento de las inversiones en formación profesional; la intensificación de la relación entre crecimiento económico y creación de puestos de trabajo; la reducción de los costes laborales indirectos; la mejora de la efectividad de las políticas activas de empleo; y el incremento de las medidas a favor de los colectivos con mayores desventajas en el mercado laboral.

➤ Posteriormente hay que mencionar la firma, en 1997, del Tratado de la Unión Europea, que supuso la aceptación de varias normas en materia de empleo y del Tratado de Ámsterdam. El Tratado de Ámsterdam supuso, la consolidación de la «carrera europea» en favor del progreso de la materia social dentro de la Unión y por ende del empleo (Cristóbal, 2001). De él nacieron los cuatro pilares que iban a guiar las distintas directrices de los países miembros en materia de empleo. De acuerdo con Tobes (2002):

- El primer pilar busca «Mejorar la capacidad de inserción profesional» para combatir el desempleo de colectivos como los parados de larga duración los jóvenes, discapacitados

etc. Para ello se insta a que se incrementen sus políticas activas y también a que se incluyan a los interlocutores sociales.

- El segundo pilar fija su objetivo en «Desarrollar el espíritu de empresa». En concreto, se trata de fomentar la creación de empresas el trabajo autónomo y por ende la contratación, simplificando la creación de empresas desde el punto de vista administrativo, fiscal y de la Seguridad.
- El tercer pilar trata de «Fomentar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas». Para mejorar la competitividad tanto de empresas como de trabajadores busca crear una mayor flexibilidad a través de la regulación de distintos tipos de contratos y el fomento de la formación permanente.
- El cuarto y último pilar tiene como objetivo «Reforzar la política de igualdad de oportunidades».

➤ La Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo (1997) fue la encargada de poner en marcha las políticas de coordinación previstas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Entre los acuerdos adoptados en esta cumbre cabe destacar la fijación del suelo mínimo en materia de empleo común para los países comunitarios y dos iniciativas para desarrollar una política más activa. La primera de estas iniciativas fue un plan de acción del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la segunda comprendía la creación de una nueva línea presupuestaria, destinada a ayudar a las pequeñas y medianas empresas a crear empleos duraderos, que constituye la denominada «Iniciativa europea para el empleo». También se instó a los países miembros a presentar anualmente sus Planes Nacionales de Acción para el Empleo.

➤ Cumbre de Lisboa (2000) y la Estrategia Europea de Empleo 2000- 2010 en la que se acordó la consecución de tres objetivos para hacer frente a los retos europeos en un marco internacional de globalización económica:

- El primero, consistiría en crear un espacio más competitivo a través de la liberalización de servicios, el desarrollo de la nueva economía y del capital humano.
- El segundo objetivo se centró en la modernización de los sistemas de protección social y de promoción del empleo, combinando la cohesión social y la competitividad.

- Y por último, el tercer objetivo consistió en la adecuación de las políticas macroeconómicas para lograr una reducción del desempleo al 6 % en el año 2006 y la consecución del pleno empleo en el 2010.

Todo ello con el objetivo de promocionar capital humano y el fomento de un Estado de bienestar activo y dinámico; como elemento esencial para la economía europea.

Eventos actuales

➤ Europa 2020, Estrategia Europea de Crecimiento. Esta estrategia fue puesta en marcha en 2010, para luchar contra los estragos que estaba realizando la crisis económica, Europa decidió impulsar una serie de reformas estructurales para hacerle frente. Reformas con base en esfuerzos nacionales pero contruidos sobre activos europeos, como el mercado interior, la política común de comercio exterior y otras políticas de la Unión Europea.

De ahí se desarrollaron cinco objetivos de los cuales cabe destacar dos por su relación con el tema:

1. Garantizar el empleo al 75 % de las personas de 20 a 64 años.
2. Reducir las tasas de abandono escolar por debajo del 10 % y lograr que al menos un 40 % de las personas de 30 a 34 años hayan terminado estudios superiores.

También se desarrollaron varias iniciativas de entre las cuales destaco una en relación con las políticas activas:

«Juventud en movimiento». Tenía su objetivo en la mejora de los sistemas educativos y el facilitar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo a través de diferentes mecanismos como programas de estudio, aprendizaje y formación financiados por la UE, plataformas para que los jóvenes puedan buscar empleo en toda la Unión, etc.

➤ Pacto por el Euro Plus. Este acuerdo se ratificó en junio de 2011 para hacer frente a la crisis de deuda nacional de varios países de la eurozona entre los que se incluía España.

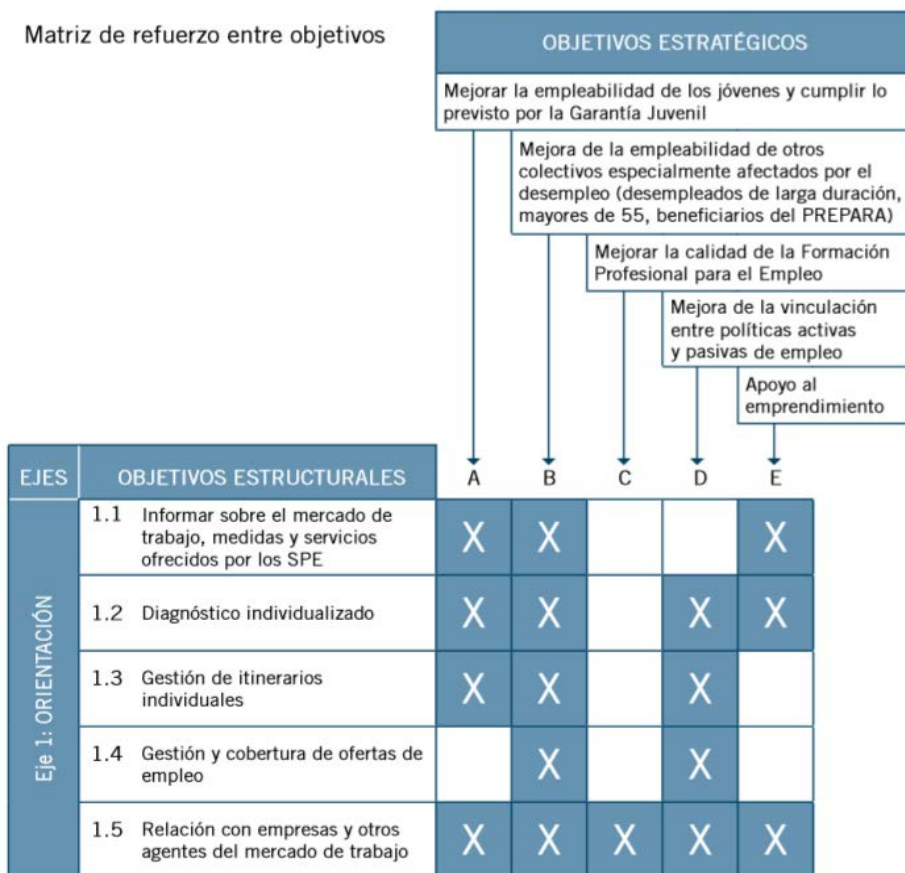
➤ Estrategia 2014–2016. Se trata, sin duda, de la iniciativa de mayor relevancia en el ámbito de las políticas activas, ya que actualmente tanto el Plan de Empleo 2016, como las políticas de empleo actuales del país siguen las bases fijadas en esta estrategia.

