

# DIAGNÓSTICO SOCIO-ECONÓMICO SOBRE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA, 2012-2014



**Fausto Miguélez (coord.)**  
**Ramon Alós**  
**Pilar Carrasquer**  
**Andreu Lope**  
**Óscar Molina**  
**Alberto Pastor**  
**Albert Recio**  
**Joan Rodríguez-Soler**  
**Joan Miquel Verd**  
**Alejandro Godino**



# Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball

**Equipo de investigación editor:**

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball – QUIT

Institut d'Estudis del Treball

Universitat Autònoma de Barcelona

Campus UAB – Avda. de l'Eix Central, edifici B – 08193 Bellaterra

Telf. 93 5812405 | [quit@uab.cat](mailto:quit@uab.cat)

**Dirección de la edición:** Fausto Miguélez

© de los artículos: Fausto Miguélez, Ramon Alós, Pilar Carrasquer, Andreu Lope, Óscar Molina, Alberto Pastor, Albert Recio, Joan Rodríguez-Soler, Joan Miquel Verd

**Diseño y maquetación:** Isabel Hernández

Noviembre 2015

<http://ddd.uab.cat/record/142865>

# Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014

Equipo de investigación:

Fausto Miguélez (dirección)

Ramon Alós, Pilar Carrasquer, Andreu Lope, Óscar Molina,  
Alberto Pastor, Albert Recio, Joan Rodríguez-Soler,  
Joan Miquel Verd, Alejandro Godino

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) | Barcelona

Dipòsit Digital de Documents

Universitat Autònoma de Barcelona



Edición digital: <http://ddd.uab.cat/record/142865>

Noviembre 2015





Este libro digital se publica bajo licencia *Creative Commons*, cualquier persona es libre de copiar, distribuir o comunicar públicamente la obra, de acuerdo con las siguientes condiciones:



*Reconocimiento.* Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



*No Comercial.* No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



*Sin obra derivada.* Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales. No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

Fausto Miguélez Lobo

[fausto.miguelez@uab.cat](mailto:fausto.miguelez@uab.cat)

Ramon Alós-Moner

[ramon.dealos@uab.cat](mailto:ramon.dealos@uab.cat)

Pilar Carrasquer Oto

[pilar.carrasquer@uab.cat](mailto:pilar.carrasquer@uab.cat)

Andreu Lope Peña

[andreu.lope@uab.cat](mailto:andreu.lope@uab.cat)

Óscar Molina Romo

[oscar.molina@uab.cat](mailto:oscar.molina@uab.cat)

Alberto Pastor

[albert.pastor@uab.cat](mailto:albert.pastor@uab.cat)

Albert Recio

[albert.recio@uab.cat](mailto:albert.recio@uab.cat)

Joan Rodríguez-Soler

[Juan.Rodriguez.Soler@uab.cat](mailto:Juan.Rodriguez.Soler@uab.cat)

Joan Miquel Verd

[joanmiquel.verd@uab.cat](mailto:joanmiquel.verd@uab.cat)

Alejandro Godino Pons

[alejandro.godino@uab.cat](mailto:alejandro.godino@uab.cat)

DIAGNÓSTICO SOCIO-ECONÓMICO SOBRE  
LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA, 2012-2014

---

CAPÍTULO 6.

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE  
EMPLEO: EL NUEVO MODELO  
DE POLÍTICAS ACTIVAS

Andreu Lope

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) | Barcelona

Dipòsit Digital de Documents

Universitat Autònoma de Barcelona



Andreu Lope Peña

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) | <http://quit.uab.cat>

Institut d'Estudis del Treball | <http://iet.uab.cat/>

Universitat Autònoma de Barcelona

[andreu.lope@uab.cat](mailto:andreu.lope@uab.cat)

Cómo citar este capítulo:

LOPE, Andreu (2015): "Las políticas activas de empleo: el nuevo modelo de políticas activas". En *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona.

<http://ddd.uab.cat/record/142924>

## ÍNDICE DEL CAPÍTULO

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>1. Los Planes Anuales de Política de Empleo, la Estrategia Española de Activación para el Empleo y la transición a un nuevo modelo de PAE</b>	<b>3</b>
<b>2. El nuevo modelo de políticas activas de empleo</b>	<b>5</b>
<b>3. Las PAE: financiación y distribución de recursos</b>	<b>12</b>
3.1. El nuevo modelo de PAE en un marco de recortes presupuestarios	12
3.2. La distribución de recursos entre las CCAA	21
3.3. A modo de ejemplo: las PAE en Catalunya	27
3.4. Participantes en programas de empleo y formación	32

## INTRODUCCIÓN

Las políticas activas de empleo (PAE) tienen como principal objetivo la inserción laboral de las personas desocupadas o, en el caso de las personas ocupadas, la mejora de sus capacidades para favorecer el mantenimiento en el empleo. Para alcanzar tales objetivos es preciso vincular estrechamente las necesidades de la oferta y de la demanda de trabajo. Desde esta perspectiva, las PAE suelen agruparse (Ramos, 2010) en tres grandes ámbitos:

- Políticas de orientación, de intermediación y de colocación, en los que se ofrece información y orientación laboral, en principio e idealmente personalizadas, al tiempo que se gestionan las colocaciones y posibles contrataciones a partir de los requerimientos de los empleos que indican precisar las empresas y de las capacidades de quienes optan a ellos.
- Políticas de formación, con los que se propicia la adquisición, la mejora o la puesta al día de competencias y de cualificaciones profesionales. Se desagregan en diversos tipos de acciones formativas: a) las dirigidas prioritariamente a desempleados, con la formación ocupacional como principal exponente; b) las destinadas preferentemente a ocupados, la formación continua, con el fin de ofrecer recursos para su recualificación y para el aumento o el cambio de sus competencias laborales; y c) las acciones que combinan formación y empleo, como las Escuelas Taller, los Talleres de Empleo o las Casas de Oficios, que incluyen formación en alternancia con el ejercicio de una actividad laboral y que se dirigen a personas desocupadas, como sucede con la formación ocupacional.
- Políticas de promoción y creación de empleo, entre las que en España tiene una presencia mayoritariamente en el conjunto de las PAE las que se centran en ofrecer a las empresas incentivos a la contratación. Otros tipos de medidas en este orden son: las dirigidas a potenciar el autoempleo; los planes de empleo que se concretan fundamentalmente en el nivel local; o los programas que propician el desarrollo territorial y las iniciativas locales de empleo.

El tratamiento relativo a las PAE se estructura en torno a tres capítulos (6, 7 y 8). Los dos primeros están íntimamente relacionados, de manera que las conclusiones y la bibliografía son comunes y se recogen en el capítulo 7. En el primero (6), se analiza la concreción en los últimos años de lo que pretende ser un nuevo modelo de políticas activas, a partir del desarrollo de los criterios explicitados en los Planes

Anuales de Política de Empleo relativos al año 2012 y, sobre todo, en los años 2013 y 2014, así como los que resultan de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 que guía el propio Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) para el 2014 y debe hacerlo para los subsiguientes. En este primer capítulo, también analizamos la financiación de las PAE en España en los últimos tiempos y la distribución de recursos que implica entre las Comunidades Autónomas, relacionándola con la aplicación del nuevo modelo a que se ha hecho referencia. Una financiación que se basa, precisamente, en los Planes Anuales de Política de Empleo y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo, así como en las orientaciones que derivan de otros programas o instrumentos legislativos que guían la actuación en materia de políticas de empleo.