Se configuró como el principal instrumento para la coordinación del Sistema Nacional de Empleo. De ella se extrajeron los objetivos comunes para el Sistema Nacional de Empleo, así como los principios a seguir en las actuaciones para cumplir dichos objetivos. Estos objetivos buscaban mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas a favor de la activación para el empleo; y por ende la modernización de los Servicios Públicos de Empleo y del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

Para llevar a cabo los objetivos genéricos anteriores, se crean también unos objetivos específicos que posteriormente se recogen en los Planes Anuales de Políticas de Empleo. Estos objetivos específicos se subdividen en estratégicos y estructurales. Los primeros tienen especial relevancia pues sirven de guía para los estructurales y centran la atención en cada materia en un momento determinado.

Los segundos tienen una naturaleza estable y son atendidos en actividades a largo plazo.

IMAGEN 1
OBJETIVOS ESPECÍFICOS



Fuente: SEPE (2014; pág.21)

Por otro lado están los principios por los que se deben guiar las diferentes actuaciones y que son los siguientes (SEPE, 2014):

1. De mejora y modernización del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.
2. De eficacia, especialmente en el ámbito de la inserción efectiva, la reducción de los periodos de desempleo, y la satisfacción de empleadores y demandantes.
3. De seguimiento y evaluación del resultado de las acciones y del grado de cumplimiento de objetivos.
4. De garantía de atención a los usuarios, especialmente de los jóvenes sin ocupación, de modo que se facilite la movilidad de los trabajadores, la competitividad y unidad del mercado laboral español y su integración en el mercado laboral de la Unión Europea.
5. De igualdad efectiva de oportunidades y la no discriminación en el mercado de trabajo.
6. De tratamiento personalizado de los demandantes de empleo atendiendo a las características que definen su empleabilidad.
7. De protección ante el desempleo reforzando la vinculación entre las políticas activas y pasivas de empleo.
8. De ajuste y adecuación de los objetivos de las políticas activas de empleo a las necesidades de sus destinatarios y a las del mercado laboral, atendiendo a la realidad del territorio en que se apliquen.
9. De apertura a la sociedad, facilitando la participación de otros agentes y empresas, tanto públicas como privadas.
10. De fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial prestando especial atención al asesoramiento y la orientación.

TABLA 1
EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Evento	Año	Objetivos
Libro Blanco	1993	Búsqueda de nuevos yacimientos de empleo y realización de reformas estructurales en el mercado de trabajo.
Consejo Europeo de Essen	1994	Cinco áreas prioritarias: El reforzamiento de inversiones en FP, Intensificación entre la relación de crecimiento económico y creación de puestos de trabajo la reducción de los costes laborales indirectos, la mejora de la efectividad de las políticas activas de empleo y el incremento de las medidas a favor de los colectivos con mayores desventajas en el mercado laboral.
Tratado de la UE y Tratado de Amsterdam	1997	Cuatro pilares para las políticas de empleo, que siguen en la actualidad: Mejorar la capacidad de inserción profesional. Desarrollar el espíritu de empresa. Fomentar la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas. Reforzar la política de igualdad de oportunidades.
Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo	1997	Suelo mínimo en materia de empleo común para los países comunitarios y dos iniciativas para desarrollar una política más activa.
Europa 2020, Estrategia Europea de Crecimiento	2010	Garantizar el empleo al 75 % de las personas de 20 a 64 años. Reducir las tasas de abandono escolar y aumentar las tasas de estudios superiores.
Pacto Euro Plus	2011	Hacer frente a la crisis de deuda nacional de varios países de la eurozona.
Estrategia 2014– 2016	2014	Mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas a favor de la activación para el empleo; y la modernización de los Servicios Públicos de Empleo y del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

Políticas de empleo actuales en España.

En este apartado se habla de las medidas actuales que se llevan a cabo tanto en España como en países de la Unión Europea, pero en relación con el colectivo de los jóvenes.

Como ya he explicado previamente este es el colectivo con el que me identifico, y además tiene una tasa de desempleo que es un problema estructural que no solo precariza al colectivo sino que limita el crecimiento de la economía en el futuro⁸. Un desempleo que según datos extraídos del Eurostat (2017) alcanzó su máximo histórico en 2013 con porcentajes del 55,5% para aquellos jóvenes situados en el rango de los 15 a los 24 años de edad y del 33,3% para los ubicados entre los 25 y los 29 años de edad. En el año 2016, aunque se aprecia cierta mejoría las tasas de desempleo, éstas seguían siendo elevadas, situándose en el 44,4% y el 25,6% respectivamente.

Para el análisis de las medidas se seguirá la clasificación de oferta y demanda de Ruesga (2012) a la que se hizo referencia en el apartado de clasificación y también se englobarán en relación al ámbito al que pertenezca cada una de ellas.

⁸ Es estructural en varios sentidos, cambios fundamentales en los mercados de trabajo de todos los países, asociados al proceso de la globalización; de la otra, a las carencias profundas en la dotación de competencias laborales de los jóvenes socialmente desaventajados, que son a la vez herencia y mecanismo reproductor de la exclusión social (Ramírez-Guerrero, 2002).

GRÁFICO 3
LÍNEAS DE ACTUACIÓN SEGÚN CLASIFICACIÓN OFERTA- DEMANDA



Fuente: Elaboración propia a partir de Ruesga (2012).

Medidas a favor del colectivo joven en España.

El desempleo juvenil en España, que en los últimos años se ha visto agravado como consecuencia de la crisis económica internacional, constituye, como se acaba de explicar, un problema estructural del mercado laboral español que limita el crecimiento potencial de la economía española en el largo plazo por lo que tiene graves consecuencias para la situación presente y futura de los jóvenes españoles. Por ello, además de por la extensión que supondría abarcar a todos los colectivos se ha elegido este colectivo como foco en el análisis concreto de medidas.