En el siguiente capítulo (7) se focaliza la atención respecto a las políticas de formación. La formación dirigida al empleo se constituye como un elemento básico para propiciar el acceso al mercado laboral y la inserción en el mismo. Y, paralelamente, es un instrumento que debiera acompañar a las personas a lo largo de la vida, con el fin de adecuar sus capacidades a las exigencias cambiantes del mercado de trabajo y del mundo de la empresa. El análisis de la concreción de la formación ocupacional y de la formación continua en España, centrará el desarrollo de este apartado; el cual incluye el abordaje del problema de la evaluación de las PAE. Como se verá, a partir del PAPE 2013 se pretende desarrollar un nuevo modelo de programación y financiación de las PAE, en base a la concreción de objetivos y a la evaluación de su consecución. Se analiza, en este orden, como se concretan los mecanismos previstos para proceder a esa evaluación y, en especial, las carencias que presenta la evaluación de las PAE en España y que sugerencias de mejora pueden establecerse al respecto. Finalmente, este capítulo 7 recoge una serie de conclusiones sobre las cuestiones abordadas en él y en el capítulo anterior 6, las cuales remiten a la concreción del nuevo modelo de las PAE en el que se desarrollan las políticas de formación en los últimos años. Igualmente, y como se ha indicado, la bibliografía recogida en el capítulo 7 incluye la relativa a las referencias indicadas en el capítulo 6.

Por último, el capítulo 8 explicita el desarrollo de las políticas de incentivación a la contratación en tanto que, desde hace años, es la medida a la que se destinan más recursos entre el conjunto de las PAE en España. Un hecho, éste, que como veremos aleja la actuación española en materia de políticas activas de la que tiene lugar en el conjunto de la UE.

## 1. LOS PLANES ANUALES DE POLÍTICA DE EMPLEO, LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO Y LA TRANSICIÓN A UN NUEVO MODELO DE PAE

El nuevo modelo que orienta la concreción de las políticas activas se desarrolla a partir del PAPE 2013 y de la Estrategia Española de Activación para el empleo 2014-16. En las siguientes páginas, se da cuenta de sus principales aspectos.

Como tal, el primer PAPE es el que se elabora en el 2012, todavía en el marco de la Estrategia Española de Empleo 2012-14, aprobada mediante el RD 1542/2011, de 31 de octubre de ese año. Dedicamos escasa atención al PAPE 2012, en tanto que el correspondiente al año 2013 inaugura una nueva orientación en términos de políticas de empleo, que prosigue en el PAPE 2014 y se apoya en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-16 que sustituye la Estrategia Española de Empleo 2012-14 aprobada por el gobierno anterior al actual del Partido Popular. Esta última Estrategia 2012-14 tenía como objetivo central, un objetivo múltiple en realidad: “fomentar el empleo y aumentar la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, mejorando la productividad y la calidad del empleo en un mercado de trabajo sostenible, basado en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial”.

El PAPE 2012 deriva de modo directo de la reforma de las PAE aprobada en el *RD 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo*. La reforma promueve un cambio de las PAE, enfatizando la noción de programas y la concreción de un catálogo de servicios común a todos los Servicios Públicos de Empleo y que sirva a las necesidades de trabajadores, empresas y demandantes de empleo. Identifica los ámbitos de las PAE que cubren las CCAA y, en particular, subraya la necesidad de un modelo de atención personalizada en base a la elaboración de itinerarios individuales de empleo.

De hecho, la atención personalizada constituye un aspecto de primer orden para una correcta orientación laboral de las personas que utilizan los servicios públicos de empleo. Su reconocimiento en la legislación es importante. Pero tanto o más importante es, que los recursos humanos disponibles en los servicios de empleo sean suficientes para atender la demanda de atención personalizada, especialmente la que precisan las personas desempleadas. La ratio 1/80, un técnico de los servicios de empleo por cada 80 desempleados, es la que habitualmente suele considerarse como adecuada. Así lo ha reiterado, por ejemplo, en diversas ocasiones Raymond Torres director del Instituto de Estudios Laborales de la OIT. Sin embargo, para el

caso español CES (2014) proporciona el dato de 450 desempleados por técnico para 2011, mientras que Negueruela (2014) la cifra en 658 para ese año y una ratio mayor, aunque no precisada, para 2014. Para el caso catalán que en ocasiones tomamos como ejemplo, Gozzer (2015) indica que el Servei d'Ocupació de Catalunya contaba con 1 técnico por cada 305 desempleados en 2010 y 1 por cada 412 en 2015. En cualquier caso, en aras a la personalización efectiva de la orientación laboral que prestan los servicios públicos de empleo, recogida en la reforma de las PAE del 2011 y en los sucesivos PAPE de 2012, 2013 y 2014, parece imprescindible dotar a esos servicios de un adecuado número de técnicos y, por tanto, mucho mayor que el existente. Unos técnicos que para poder ejercer de forma eficaz su labor de orientación, deberían estar formados en el uso de mecanismos e instrumentos de inserción y en la interacción con las empresas del entorno.

Por otra parte, la reforma de las PAE del 2011 prevé la elaboración de la Estrategia Española de Empleo, la cual se concreta en el RD 1542/2011 para el período 2012-2014 y prevé, asimismo, Planes Anuales de Política de Empleo.

El PAPE 2012 será el primero de esos planes anuales. Recoge los criterios de la reforma de las PAE del 2011, así como los elaborados en la Estrategia Española de Empleo 2012-14 y los que derivaran de la reforma laboral del 2012. Al margen de proceder a un recorte muy significativo de la financiación de políticas activas, que se acentuará en el 2013 y que abordaremos en el siguiente apartado, el PAPE 2012 tiene como objetivos prioritarios:

1. Reducir la tasa de desempleo juvenil.
2. Mejorar la empleabilidad de los demás colectivos afectados por el paro.
3. Apoyo a emprendedores con medidas para crear y mantener empleos.
4. Acentuar la colaboración público-privada para mejorar los mecanismos de búsqueda de empleo<sup>1</sup>

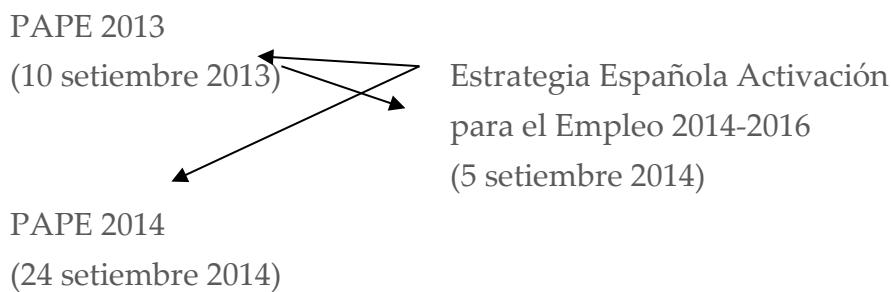
---

<sup>1</sup> La normativa derivada de los PAPE y de la reforma laboral del 2012 apunta a que las agencias privadas ganen peso en la implementación de las PAE. Ese peso es aún escaso y, como indica una de las responsables del SOC entrevistadas, las agencias privadas gestionan programas de empleo que suponen una parte mínima del conjunto de las PAE. Obviamente, eso puede cambiar si, a partir de criterios políticos, se opta por destinar un mayor volumen de recursos a la gestión privada de las PAE como, por ejemplo, apunta el *Projecte de llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya* en trámite de aprobación. Este último aspecto es criticado por distintos entrevistados (responsable de organización sindical, miembro del CNJC y técnico local de un pequeño municipio),

5. Desarrollar medidas para colectivos específicos, especialmente para las personas con discapacidad
6. Lucha contra el fraude.