Para empezar a tratar las medidas dirigidas al colectivo de los jóvenes que se han adoptado aquí en España se va a hacer referencia al Plan Anual de Empleo 2016.

El Plan Anual de Empleo 2016, al igual que la Estrategia Española 2014-2016, es importante mencionarlo, es la guía directa más reciente que tenemos para delimitar las políticas activas de empleo en España. Dentro de este plan se busca dar respuesta a cinco objetivos

acordados en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales del 3 de noviembre de 2015, y que son los siguientes (SEPE, 2014; pág.20):

- *“Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y desarrollar el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España”.*
- *“Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo, en particular los mayores de 45 años que sean parados de larga duración, beneficiarios del Programa de Recualificación Profesional PREPARA, del Programa de Activación para el Empleo y del Programa de Acción Conjunto para la mejora de la atención a las personas paradas de larga duración”.*
- *“Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo, que se traduce en su mayor impacto en términos de inserción y de mejora del desarrollo profesional de los trabajadores”.*
- *“Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo”.*
- *“Impulsar el emprendimiento como parte inseparable de la activación y recuperación del empleo”.*

Otro documento que posee especial relevancia para las explicar medidas concretas adoptadas en relación con el colectivo de los jóvenes a nivel nacional es la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven del Gobierno de España. La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 trata los problemas estructurales del desempleo juvenil y los de índole coyuntural que vienen impuestos por la actual situación económica. Para ello centra sus objetivos en *“mejorar la empleabilidad de los jóvenes, aumentando la calidad y la estabilidad del empleo, promover la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral y fomentar el espíritu emprendedor”* (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013, pág. 3).

Para ello se desarrolla en torno a tres ejes: *“incentivar la contratación y la iniciativa empresarial entre los jóvenes, adecuar la educación y la formación que reciben a la realidad del mercado de trabajo y reducir la tasa de abandono escolar temprano”* (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013, pág. 3).

A partir de este planteamiento general, la estrategia propone 100 medidas que favorecen la contratación del colectivo joven tanto por cuenta ajena como por cuenta propia. Dentro de estas, 15 son medidas de impacto, a corto plazo que inciden de forma inmediata en la

contratación, emprendimiento, educación y formación y la intermediación en el mercado de trabajo. Las 85 restantes se desarrollan a medio y largo plazo, en tanto que tratan de atacar los problemas estructurales del empleo joven.

De estas medidas, en este trabajo solo se hará referencia a las medidas de impacto ya que poseen mayor relevancia, al ser medidas concretas que tienen una aplicación directa e inmediata.

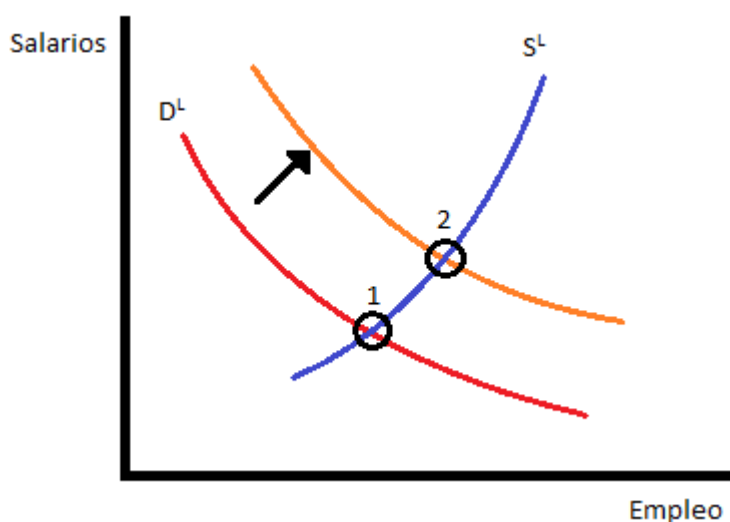
Medidas de Oferta.

Las medidas de oferta son aquellas que buscan mejorar la empleabilidad de los jóvenes para que la contratación de estos resulte más atractiva ajustando sus capacidades y conocimientos a los requerimientos del mercado de trabajo. En concreto estas medidas pueden agruparse en los siguientes bloques: de formación y educación; y de emprendimiento y autoempleo.

Formación y educación.

Estas medidas se encaminan a mejorar la empleabilidad y la inserción profesional de los jóvenes desempleados a través de la reorientación de la formación y el apoyo para aquellos jóvenes con bajo nivel de cualificación. De un modo más concreto, buscan mejorar las habilidades de los participantes, aumentando así su productividad en el trabajo y provocando así que se desplace a la derecha la demanda de trabajo, además de que se incrementa el empleo y los salarios (Gráfico 4).

GRÁFICO 4
EFFECTO DE LA FORMACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO



Elaboración propia a partir de Ruesga (2012).

Algunos ejemplos concretos de estas medidas son los siguientes:

La primera es una medida de corto plazo consistente en *“extender los programas formativos dirigidos a la obtención de certificados de profesionalidad y los programas formativos con compromiso de contratación”* (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013, pág.14).

Esta medida incorporará en los programas de formación de los Servicios Públicos de Empleo, nuevos programas de formación e inserción para jóvenes menores de 30 años que contemplaran al menos una de las siguientes actuaciones recogidas en Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013, pág. 65):

- *“Acciones formativas dirigidas a la obtención de Certificados de Profesionalidad o módulos de certificados de profesionalidad. Esta formación se acreditará de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.1 y 3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, así como en el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, modificado por el Real Decreto 1675/2010, de 10 de diciembre, y en su normativa de desarrollo”.*
- *“Acciones formativas que incluyan compromiso de contratación. El 30% de los jóvenes que participen en esta modalidad formativa tienen garantizada su incorporación a una empresa en un plazo máximo de tres meses desde que finalice dicha formación mediante un contrato laboral a tiempo parcial o a tiempo*

completo con una duración de, al menos, seis meses. En el caso de que el joven no haya concluido la acción formativa podrá incorporarse a una empresa mediante una modalidad contractual que incluya la formación”.

Estas acciones formativas están en consonancia con las directrices formativas de la UE que buscan que los jóvenes adquieran experiencia laboral por medio de la formación profesional reglada.