## 2. LA CONFIGURACIÓN DEL NUEVO MODELO DE PAE

El PAPE 2013, publicado en el BOE el 10 setiembre 2013, está estrechamente ligado a la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 (RD 751/2014 de 5 de setiembre), que sustituye a la anterior Estrategia Española de Empleo 2012-2014. La Estrategia 2014-2016 se aprueba un año más tarde que el PAPE 2013, pero gran parte de sus orientaciones y contenidos reiteran los del PAPE 2013 y, desde luego, se verán recogidos de nuevo en el PAPE 2014. De ahí, que el PAPE 2013 pueda considerarse el inicio de lo que, como indica el propio plan, quiere ser “un nuevo modelo de programación, evaluación y financiación de las PAE orientado hacia la consecución de objetivos, siguiendo directrices y ejes prioritarios de actuación”. Así, aunque la orientación del nuevo modelo de políticas activas se concreta en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-16 y guía los criterios que establece el PAPE 2014, el PAPE 2013 se constituye como el elemento inicial de ese nuevo modelo y anticipa, incluso, las orientaciones que más tarde establecerá la Estrategia.



La orientación de las PAE respecto a objetivos y el énfasis en la evaluación de su consecución, suponen los aspectos más significativos de ese nuevo modelo. Un modelo que toma nota de las recomendaciones de la UE respecto al Programa Nacional de Reformas del 2013 (COM, 2013) que enfatizan la necesidad de una reforma de las políticas activas orientada a la consecución de resultados. Esas

enfatizando que el técnico público intenta una atención personalizada y de calidad, mientras que una agencia privada buscará la contratación del usuario en el primer puesto que pueda facilitar.

recomendaciones incluyen, también, el refuerzo de los servicios públicos de empleo para atender individualmente a los desempleados, la mejora de los programas de recualificación para los trabajadores de más edad y poca cualificación, así como la aceleración de la colaboración público-privada en los servicios prestados (CES, 2013)<sup>2</sup>. En este sentido, parece evidente que el PAPE 2013, la propia Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y el posterior PAPE 2014 siguen en sus formulaciones las recomendaciones explicitadas por la UE en materia de empleo;<sup>3</sup> si bien su concreción en materia de PAE se verá afectada, como veremos, por los profundos recortes presupuestarios que éstas experimentan a partir del 2012.

El PAPE 2013 define 4 objetivos estratégicos, subrayando que las medidas y acciones de las PAE se enmarcan en 6 ejes en los que, a su vez, se agrupan los 29 objetivos a conseguir y que se definen como estructurales. Más específicamente, los 4 objetivos estratégicos son:

1. Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y apoyo al emprendimiento.
2. Mejorar la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo
3. Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo
4. Mejorar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.

Tales objetivos no son particularmente novedosos y con la salvedad del objetivo de vincular en mayor medida las políticas activas y pasivas aparecían ya en el PAPE 2012. Por su parte, los 6 ejes en los que se agrupan los objetivos estructurales y a partir de los cuales se articulan las medidas y acciones propias de las PAE son:

1. Orientación
2. Formación
3. Oportunidades de empleo

<sup>2</sup> También se recomienda implementar un Portal Único de Empleo, lo que se recogerá en la *ley 11/2013 de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo*. Sin embargo, ese Portal Único que debiera recoger todas las ofertas y demandas de empleo ya se indicada en la ley de Empleo del año 2003 sin que llegara a concretarse.

<sup>3</sup> Las orientaciones de empleo para 2014 se incluyen en el documento de la Comisión Europea (2013), *Informe Conjunto de Empleo que acompaña el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento para 2014*, el cual apenas modifica las orientaciones expresadas en los últimos años: seguimiento de las reformas que mejoren el funcionamiento del mercado de trabajo, potenciación de las políticas activas destinadas a desempleados, vinculación de las políticas activas con las políticas pasivas, etc.

4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo
5. Emprendimiento y
6. Mejora del marco institucional del Servicio Nacional de Empleo.

Ejes, todos ellos, que tampoco pueden contemplarse como nuevos en tanto que suponen aspectos que han guiado las acciones y medidas en términos de PAE con anterioridad. En cualquier caso, los ejes indicados, los objetivos estructurales que contemplan y las medidas y acciones que pueden concretarse, pretenden configurar un nuevo modelo de las PAE orientado hacia la consecución de resultados y a su evaluación.

El aspecto de la evaluación adquiere relevancia en tanto que el PAPE 2013, y después el del 2014, dedica un extenso apartado (anexo V) al desarrollo de una serie de indicadores que deben facilitar la evaluación del grado de obtención de los objetivos perseguidos. Esos indicadores de resultados son de especial importancia, ya que de su cumplimiento deriva el 40% de los fondos a distribuir entre las CCAA para la aplicación de PAE en el 2014; porcentaje que ascenderá al 60% de los fondos que se distribuirán en el 2015 según el cumplimiento de los objetivos del año anterior. En cualquier caso, vale la pena tener presente que la evaluación no se realiza sobre los programas específicos que pueden desarrollarse. Lo que se evalúa es el cumplimiento de los objetivos o, como indica uno de los miembros del SEPE entrevistados: *"No es un modelo de evaluación, es un modelo de programación, financiación y evaluación, porque si no sabes que quieres conseguir no puedes evaluar nada....Valoramos la consecución de objetivos (los definidos por la Conferencia Sectorial), pero no valoramos programas concretos, que es una cuestión fundamental pero es otra capa del modelo todavía por desarrollar"*. Es decir: 1) la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales<sup>4</sup> acuerda los objetivos estructurales entorno a los ejes de actuación definidos en el PAPE; 2) es sobre esos objetivos sobre los que actúan los indicadores establecidos con el fin de evaluar su consecución por parte de cada CCAA<sup>5</sup>; y 3) la distribución de

---

<sup>4</sup> La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales se constituyó el 23 de julio de 1996. Además de acordar los criterios de distribución presupuestaria destinada a las CCAA, el artículo 3 de su reglamento indica que es un *órgano de deliberación que tiene como finalidad conseguir la máxima coherencia en la aplicación de las políticas públicas por parte de la Administración General del Estado y de las CCAA en el ámbito laboral*.

<sup>5</sup> Las entidades e instituciones que reciben financiación para acciones en el ámbito de las PAE deben cumplimentar un aplicativo cuyos datos recibe el SEPE. Catalunya, Canarias y Andalucía disponen de sus propios aplicativos informáticos, mientras que el resto de CCAA cuentan con el suministrado por

fondos a las CCAA tiene en cuenta el grado de cumplimiento de los objetivos del año anterior.

Hay que enfatizar que los indicadores no miden la eficacia de los programas llevados a cabo. De compleja concreción matemática, los indicadores suelen medir el cumplimiento de los distintos objetivos con una valoración entre 0 y 1, a partir de la introducción de los datos (como confirman entrevistados del SOC y de servicios municipales de empleo) en un aplicativo informático que recibe el SEPE por parte de las entidades e instituciones que desarrollan las acciones. Posteriormente, el SEPE puede cruzar esos datos, por ejemplo de personas que han seguido cursos de formación ocupacional, con datos del mercado de trabajo, como puede ser el caso de la contratación registrada. Pero aunque esos indicadores inciden finalmente en la distribución de fondos que recibirá cada Comunidad Autónoma, en ningún caso miden la eficacia de sus programas en términos de mejora efectiva de la empleabilidad, de la inserción laboral, etc. Como se ha indicado éste es un hecho reconocido por los responsables del SEPE entrevistados y, desde luego, reduce la importancia que se atribuye a los mecanismos de evaluación establecidos. Coinciendo con lo que indica CES (2015), esos mecanismos se orientan más a evaluar la gestión de los servicios públicos de empleo de todas las CCAA que a evaluar la eficacia de los resultados alcanzados.

Por su parte, las CCAA como indican los dos miembros del SEPE entrevistados y confirma en buena medida una de las responsables del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) entrevistada, deciden los programas y actuaciones que emprenderán (y que no se someten al tipo de evaluación que se ha indicado) para conseguir los objetivos marcados. Unos objetivos que, hay que subrayar, se ubican en un marco de actuación guiado por las restricciones presupuestarias para el desarrollo de las PAE por parte de esas CCAA.

Conviene insistir que los criterios definidos por el PAPE 2013 respecto al nuevo modelo de PAE orientado a resultados es plenamente coincidente con las bases de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 que se aprueba un año más tarde y en el cual se basa el PAPE 2014. Cabe indicar que la

---

el SEPE. Por otra parte, el SEPE es el encargado de contrastar esos datos (por ejemplo, de personas que han realizado formación ocupacional) con otros a los que tiene acceso (por ejemplo, contrataciones registradas). Los datos introducidos en el aplicativo dan lugar, en cada CCAA, a un muy amplio documento sobre los indicadores (tanto en el SEPE como en las CCAA se le denomina "sábana" por su extensión), debiéndose aplicar a posteriori formulaciones matemáticas que permiten obtener el resultado de cada indicador.

Estrategia 2014-2016 subraya, además, la mejor adecuación del nuevo modelo a las necesidades de las CCAA, indicando que "la clave del cambio al nuevo modelo de PAE está en pasar desde un modelo de financiación y gestión articulado en torno a programas establecidos centralizadamente a un nuevo marco acorde con las competencias de las CCAA en PAE". Y añade que el nuevo modelo "permitirá la anticipación en la propuesta de los programas por parte de las CCAA, que de forma más flexible podrán proponer las medidas más convenientes destinadas a cumplir objetivos predeterminados y a priorizar en función de su importancia". Es decir, supuestamente el nuevo modelo debiera servir para mejorar la adecuación de los programas desarrollados por las CCAA a sus necesidades en materia de empleo. Los miembros del SEPE entrevistados enfatizan este aspecto. Uno de ellos subraya que la ejecución de las medidas para conseguir los objetivos depende de las CCAA que actúan de forma descentralizada. Para el segundo entrevistado, *"el nuevo modelo se basa en una estructura de diseño y ejecución descentralizada, donde cada CCAA tiene que decidir que programas lanza en un modelo orientado a resultados"*.

En este orden, hay que tomar en consideración la perspectiva de las CCAA sobre el cambio de modelo, partiendo de la idea de que la Estrategia Española de Activación 2014-2016 pretende constituir el marco para determinar los objetivos comunes a conseguir por el conjunto de los Servicios Públicos de Empleo, sin perjuicio de permitir la suficiente flexibilidad para su adaptación a las características de las CCAA. En este sentido, una de las personas responsables del SOC entrevistadas estima que el nuevo modelo de PAE comporta una recentralización de esas políticas en manos de los órganos del gobierno estatal: *"el cambio de orientación de las PAE es absolutamente recentralizador...los objetivos estratégicos y estructurales se concretan y se miden desde una perspectiva centralista"*. Y, en este mismo orden, señala que supone un retroceso respecto a la orientación, notablemente más descentralizada de las PAE, que comportaban los criterios propios de la Estrategia Española de Empleo aprobada, por el gobierno anterior, en 2011. Aun así, indica que en la práctica las CCAA pueden encajar sus programas en los ejes del PAPE, combinando acciones concretas en el marco de los mismos, al tiempo que, desde el punto de vista técnico, el nuevo sistema *"se podría considerar bastante bueno, con una importante mejora en su implantación y con una relativa participación de las CCAA"*.

En el nuevo modelo, adquieren importancia las acciones de formación que conduzcan a una acreditación y aquellas que proporcionen certificados de profesionalidad; aspectos éstos en los que se ha avanzado considerablemente en los últimos años, tal como expresa la práctica totalidad de personas entrevistadas. Por

otro lado, la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 reitera los objetivos estratégicos y estructurales y los ejes que se formulan en el PAPE 2013, si bien entre los colectivos afectados por el desempleo y los efectos de la crisis, además de enfatizar el de los jóvenes sobre los que recaba cumplir las previsiones del Programa de Garantía Juvenil, dedica especial atención a los mayores de 55 años. Los mayores de 55 años se constituyen en un colectivo susceptible de atención prioritaria en materia de PAE, como los parados de larga duración o los beneficiarios del PREPARA, a los que también cita en el objetivo estratégico de mejorar la empleabilidad de otros colectivos -diferentes de los jóvenes- especialmente afectados por el desempleo.

También cabe indicar, en otro orden de cosas, que la Estrategia 2014-2016 se refiere a la excesiva rigidez en la regulación del trabajo, critica la segmentación en las condiciones de trabajo entre indefinidos y temporales y la estructura de la negociación colectiva, en términos similares a los criterios elaborados para aprobar la reforma laboral del 2012. De este modo, apoya los criterios del gobierno del PP que se recogen en la reforma laboral.

Finalmente, la Estrategia 2014-2016 hace un breve seguimiento de las ocupaciones y de las actividades económicas con distintas perspectivas de empleo, apuntando las necesidades sectoriales y formativas en ese orden. Y cambia la terminología de lo que venían denominándose *acciones y medidas* a la de *servicios y programas*. Los servicios (antes acciones) son un conjunto coordinado de actividades que se prestan de forma sostenida en el tiempo, mientras que los programas (antes medidas) son actuaciones específicas en objetivos concretos durante un período determinado.

El cambio a servicios y programas de lo que antes se denominaban acciones y medidas se recoge de pleno en el PAPE 2014, sin que de ello se desprenda un cambio de filosofía sino simplemente un cambio terminológico o de lenguaje.

De hecho el PAPE 2014 repite buena parte de los aspectos concretados en el PAPE 2013 y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016<sup>6</sup> (Nogueira, 2014) en ocasiones de manera textual. Los cuatro objetivos estratégicos y estructurales del PAPE 2014 y los seis ejes a través de los cuales se articulan estos últimos coinciden con los del plan anterior. Es a partir de esos objetivos y ejes que se

---

<sup>6</sup> También reitera esos aspectos el RD Ley 8/2014 de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

articulan las líneas de actuación en materia de políticas activas<sup>7</sup> convirtiéndose, como se ha indicado, las acciones y medidas en servicios y programas tal como alienta la Estrategia 2014-16. Y, también siguiendo las orientaciones de la mencionada Estrategia, se enfatiza la necesidad de que las PAE tengan como una de sus prioridades a las personas mayores de 55 años y a los jóvenes, en este último caso mediante -entre otras cuestiones- la aplicación del Programa de Garantía Juvenil.

La personalización de los Servicios Públicos de Empleo en su atención a las personas es un elemento que se destaca en el texto del PAPE 2014. Cuando nos hemos referido al PAPE 2012, hemos indicado ya las limitaciones existentes en los servicios de empleo, particularmente por la escasez de recursos humanos, para conseguir una orientación personalizada efectiva.

En el PAPE 2014 también es reseñable la importancia que otorga a la evaluación del cumplimiento de los objetivos. Para ello, establece y describe un total de 57 indicadores que se ordenan en torno a los 4 objetivos estratégicos y a los objetivos estructurales que se articulan en los 6 ejes ya descritos en el PAPE 2013 y en la Estrategia 2014-2016. Obvio es decir, por otra parte, que el PAPE refuerza la idea de la transición a un “nuevo modelo basado en la programación evaluación y financiación de las PAE orientado hacia la consecución de objetivos, siguiendo directrices y ejes prioritarios de actuación”. Es decir, orientado a resultados y, de ahí, la importancia que se otorga a los mecanismos de evaluación respecto a los objetivos definidos por la Conferencia Sectorial. La contradicción es, en este orden y como hemos indicado, que la evaluación que se lleva a cabo no se refiere a la eficacia de las acciones implementadas ni a su relación con los recursos utilizados, sino al cumplimiento de los objetivos fijados por la Conferencia Sectorial.