La segunda medida está relacionada con la educación y consiste en el “*desarrollo de programas para que los desempleados que abandonaron de forma prematura sus estudios puedan obtener el título de educación secundaria obligatoria*” (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013, pág.14)

Esta medida busca incorporar al mercado de trabajo a aquellos jóvenes que abandonaron los estudios a una temprana edad, gran parte de ellos para trabajar en puestos que exigían mano de obra poco cualificada, y que actualmente no encuentran ofertas de trabajo que se adecúen a sus características formativas.

Para alcanzar este objetivo, esto es, para estimular a que estos jóvenes reanuden su formación se pretende además de crear programas específicos de formación, reforzarlos con ayudas económicas moduladas en función de la renta familiar que compensen el coste de oportunidad que pueda tener para ellos, participar en estos programas formativos. Las ayudas están además condicionadas a la obtención de la titulación y a la búsqueda activa de empleo en los servicios públicos de empleo. Esta medida abarca el título de ESO y la Formación Profesional de Grado Medio.

Y, por supuesto, tratar de reforzar todos aquellos aspectos necesarios para combatir el abandono de los estudios.

Esta medida sigue el espíritu de programa Youthstart incluido en el Libro Blanco de Crecimiento, Empleo y Competitividad de la Comisión Europea de 1993, que pretendía integrar en el mercado de trabajo a aquellos jóvenes con formación básica o sin estudios.

Emprendimiento y autoempleo.

Son aquellas medidas que buscan incentivar el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia. Para ello se apuesta por ampliar y mejorar las posibilidades de financiación así como la cobertura y protección de autónomos y emprendedores.

La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven aborda esto desde cinco grupos de medidas que son: “*TARIFA PLANA para jóvenes autónomos, Emprende con CRÉDITO, Emprende con RED, Emprendimiento COLECTIVO y SABER emprender*”. (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013, pág.67)

Por un lado, están las iniciativas de financiación y, por otro lado, están iniciativas de seguimiento y apoyo a emprendedores y autónomos. Se va a hacer referencia a una medida de cada tipo.

- Del lado de la financiación la medida denominada “mejora de la financiación para los emprendedores”. Tiene como finalidad que los más jóvenes puedan comenzar y mantener sus proyectos de emprendimiento. Para lograrlo se busca impulsar diferentes mecanismos como los fondos de capital semilla, microcréditos, o la figura de los *businessangels*⁹. De todos ellos, uno de los que deberían potenciarse es la figura del préstamo participativo. El préstamo participativo es una figura relativamente nueva, y es una mezcla entre un préstamo tradicional y una inversión de capital riesgo. Tiene muchas ventajas pero la principal es que no requiere de aval, sino que lo que exige es un plan de negocio viable y de calidad. Además el capital se va otorgando a medida que se van cumpliendo las fases del plan y los intereses van ligados a los resultados obtenidos. Premia el carácter innovador a la hora de conseguirlos.

Estas nuevas formas de financiación permiten a los jóvenes el acceso al capital de una forma diferente, apostando más por sus ideas y esfuerzo, y no solo por su respaldo financiero.

⁹ Se trata de personas físicas que tienen experiencia en gestión empresarial y además, están dispuestas a entregar recursos financieros (capital, reservas, préstamos participativos, etc) a empresas que tienen un proyecto de inversión.

- Del lado del apoyo y seguimiento a emprendedores, encontramos *“creación de oficinas de referencia en los servicios públicos de empleo especializadas en el asesoramiento y acompañamiento al nuevo emprendedor”* (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013, pág.16). Para ello, los servicios públicos asesoran a aquellos jóvenes que se encuentran en situación de desempleo y deciden iniciar una actividad por cuenta propia, dándoles apoyo y seguimiento en conjunción con asistencia técnica y formación.

Mediante esta iniciativa se da a los jóvenes emprendedores el apoyo necesario para guiarles en el mundo de la actividad por cuenta propia, reduciendo así la sensación de desamparo y desconocimiento.

Medidas de Demanda.

Son aquellas que buscan promocionar el empleo haciendo que contratar resulte más beneficioso para el empresario y decida buscar más trabajadores. Para ello suelen aplicarse medidas que hagan condiciones de contratación más favorables hacia el empresario, además de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social.

Bonificaciones

Una de la bonificaciones para los jóvenes las encontramos en *“micropyme y autónomo”*. Consiste en la *“eliminación de la cotización a la seguridad social por la contratación indefinida de jóvenes a través de microempresas y autónomos”* (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013, pág.18)

Con ella, se pretende aumentar la contratación indefinida de los jóvenes menores de 30 años por parte de las microempresas de hasta nueve trabajadores que mantengan empleo, y por parte de los autónomos. La bonificación consiste en una reducción es del 100% de la cuota de la empresa a la Seguridad Social por contingencias comunes durante el primer año. Si bien, se exige que no hubiese vínculo laboral anterior entre la empresa y el trabajador, y que no se esté usando otra contratación como contrato de Apoyo a Emprendedores, contrato Indefinido de Fijos

Discontinuos, al contrato indefinido a trabajadores con discapacidad, ni a los acogidos al Programa de Fomento del Empleo.

Con este tipo de medida se busca fomentar la incorporación de los jóvenes en el tipo de empresa que más abunda en nuestro país que son las pequeñas empresas y autónomos.

Modalidades de contratación

Uno de los tipos de contratación que más favorece a las empresas es el “*contrato en prácticas*”. A través de él se busca que los jóvenes que han terminado su formación puedan obtener una primera experiencia laboral vinculada a la formación.

Para fomentar este tipo de contratación se han añadido incentivos adicionales al contrato de prácticas previsto en el artículo 11.1 del ETT. A través de esta medida también se incentivara la transformación de becas y prácticas no laborales en empresas en contratos en prácticas.

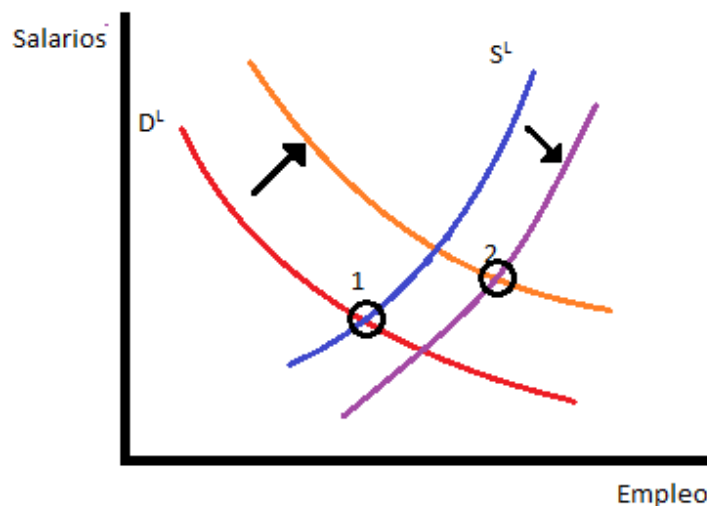
Este tipo de contrataciones se aplicará a los jóvenes menores de 30 años, siendo la jornada la prevista en el contrato de prácticas. Este tipo de contratación supone una bonificación en la cuota de la empresa a la Seguridad Social por contingencias comunes de hasta el 50%.