---

<sup>7</sup> Así sucede con el Programa de Activación para el Empleo (RD 16/2914 de 19 de diciembre) que se sitúa en el marco del objetivo estratégico 4 “Mejorar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo”. Se trata de un programa específico y temporal dirigido a desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que han agotado su protección por desempleo hace al menos seis meses. Los beneficiarios reciben una ayuda, hasta seis meses, del 80% del indicador público de rentas de efectos múltiples, al tiempo que deben seguir las acciones de mejora de la empleabilidad y búsqueda activa de empleo que les asigna su tutor de los servicios públicos de empleo.

### 3. LAS PAE: FINANCIACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Este apartado se ha elaborado a partir de una revisión de la documentación y de las bases de datos que permiten dar cuenta de la financiación de las PAE y de las modalidades de su aplicación efectiva. Así, se han recogido los datos de los PAPE 2012, 2013 y 2014 o los que aportan las memorias anuales del CES y estudios específicos (como el del propio CES, 2014). También se ha hecho un seguimiento de los datos estadísticos proporcionados por el Anuario de Estadísticas laborales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de los anuarios e informes de la Fundación Tripartita para la formación en el empleo y de los que facilita el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y el Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC). En este último caso, se ha tratado de ubicar, a modo de ejemplo concretado en Catalunya, diversas de las cuestiones abordadas a lo largo del texto.

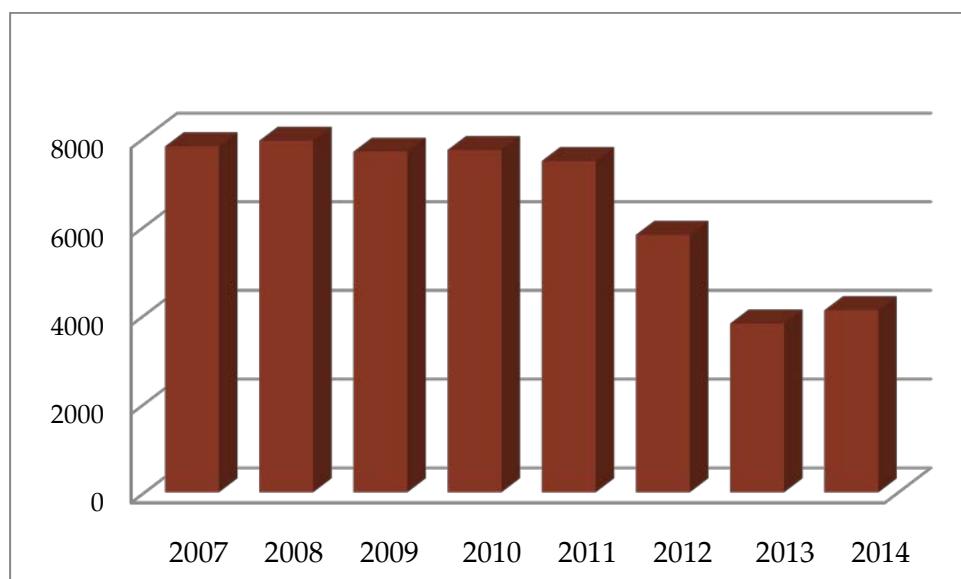
#### 3.1. El nuevo modelo de PAE en un marco de recortes presupuestarios

En términos generales, los recortes aplicados a las políticas activas por los PAPE 2012 y 2013, supusieron una muy considerable reducción de recursos sobre las previsiones establecidas por la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, presentada por el gobierno socialista anterior: la Estrategia preveía 7.686 millones de euros para 2013 y se destinaron presupuestariamente solo 3.803 millones, con un 39,5% de reducción del presupuesto dedicado a la formación para el empleo que constituye un elemento clave de las PAE. El gasto efectivo fue inferior al presupuestado en 2013, por el menor gasto en políticas de fomento al empleo (empleo subvencionado), producto del relativamente escaso volumen de contrataciones efectuadas. Finalmente, el gasto definitivo en PAE del 2013 se redujo en un 24,8% respecto al 2012 que, a su vez, ya comportó una reducción del 21,3% respecto al gasto del 2011 (CES 2014: 64 y 69). En cualquier caso, y reconociendo la importancia del gasto efectivo anual, las habituales desviaciones sobre las previsiones, así como la tardanza y el escaso detalle en los datos que se proporcionan, hacen preferible utilizar en el análisis los datos relativos a los presupuestos destinados a PAE.

Más específicamente, los datos proporcionados por la Fundación Tripartita para 2012, CES (2014: 69), indican que la financiación del subsistema de formación para el empleo pasó de 3.013 millones de 2011 (aumentado un 17,2% respecto a 2010) a 2.155 millones en 2012, un 28,5% menos. En general, y siguiendo esa tendencia, la financiación destinada a las PAE, en su conjunto, se ha reducido muy considerablemente desde el 2011. Si en los primeros años de la crisis asistimos a un

aumento de las partidas destinadas a financiarlas, aunque ya reduciéndose en el año indicado, desde entonces la financiación ha caído considerablemente siguiendo en el año 2013 la senda de los abruptos recortes registrada en el 2012. Más concretamente y partiendo del 2007 como año previo a la constatación de la crisis, durante los primeros años de la misma los presupuestos dedicados a las PAE se mantuvieron, alcanzando un máximo de 7.929 millones de euros para el 2008 y reduciéndose ligeramente hasta los 7.473 millones para el 2011. Será con la llegada del Partido Popular al gobierno cuando esos presupuestos disminuyan de forma radical: 5.807 millones de euros para el 2012, 3.804 para el año 2013 y 4.104 millones de euros para el 2014. El repunte de la financiación asignada en los Presupuestos Generales del Estado para el 2014<sup>8</sup> es tan ligera que apenas supera el 50% de la financiación disponible para el año 2010.

*Gráfico 6.1. Presupuesto PAE 2007-2014 (millones euros)*



Fuente: Elaboración propia según datos del SEPE

La reducción de los recursos destinados a las PAE puede calificarse de dramática. Y se da, además, en un contexto (ver el capítulo sobre la evolución del empleo y del paro en este trabajo) de altísimas cifras de paro. De ahí que, durante

<sup>8</sup> Fuera del período que analiza nuestro estudio, el PAPE 2015 publicado en el BOE el 11 de agosto, muestra un nuevo repunte de la financiación alcanzando los 4.788 millones de euros. Aún así ese importe apenas supone el 60% de la financiación para el 2008, antes de la crisis, o el 64% de la correspondiente al 2011.

este período, la incidencia de las PAE sobre la mejora de la empleabilidad y como mecanismo que facilita la inserción laboral de las personas desempleadas se vea extremadamente limitada; cuando, en realidad, debiera de haberse ampliado de forma sustancial.

La reducción presupuestaria en los recursos destinados a las PAE que se produce en 2012 es calificada por casi todas las personas entrevistadas como dramática, en términos cuantitativos, pero también por sus efectos sobre las posibilidades de concretar PAE eficaces cuando el desempleo alcanza sus cotas más elevadas. Los responsables del SEPE entrevistados utilizan, también, el término dramático para referirse a los aspectos cuantitativos de los recortes en la financiación. Pero además de referirse al hecho de que una parte de esa reducción deriva de los menores ingresos percibidos por la financiación que procede de las cotizaciones por contingencia en las empresas, también aluden a que a partir de entonces las PAE serán más selectivas, precisándose mejor sus medidas en función, además, de los indicadores establecidos en los PAPE. En ese mismo sentido, uno de los responsables del SEPE entrevistados afirma que *“2012 acaba con el sistema incrementalista en que se había basado el desarrollo de las PAE y las medidas llevadas a cabo por las CCAA. A partir de ese momento, cualquier nueva medida implica, casi con seguridad, dejar de implementar otra.... lo que permite enfatizar la importancia de la racionalidad y eficacia de las medidas a llevar a cabo”*.

Esa perspectiva deja de lado, sin embargo, un elemento que cuestiona la perspectiva incrementalista aludida: los recursos destinados a PAE en España no superan la media comunitaria y se encuentran, sin apenas excepciones, por debajo de los destinados por los países más avanzados económicamente de la UE. Y, desde luego, queda lejos de la perspectiva que sostiene la mayoría de las personas entrevistadas: la escasez de los recursos destinados a PAE actúa a la contra de su eficacia y casi la imposibilita. Más aceradamente, una de las personas del SOC entrevistadas sostiene que *“con el cambio de gobierno del PSOE al PP, la idea que hay es que las PAE no sirven para nada y que, por tanto, podían reducirse mucho”*; una reducción que contestaron muchas CCAA, incluidas algunas gobernadas por el mismo partido que gobierna el estado.

Al margen de la reducción presupuestaria, en lo que respecta a los ámbitos a que se destinan las PAE en los últimos años, ese destino se ha vinculado con los objetivos definidos por los PAPE. Así, el PAPE 2012 destinó el número más importante del total de 527 medidas que contemplaba a cubrir el objetivo de mejorar la empleabilidad de los colectivos especialmente afectados por el paro distintos del

grupo configurado por los jóvenes. Precisamente el objetivo de reducir el desempleo de los jóvenes, junto con el de apoyar a los emprendedores y el de desarrollar medidas para colectivos específicos, especialmente para las personas con discapacidad, fueron los objetivos que reunieron más medidas al margen de las indicadas en el punto anterior. Por el contrario los otros dos objetivos fijados en el PAPE 2012 se concretaron en un número escaso de medidas: la colaboración público-privada se recoge solo en 31 medidas y la lucha contra el fraude únicamente en 9.

Por su parte, como ya se ha indicado el PAPE 2013 y el PAPE 2014 identifican 6 ejes a partir de los cuales se articulan las medidas y acciones propias de las PAE. Como puede verse más adelante, en la tabla 2, el eje de formación y sobre todo el de oportunidades de empleo, que incluye las subvenciones a la contratación, son los que reciben más recursos. Al margen de ello, la distribución de esas acciones, ahora denominadas servicios, y de esas medidas, ahora denominadas programas, ha sido la siguiente en razón de los ejes establecidos:

*Tabla 6.1. Servicios y programas según ejes: PAPE 2013 y PAPE 2014*

Servicios y programas	2013	2014
1. Orientación	50	60
2. Formación	72	101
3. Oportunidades de empleo	83	100
4. Igualdad oportunidades en acceso al empleo	23	29
5. Emprendimiento	79	67
6. Mejora marco instituc. Servicio Nacional Empleo	43	56
<b>Total medidas y acciones</b>	<b>350</b>	<b>423</b>

El PAPE 2014 recoge un total de 423 servicios y programas, 73 más que en el PAPE 2013, la mayor parte de ellos propios y solo 35 de ellos comunes a todos los Servicios Públicos de Empleo<sup>9</sup>. En el apartado 6.A.1. se ubicaba al PAPE 2012 como el punto de partida de transición a un nuevo modelo de PAE. Los entrevistados del SEPE indican que en ese 2012, todavía se presentaron múltiples acciones por parte de las CCAA que se ajustaban escasamente a los objetivos que debían orientarlas. Para

<sup>9</sup> Durante el segundo trimestre de 2015, fuera de nuestro período de análisis, se ha aprobado el Reglamento de servicios de los Servicios Públicos de Empleo, el cual concreta cuáles son los servicios comunes y las características de los servicios propios a desarrollar por las CCAA.

ambos entrevistados, la racionalización que implica el nuevo de modelo de desarrollo de las PAE se concreta en mayor medida en 2013 y 2014 y, supuestamente, eso se refleja en una mayor precisión de las acciones emprendidas respecto a los ejes que definen los objetivos estructurales y en una reducción –por esa mayor precisión– de su número. Eso sucede así en 2013, se concretan 350 servicios y programas frente a los 527 del 2012, donde podían funcionar las inercias de años anteriores a que aluden los entrevistados. Pero en 2014 el número de servicios y programas vuelve a subir hasta 423, poniendo en cuestión las argumentaciones antes indicadas.

Cabe subrayar que un aspecto importante en las tareas de los servicios públicos de empleo, es el de la orientación y asesoramiento a empresas y trabajadores para conectar la oferta y la demanda de empleo. En los últimos tiempos se ha potenciado la colaboración público-privada en el ámbito de la **intermediación**, permitiéndose incluso, desde la ley 3/2012, que las ETT desarrollen tareas de colocación y enfatizando los PAPE analizados la profundización de dicha colaboración. Pero tal colaboración no está plenamente regulada en el conjunto de las CCAA y, además, no existen datos sobre la intermediación privada. De este modo, los únicos datos disponibles remiten a las ofertas de empleo gestionadas por el SEPE que, suele asumirse, apenas alcanzan el 15% de los puestos ofertados por el mercado de trabajo. En 2012 y 2013 según el propio SEPE, y en 2014 según CES (2015), sus datos más significativos, han sido:

- Envíos a ofertas gestionadas por el SEPE: 2012: 2,01 millones, 2013: 1,97 millones, 2014: 2,5 millones
- Colocaciones: 2012: 7,3%, 2013: 8,1%, 2014: 7,6%
- Principales protagonistas de las colocaciones en 2013 y en 2014: no perceptores de prestaciones, mayores de 45 años y mujeres presentan una tasa de inserción superior a su peso en el total de envíos de trabajadores a ofertas. Por el contrario, los menores de 30 años presentan una menor inserción respecto a su peso en los envíos a ofertas de empleo.

Según una de las personas responsables del SOC entrevistadas, la eficiencia de los servicios públicos en materia de intermediación no es tan negativa como suele afirmarse y como acostumbra a creerse entre la opinión pública, en tanto que el SOC tiene un índice colocación estimable: del 30% entre las ofertas que gestiona. El problema sería que *“en un mercado laboral libre, el porcentaje de ofertas que entra en los servicios de empleo es minoritario”*; sobre todo porque las empresas no acuden a ellos, como tampoco lo hacen los jóvenes. En cualquier caso, consideramos que la escasez del volumen de colocaciones que se concretan a partir de los servicios públicos de

empleo, también tiene que ver con los limitados recursos que se les destinan, muy inferiores en proporción sobre el conjunto de los dedicados a las PAE a los de la media de la UE. En el siguiente gráfico ese hecho se aprecia con claridad; como también se aprecia la notable sobrerrepresentación de las subvenciones al empleo que se da en España respecto a la importancia que tienen en el conjunto de PAE de los países de la UE. Conviene advertir, previamente, que los recursos que vienen destinándose a las PAE en España con respecto al PIB, se sitúan en la media de la UE, en torno al 0,8%. Así, los datos que facilita Eurostat (*Public expenditure on labour market policies*) muestran para los países con los que hemos establecido comparaciones en otros apartados el siguiente gasto en PAE respecto al PIB para el 2011 (CES, 2015, recoge datos similares para 2012 aunque muy ligeramente inferiores para todos los casos indicados):