Medidas de Mixtas oferta/demanda

Son aquellas medidas que por la dificultad que tiene asignarlas un al ámbito de la oferta o de demanda se sitúan en un ámbito intermedio, puesto que su ejecución afecta a los dos ámbitos.

Este tipo de medidas lo que buscan es mejorar la eficiencia de los procesos de ajuste entre oferta y demanda en el mercado de trabajo reduciendo la incertidumbre. Por el lado de la oferta, las políticas activas al buscar una mejora de la cualificación de los parados, permiten que dicha cualificación responda mejor a las necesidades de la demanda lo que favorece la búsqueda de empleo, alejando del origen a la oferta de trabajo. Por el lado de la demanda las mejoras de la cualificación reducen la incertidumbre de los empresarios acerca de la empleabilidad de la oferta, lo que estimula la demanda, desplazándola hacia la derecha (Gráfico 5). Gracias a las políticas activas estos proceso se desarrollarán de una manera más rápida y sencilla.

GRÁFICO 5
EFFECTO DEL AJUSTE ENTRE OFERTA Y DEMANDA



Fuente: Elaboración propia a partir de Ruesga (2012)

Medidas de orientación y asesoramiento

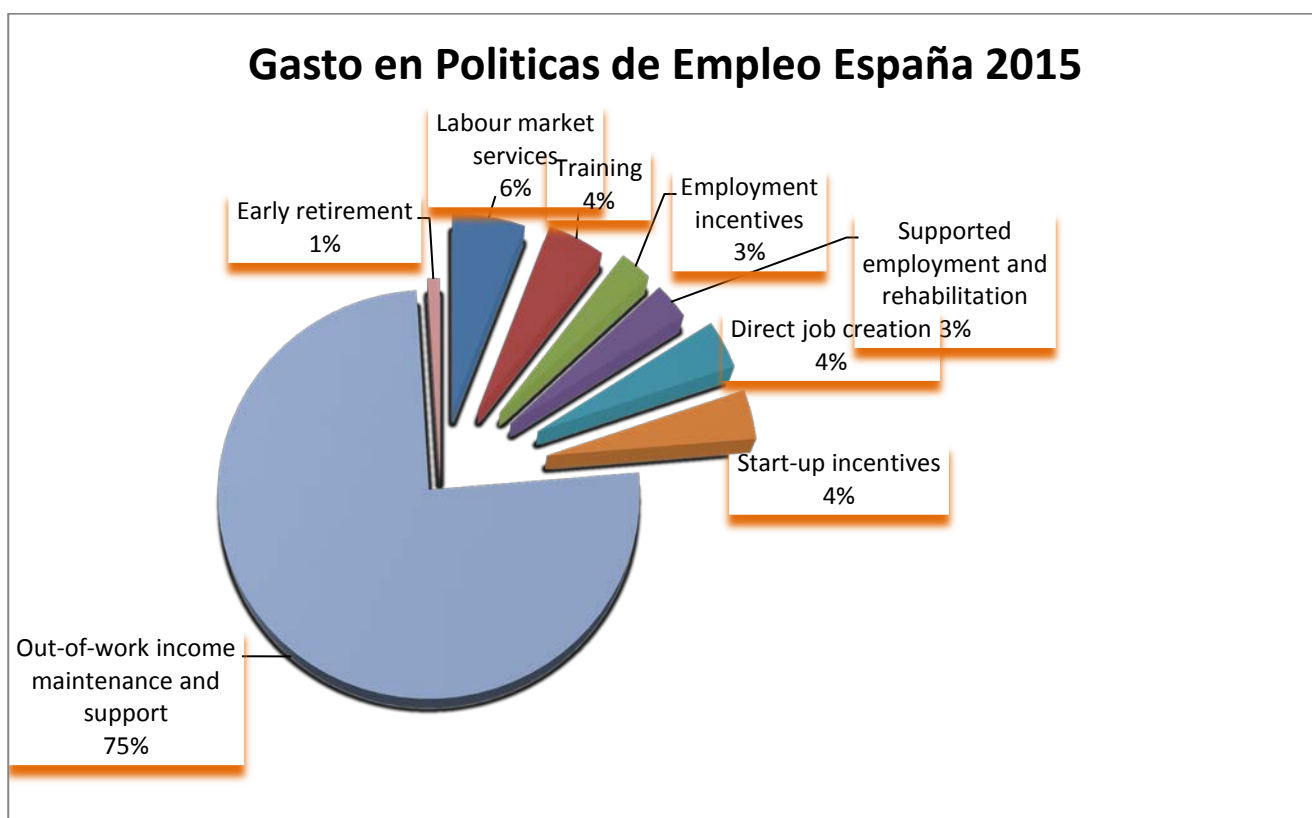
Son aquellas medidas que buscan mejorar la búsqueda de empleo, y así facilitar la relación entre oferta y demanda de trabajo. Se realizan a través de los servicios públicos de empleo o desde el ámbito privado, en este caso veremos una medida de los servicios públicos.

La medida específica que se plantea para asesorar e informar en la búsqueda de empleo es el *“portal único de empleo que facilite la búsqueda de empleo”* (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013). Se busca así mejorar la intermediación y comunicación en la búsqueda de empleo a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Se ponen al alcance de los jóvenes todas aquellas herramientas que faciliten la búsqueda de empleo y el inicio de una actividad por cuenta propia. Se trata de un mismo espacio web en el que colaboran las comunidades autónomas y los interlocutores sociales para informar sobre las vacantes de empleo tanto de bases públicas como privadas, así como información sobre los principales yacimientos de empleo que pueden interesar a los jóvenes.

Inversión y gasto

Lo más relevante que se aprecia al observar el Gasto Público en políticas activas de empleo es que, en comparación con sus complementarias, las pasivas, el nivel de gasto es bastante menor. Tanto por parte de los países de la unión europea como por supuesto a nivel nacional. Como puede verse en el Gráfico 6, en 2015 el gasto en políticas pasivas en España fue de 20.651,70 millones de euros, lo que representa en torno al 76.33% del gasto total en políticas de empleo.