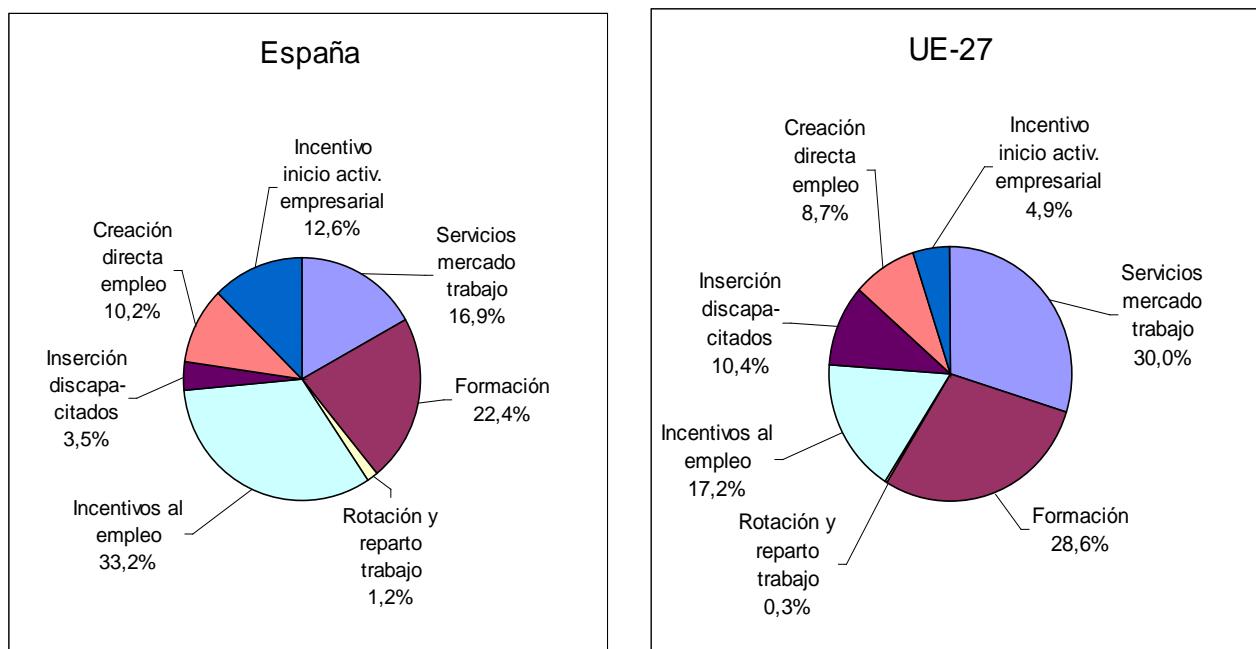
- UE-25 0,8
- Alemania 0,8
- Dinamarca 2,1
- España 0,8
- Francia 0,9

Del Reino Unido, otro país con el que establecemos comparaciones no existen datos para el 2011, si bien los del 2010 indicaban un gasto del 0,3% sobre el PIB en PAE. De hecho, aunque España se sitúa en la media de la UE, entre sus países más significativos económicoamente solo Reino Unido e Italia dedican menor proporción a las PAE respecto al PIB. Algunos, como Bélgica, Suecia u Holanda superan el 1,2% y España se sitúa en la media del conjunto de la UE por los escasos recursos que dedican a políticas activas el grueso de países del este europeo: Rumanía, Bulgaria, República Checa, Estonia, Eslovenia y Eslovaquia destinan únicamente entre el 0,2 y el 0,3% del PIB a las mismas.

Respecto a la distribución de las PAE en diversos ámbitos a la que se aludía anteriormente, el gráfico 2 da cuenta de la comparativamente menor relevancia que se da en España a los servicios de empleo (servicios de mercado de trabajo) y a la mucho mayor centralidad en las PAE españolas de las subvenciones a la contratación. Da cuenta, también y entre otros aspectos, de la menor dedicación española a la formación para el empleo que la que se aprecia en la media de la UE pese a la muy alta tasa de desempleo existente en España. Vale la pena indicar que los datos que se ofrecen corresponden al 2009, ya entrada la crisis económica y proceden de un estudio anterior (Lope y Alòs 2013). Eurostat recoge este tipo de datos con retraso y los últimos que se han podido consultar, relativos al año 2011 (en

CES, 2014), muestran una distribución del gasto en las distintas áreas de políticas activas muy similar. Los cambios más significativos respecto al 2009 son que, en España, disminuye escasamente la proporción dedicada a subvencionar el empleo, mientras que también se reduce –más que en el conjunto de la UE- la proporción de recursos que se destinan a los servicios del mercado de trabajo. Esas reducciones redundan, lógicamente, en pequeños aumentos de la proporción de otras partidas, como la de formación respecto al total de gastos en PAE.

*Gráfico 6.2. Distribución del gasto en PAE por tipo de actuación: 2009*



Fuente: Lope y Alòs (2013) según datos de Eurostat "Public expenditure on labour market policies"

Por otro lado, volviendo a la concreción de las PAE en España y de nuevo centrándonos en los últimos años, de la siguiente tabla 2 se desprende que la partida que ha recibido un mayor recorte entre el conjunto de actuaciones propias de las PAE corresponde a la de fomento de la contratación. Como hemos señalado, desde hace años las subvenciones al empleo han constituido una parte muy importante de las PAE españolas, mucho más que la que ostentan en el conjunto de la UE. Sin embargo, la destrucción de empleo y la reducción del volumen de las contrataciones han hecho que esa relevancia se haya reducido desde el 49% del total en el 2012 al 33,4% en 2013 y al 35,7% en el año 2014 (CES, 2014). Una reducción lógica a tenor del escaso volumen de las nuevas contrataciones que, sin embargo, no se ha visto compensada por un decidido impulso a otro tipo de políticas activas que propicien la

inserción laboral y/o la creación de empleo. En este sentido, las políticas de formación tienen un particular interés para mejorar las posibilidades de acceder a un empleo y las de mantenerlo y, sin embargo, las restricciones en la financiación de las PAE ha frenado el necesario impulso a las medidas y acciones formativas. Unas políticas de formación que, en el caso español y contra lo que sucede en las de fomento de la contratación, se sitúan claramente por debajo de la media de la UE-28 en lo que se refiere a su proporción sobre el conjunto de las PAE (Lope y Alòs, 2013).

De hecho, y tomando como aspecto positivo el ligero incremento de la financiación que se produce en 2014 respecto al año anterior, únicamente es digno de mención el aumento que se produce en la partida destinada a financiar planes y programas que incluyen varios ámbitos de actuación de las PAE; es decir que incorporan servicios y programas transversales relativos a dos o más objetivos. Por el contrario, un aspecto clave en la mejora de la empleabilidad de las personas como es la formación y la recualificación ve incluso reducida su financiación respecto al 2013, pese al permanentemente presente discurso oficial relativo a la importancia de la formación para acceder al empleo y de la relevancia de la formación en el empleo; en este último caso para mejorar, también, la competitividad de las empresas por la vía de la formación continua y la formación a lo largo de la vida. Cabe señalar, igualmente, la reducción de la financiación -que ya era muy limitada- destinada a promover la actividad económica territorial, que se concreta en los menores recursos disponibles en el ámbito local para concretar PAE, así como la reducción de la destinada al autoempleo y la creación de empresas.

*Tabla 6.2. Distribución recursos PAE por ámbitos 2012-2014 en miles de euros*

Ámbitos	2012	2013	2014
Orientación Profesional	121.963,00	50.542,00	55.042,00
Formación y Recualificación	1.682.933,32	1.654.203,93	1.605.676,51
Oport. empleo y fomento contratación	2.850.839,89	1.271.914,40	1.468.635,79
Fomento igualdad oportunidades	500,00	500,00	500,00
Oport. empleo y formación	261.750,25	255.966,52	245.608,15
Oport. empleo colectivos con dificultades	210.737,00	234.544,00	234.544,00
Autoempleo y creación de empresas	51.001,08	51.001,08	26.401,08
Promoción desarrollo económico territorial	5.141,00	5.141,00	2.641,00
Fomento movilidad geográfica y	2.210,18	710,18	460,18

sectorial				
<b>Programas con acciones varios ámbitos</b>	590.087,45	249.206,83	450.030,33	
<b>PAE</b>				
<b>Modernización Servicios Públicos de Empleo</b>	30.000,00	30.000,00	15.000,00	
<b>Cuotas a organismos internacionales</b>	56,57	228,50	13,17	
<b>Total</b>	<b>5.807.219,74</b>	<b>3.803.958,44</b>	<b>4.104.552,21</b>	

Fuente: Planes Anuales de Política de Empleo de 2012, 2013 y 2014, de acuerdo a los Presupuestos Generales del Estado de cada año.