GRÁFICO 6
GASTO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA 2015: ACTIVAS Y PASIVAS



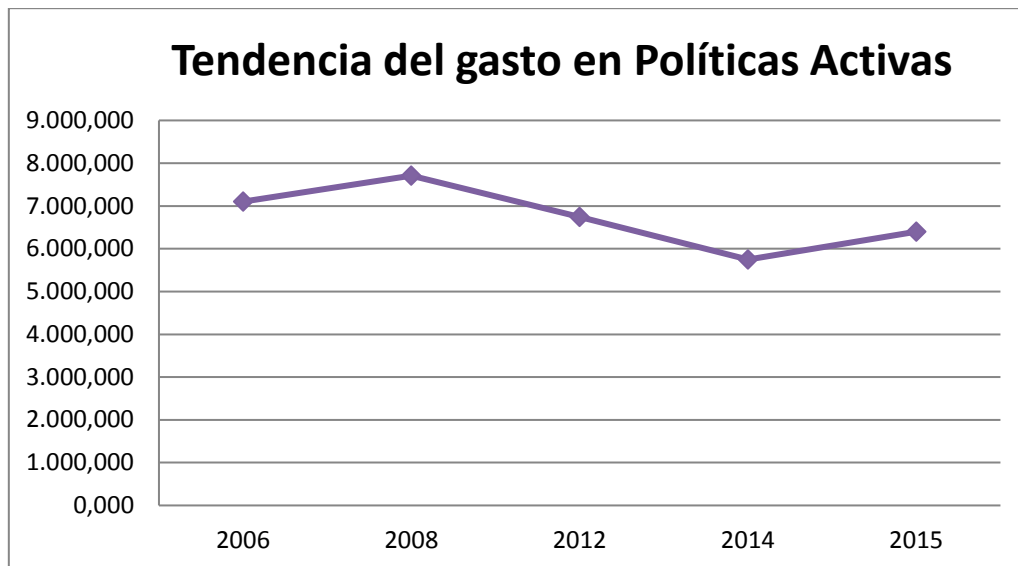
Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Eurostat.

Siendo el gasto en políticas pasivas de 20.651,70 millones de euros y entorno al 76.33% del gasto en políticas de empleo en nuestro país.

Hay que mencionar que paradójicamente a lo que se esperaría el gasto en políticas activas es más fuerte en los ciclos expansivos de la economía y alto empleo. Sin embargo en estos últimos

años de crisis, el gasto se ha visto mermado en pos de mantener la protección de las políticas pasivas (Gráfico 7)

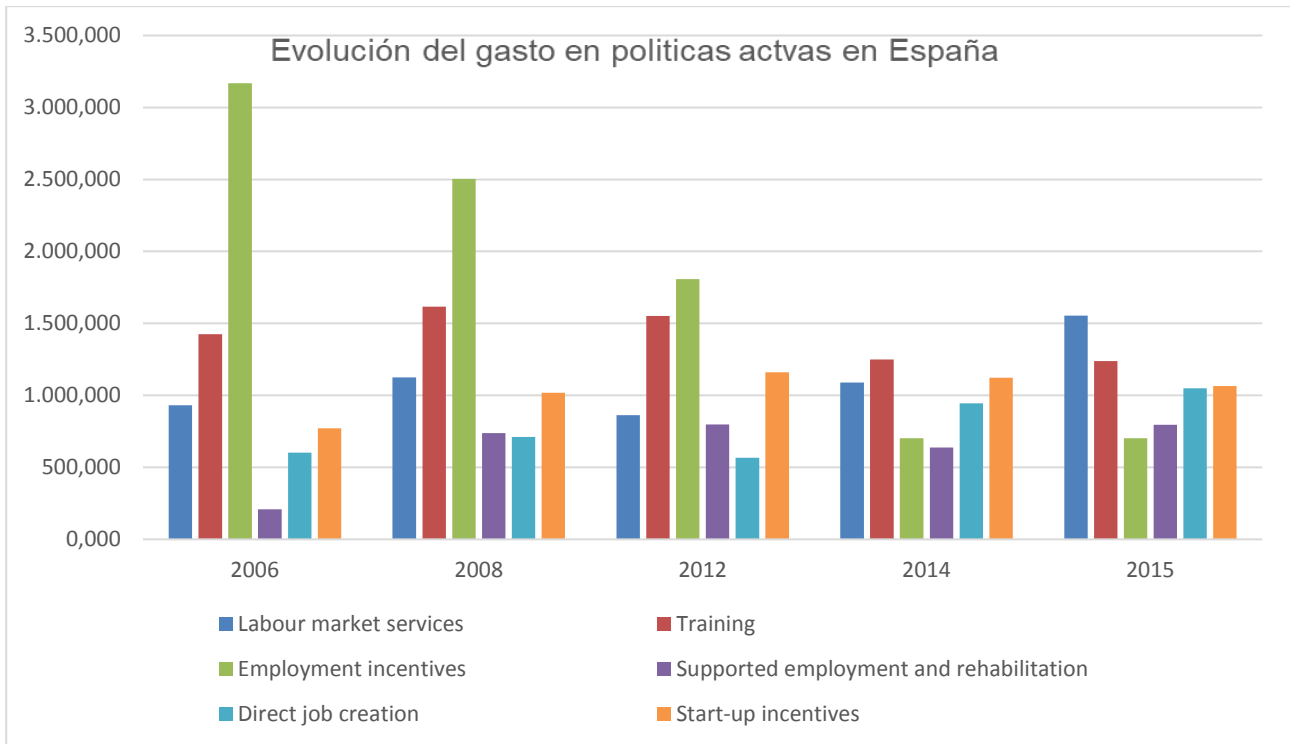
GRÁFICO 7
TENDENCIA DEL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Eurostat.

A continuación se va a analizar de un modo más concreto cómo se organiza el gasto dentro de las diferentes iniciativas de las políticas activas y también como participan en ellas los jóvenes de España siguiendo datos obtenidos del Eurostat. En relación a estos datos mencionar que algunos de ellos como el gasto por tipo de política de los jóvenes, así como algunos de su participación en algunas medidas estaban ausentes. Por ello se ha calculado a partir del total de participantes, el total del gasto y de los participantes menores de 25 años el gasto de los jóvenes menores de 25 años (Gráfico 8).

GRÁFICO 8
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Eurostat.

- ✓ El gasto más grande dentro de las políticas activas de empleo lo encontramos en “*Labourmarketservices*” (servicios del mercado de trabajo) que hacen referencia al asesoramiento y orientación profesional y que tiene un gasto de que se traduce en un 24,27% del gasto de políticas activas para el año 2015. También es interesante resaltar su evolución dado que desde el 2006 que se situaba en tercer lugar ha ido evolucionando hasta situarse el primero en 2015.

Destacar que para los jóvenes menores de 25 años, en el año 2014 el gasto en estos servicios representaba entorno al 8% del total de los mismos.

- ✓ El segundo gasto más grande dentro de las políticas activas es el “*Training*”, que hace referencia a la formación de desempleados y ocupados, y que supondría alrededor del 19,33 % del gasto en políticas activas del 2015. La tendencia en formación ha seguido un

patrón constante sin cambios bruscos aunque sí que es cierto que en 2014 y 2015 encontramos cifras inferiores a las de años anteriores.

De este gasto en 2015 el 14% fue destinado a los jóvenes menores de 25 años. Destacar que dentro del grupo de formación es en el que más participantes se encuentran tanto en el total como en los jóvenes menores de 25 años.

- ✓ En tercer lugar tenemos “*Start-up incentives*” que serían los incentivos para la puesta en marcha, que buscan favorecer emprendimiento y autoempleo, y que suponen entorno al 17% del gasto en políticas activas. Este gasto ha tenido una evolución positiva desde el 2006 hasta situarse como el tercer mayor gasto en 2015.
- ✓ El cuarto gasto es “*Direct job creation*” creación directa de empleo con entorno a un 16 % del gasto total. Este gasto al igual que los incentivos de puesta en marcha ha tenido un crecimiento positivos desde el 2006 hasta el 2015 con una pequeña caída en 2012.
- ✓ El quinto gasto es “*Supported employment and rehabilitation*” se trata de las medidas de apoyo al empleo y rehabilitación. En este tipo de medidas el gasto que destina dentro de ellas a los jóvenes es el más reducido, ya que solo se destina a los jóvenes menores de 25 alrededor del 6%. Este gasto ha tenido una tendencia similar a la de los dos anteriores.
- ✓ Y por último “*Employment incentives*” incentivos al empleo con entorno al 11% del gasto. Cabe destacar que estas medidas que tienen el gasto más bajo, es donde se encuentra el mayor porcentaje destinado a los jóvenes menores de 25; con aproximadamente un 37% de este gasto destinado a los mismos. Es importante destacar la evolución de este tipo de gastos dado que desde el 2006 podemos apreciar que su gasto se ha reducido a menos de la mitad. Dado que hasta 2012 fue el gasto más grande dentro de las políticas activas de empleo. Esto revela un cambio de política que se produce ya antes de plena crisis que y que se acaba asentando hasta estos últimos años.

Hemos podido observar tanto la composición del gasto más actual en políticas activas, como su evolución a lo largo de una década. De la composición del 2015 destaca que existe una distribución más homogénea de las partidas de gasto en cada bloque de medidas, probablemente como consecuencia del desarrollo de otros bloques de medidas, que se ha dado ante la ineficiencia de las composiciones anteriores y de los estragos de la crisis económica. Dentro de esta evolución destaca sobre todo el crecimiento gradual de *Start-up Incentives*, *Direct job creation* y *Supported Employment and Rehabilitation*, que han evolucionado positivamente hasta

acercarse al resto de bloques de medidas; y el gran desplome de “*Employment incentives*” que paso de ser el bloque con mayor gasto en 2006 al menor en el 2015.

Efectos indirectos

Antes de llegar a las conclusiones se quiere hacer referencia a unos efectos que generan de manera indirecta las políticas activas de empleo, y que tienen especial incidencia sobre la formación de los desempleados y los subsidios al sector privado.

Estos efectos representan la contrapartida de las políticas activas que hacen que otros trabajadores se vean afectados negativamente. Según Calmforms (1994) se pueden englobar estos efectos en tres tipos:

- Efectos de desplazamiento. Estos efectos se dan cuando el empleo que se crea a través de un programa se hace a expensas de otros que se pudiesen haber creado. Por lo tanto todos aquellos desempleados que no estaban dentro del programa de formación o de subsidios en el sector privado, son desplazados.
- Efectos de “Peso Muerto”. Estos efectos se producen principalmente en los programas de subsidios al sector privado, como por ejemplo los subsidios a contrataciones que se reciben por realizar contrataciones que hubieran tenido lugar también si no hubiese existido dicho subsidio.
- Efectos de sustitución: Son aquellos que al tratar de incentivar determinados empleos repercuten negativamente sobre otros, dado que aumenta los costes relativos de los segundos. Por ello, se incentivará la sustitución de los empleos que tienen mayor coste relativo por aquellos que con la medida se ha reducido su coste relativo.

Si bien se trata de una evidencia bastante ambigua y que en determinadas medidas es muy difícil de valorar de forma empírica. Tal y como se hace referencia en Van der Linden (2005) y Cahuc and Le Barbanchon (2010).

Conclusiones

En este apartado se muestran las ideas más relevantes que se han extraído tras la realización del trabajo, una vez analizada y sintetizada la información obtenida.

Lo primero que a lo que se debe hacer referencia es la importancia que han adquirido en las últimas décadas las políticas activas de empleo como principal instrumento regulador del mercado de trabajo. Aunque hay que recalcar que a pesar de esto en la composición del gasto en políticas de empleo se favorece mucho más a las políticas pasivas. A este respecto, podría ser interesante que se aumentasen las dotaciones en políticas activas y quizá también ajustar el gasto un poco en las pasivas, en la línea de lo que sugieren diversos estudios empíricos que señalan que un exceso de “generosidad” por parte del Sector Público en este contexto tiende a generar incentivos negativos sobre la búsqueda de empleo, mostrando que a mayor cobertura de desempleo mayor es también la duración del mismo.

Lo segundo que debemos apreciar de las políticas activas es que actualmente tienen una fuerte regulación, que va desde el ámbito de la Unión Europea hasta las propias Comunidades Autónomas. Cabe señalar que un exceso regulador puede provocar solapamientos normativos y duplicar programas a la vez que otros quedan desatendidos. Por ello, resalta la importancia de las Comunidades Autónomas en el desarrollo concreto y adaptado al territorio de estas medidas, dada su cercanía con las personas a las que van dirigidas.

Dentro de las políticas activas hemos podido observar varias formas de abordarlas si bien estas siguen tres líneas de actuación desde el punto de vista del mercado de trabajo y también otras tres desde el ámbito de intervención.

Así pues concretamos políticas que buscan activación del lado de la oferta, que buscan la activación del lado de la demanda y aquellas que buscan relacionar ambos lados.

Y si nos centramos en el ámbito de intervención dentro de lo que son las fuerzas del mercado de trabajo encontramos medidas formación, educación y emprendimiento; medidas de asesoramiento y orientación; y políticas de incentivos a la contratación y subsidios.

La gran mayoría de las políticas activas de empleo van dirigidas a los desempleados en forma de efecto “subsanador”, si bien cada vez se le da más peso a la formación continua en la

que se mete a los ocupados y se potencia el efecto preventivo de estas políticas. Dentro del conjunto de los desempleados el colectivo de los jóvenes es uno de los más afectados en España, hasta tal punto que se convierte en un problema estructural que puede afectar al desarrollo de la economía del país en el futuro, y al relevo intergeneracional necesario para el sostenimiento de las pensiones y el gasto público.

También resalta el dinamismo en la composición del gasto de las políticas activas que en la última década ha hecho un cambio apreciable moderando el gasto en algunos bloques de medidas y aumentándolo en otras para equilibrar la inversión. Además se constata una tendencia a disminuir el gasto en políticas activas en los años de crisis en pos de favorecer la protección de las pasivas. Aunque estas son un factor clave en la redistribución de rentas para compensar la pérdida de rentas de las familias derivada de la crisis, hay indicios que apuntan que pueden retrasar más la incorporación de los desempleados al mercado laboral.

Dentro de la evaluación misma de las políticas activas de empleo resulta muy complicado saber con certeza el impacto real que tienen las mismas debido a que estas influyen en largo plazo y en varios niveles y grupos de desempleados. También hay tener en cuenta que los efectos de las políticas activas no se desarrollan en el corto plazo si no que pueden tener efectos incluso cuando las propias políticas dejaron de realizarse. Y normalmente la evaluación se realiza durante el periodo de vigencia.

Para acabar podría ser interesante que se potenciase más en el ámbito de la formación profesional un aprendizaje continuo, para así mantener un estándar de productividad que fomente la demanda de empleo. Y también que se reforzasen las políticas a favor de los jóvenes como por ejemplo aquellas que como los *businessangels* y los préstamos participativos ofrecen la oportunidad de emprender sin la dificultad de tener un aval económico.

En suma podemos concluir que en la última década hemos asistido a un crecimiento en la importancia de las políticas activas, que este crecimiento se ha desarrollado a lo largo de la de la última década alentado por la crisis económica. Esto ha significado dar un fuerte impulso al fomento de las políticas que activan del mercado de trabajo frente a la tradicional protección de

las políticas pasivas; aunque por su puesto sin modificar la predominancia de las últimas en la composición del gasto.

Aún existe un largo camino en la recuperación de crisis económica, el desarrollo y mejora tanto en la creación como en la aplicación de estas medidas, puede ser un factor clave para que dicha recuperación se produzca antes y de la mejor forma posible.

Bibliografía

Consejo Económico y Social. (2005). *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*. Madrid: Consejo Económico y Social.

Cahuc, P., & Le Barbanchon, T. (2010). Labor market policy evaluation in equilibrium: Some lessons of the job search and matching model. (E. B.V., Ed.) *Labour Economics*, 196-205.

Calvo Palomares, R., & Lerma Montero, I. (2009). Políticas activas de empleo en tiempo de crisis: una visión crítica desde lo local. *Lan Harremanak*, 227-250.

Consejo Económico y Social de España. (2015). *Capítulo II Empleo y Relaciones Laborales. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2014*.

Consejo Económico y Social Vasco. (2004). *Las Políticas Activas de Empleo en la CAPV y en la UE*. Bilbao.

Consejo Europeo. (2011). *Conclusiones Pacto por el Euro Plus refuerzo de la coordinación de la política económica en favor de la competitividad y la convergencia*.

Cristóbal Roncero, R. (2001). Políticas de empleo en la Unión Europea. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 33, 33-60.

de la Rica, Sara;. (2015). *Políticas activas de empleo: Una panorámica*. Universidad del País Vasco . Bilbao: FEDEA.

Eurostat. (2017). *LMP expenditure by type of action - summary tables (source: DG EMPL)[Imp_expsumm]*
Last update: 09-06-2017. B. Obtenido de
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00077&plu gin=1>

Eurostat. (2017). *LMP participants by type of action - summary tables (source: DG EMPL)[Imp_partsumm]*
Last update: 09-06-2017. C. Obtenido de
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00079&plu gin=1>

Eurostat. (2017). *Unemployment rates by sex, age and educational attainment level (%) [Ifsa_urgaed]*, Last update: 25-04-2017. A. Obtenido de

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00066&plugin=1>

García Piñeiro, N. (10 de 2014). *Nueva revista de política cultura y arte*. Recuperado el 12 de 05 de 2017, de <http://www.nuevarevista.net/articulos/la-reforma-de-las-politicas-activas-de-empleo>

Gobierno de España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2013/2016). *Estrategia de Emprendimiento y Empleo joven*.

Gobierno de España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (s.f.). *UAFSE: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo*. Obtenido de <http://www.empleo.gob.es/uafse/es/fse/>

Gobierno de España; Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2015). *Plan Anual de Política de Empleo 2016*. Madrid: Servicio Público de Empleo Estatal.

Junta de Andalucía Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. (2004). *Estudio sobre políticas activas de empleo de la Union Europea y principales países desarrollados*. PriceWaterhouseCoopers.

L.Calmforms. (1994). *Active labour Market Policy and unemployment. A framework for the analysis of crucial design features*. París: OECD.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal. (s.f.). *Políticas activas y de territorio: Análisis de las formas de provisión de formación para el empleo y los servicios de orientación a nivel territorial*. Fundación Tripartita para la Formación y el Empleo. AGE Formación y Consultoría.

Ortiz, L. P. (2010-2011). *Política laboral Española Tema 9. Políticas activas*. Madrid: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Autónoma de Madrid.

Ruesga, S., Laserra, J. M., Perez Ortiz, L., Perez Trujillo, M., & Da Silva Bichara, J. (2012). *Economía del trabajo y política laboral* (2ª ed.). Madrid: Piramide.

SEPE. (2014). *Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016*. Madrid.

Tobes Portillo, P. (2002). El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 36, 15-43.