Por otra parte, de los datos reflejados en la tabla anterior, cabe indicar que en el 2012 se dispuso de una aportación de 650.000 euros procedentes del FSE y que se distribuyeron 1.390.228,50 euros para su gestión por parte de las CCAA. En los dos últimos años las fuentes de financiación de las PAE y la parte de gestión autonómica han sido las siguientes:

*Tabla 6.3. Financiación de las PAE y gestión por parte de las CCAA*

	2013	2014
<b>Cuota FP para el empleo</b>	1.860.000,00	1.777.650,00
<b>Aportación estado</b>	1.293.958,44	1.826.902,21
<b>Aportación FSE</b>	650.000,00	500.000,00
<b>Total</b>	<b>3.803.958,44</b>	<b>4.104.552,21</b>
<b>Gestión por las CCAA</b>	<b>1.342.581,25</b>	<b>1.260.960,85</b>

Con los datos aportados, la parte que gestionan las CCAA del total presupuestado para las PAE cayó en 2012 hasta el 23,9% de ese total, remontó en 2013 hasta el 35,2% y volvió a reducirse en 2014 hasta el 30,7%. De esos datos también deriva que la aportación del FSE se ha reducido en 2014 respecto a los años anteriores. Cabe advertir que estas aportaciones se ingresan cuando ya se han ejecutado las acciones a las que se destinan. De este modo, y como indica una de las personas del SOC entrevistadas que participa en la Comisión para las PAE del conjunto del estado, puede darse el caso que algunas CCAA no consuman la totalidad de los fondos previstos por problemas financieros y para no aumentar su déficit durante el período previo a la recepción de los ingresos europeos.

### 3.2. La distribución de recursos entre las CCAA

Los importes gestionados por las CCAA se distribuyen de acuerdo a los criterios elaborados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. Para el año 2014, la dotación final incluye 24,6 millones de euros para programas de fomento del empleo autónomo y de entidades de la economía social, así como 25 millones destinados específicamente a financiar la colaboración de los servicios de empleo autonómicos con agencias de colocación privadas.

Como se indicaba anteriormente, del cumplimiento de los objetivos establecidos en los PAPE (desde el de 2013) y de los indicadores para su medición, deriva el 40% de los fondos a distribuir entre las CCAA para las PAE en el 2014 y el 60% de los que asignarán en el 2015. Al margen de ese aspecto, en la distribución de fondos tiene importancia el paro registrado en cada CCAA, decidiendo la Conferencia Sectorial los criterios de reparto del conjunto de los fondos. En ese reparto no se toma en consideración la distribución de los fondos procedentes del Fondo Social Europeo, que asigna mayores recursos a las Comunidades objeto de "convergencia" con el conjunto de la UE. De este modo esas CCAA (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia) pueden verse perjudicadas en el reparto definitivo (Negueruelas, 2014), por cuanto reciben una proporción de fondos no superior a las de las CCAA que no son objeto de convergencia. Un reparto que, en cualquier caso, requiere el acuerdo en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

El importe gestionado por parte de las CCAA desciende ligeramente en el período contemplado (2012-2014) como se observa en las tablas siguientes; debiéndose tener en cuenta que el grueso de su reducción presupuestaria se da en 2012 (ver gráfico 1) respecto a los fondos disponibles en años anteriores: los fondos distribuidos a las CCAA en 2011 fueron del orden a los 3.000 millones de euros, Cabe advertir que parte de las PAE quedan excluidas de la gestión por parte de las CCAA. Sigue así con las ligadas al fomento de la contratación, el empleo subvencionado, que como hemos señalado (ver gráfico 2) ha constituido tradicionalmente una parte mucho más importante del conjunto de PAE que el que supone en la media de países de la UE.

En cualquier caso, la gestión de las PAE por parte de las CCAA se ha configurado del modo que aparece en las siguientes tablas para el período 2012-2014. Cabe indicar que el grueso de los fondos gestionados por las CCAA se incluye en la partida de "Formación", que concreta la formación profesional para el empleo destinada a ocupados y, sobre todo, a desempleados. También es importante la

partida de “Empleo”, que incluye acciones destinadas a orientación, las destinadas a colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, el fomento de la igualdad de oportunidades, la promoción del autoempleo o al impulso de la economía social. El resto de partidas, como las dirigidas a modernizar los servicios públicos de empleo, tienen muy escasa entidad. Cabe recordar, sin embargo, que la concreción de las acciones que desarrollan el conjunto de las CCAA se configuran a partir de los ejes establecidos en los PAPE y que las CCAA intentan encajar sus medidas en dichos ejes. De este modo, en la práctica acciones de las distintas Comunidades Autónomas incluidas en uno de esos ejes pueden incorporar actuaciones propias de otros de ellos.

*Tabla 6.4. PAE: Fondos distribuidos por CCAA 2012 (en €)*

CCAA	Total	Total	Modernización	Flexibilidad*	Total
	Formación	Empleo	SEPE		
<b>Andalucía</b>	231.642.759	58.713.200	7.314.558	769.670	<b>298.440.187</b>
<b>Aragón</b>	21.040.839	10.275.685	576.742	96.591	<b>31.989.857</b>
<b>Asturias</b>	26.822.739	12.488.392	886.174	132.415	<b>40.329.720</b>
<b>Illes Balears</b>	17.525.381	5.437.113	470.162	81.900	<b>23.514.556</b>
<b>Canarias</b>	59.975.073	13.756.216	2.059.457	227.696	<b>76.018.442</b>
<b>Cantabria</b>	11.383.288	5.958.403	316.528	48.685	<b>17.706.904</b>
<b>Castilla-La Mancha</b>	46.160.361	15.142.966	1.267.388	183.834	<b>62.754.549</b>
<b>Castilla y León</b>	53.204.539	21.142.429	1.538.366	224.858	<b>76.110.192</b>
<b>Cataluña</b>	131.203.943	55.915.676	3.510.533	574.041	<b>191.204.193</b>
<b>Comunidad Valenciana</b>	96.042.005	32.123.008	2.825.439	409.625	<b>131.400.077</b>
<b>Extremadura</b>	35.145.465	9.980.243	1.486.184	139.728	<b>46.751.620</b>
<b>Galicia</b>	81.548.566	21.970.910	2.620.420	413.653	<b>106.553.549</b>
<b>Madrid</b>	114.808.538	40.905.642	3.972.892	515.513	<b>160.202.585</b>
<b>Murcia</b>	24.310.799	9.608.538	651.742	105.130	<b>34.676.209</b>
<b>Navarra</b>	11.049.786	1.990.796	315.928	54.705	<b>13.411.215</b>
<b>La Rioja</b>	4.637.089	2.863.863	187.487	21.956	<b>7.710.395</b>
<b>Total</b>	<b>966.501.170</b>	<b>318.273.080</b>	<b>30.000.000</b>	<b>4.000.000</b>	<b>1.318.774.250</b>

\* Se destina a acciones relativas a la interacción entre flexibilidad, formación y recualificación

Tabla 6.5. PAE: Fondos distribuidos por CCAA 2013 (en €)

CCAA	Total Formación	Total Empleo	Modernización SEPE	Ayudas previas jubilación*	Total
Andalucía	224.759.867	66.601.354	7.140.961		<b>298.502.182</b>
Aragón	21.800.967	12.083.125	677.723		<b>34.561.815</b>
Asturias	26.298.627	13.205.139	852.837	2.018.969	<b>42.375.572</b>
Illes Balears	17.631.922	6.594.673	492.948		<b>24.719.543</b>
Canarias	58.334.689	15.760.570	1.976.215	270.000	<b>76.341.474</b>
Cantabria	12.027.905	6.774.333	350.998		<b>19.153.236</b>
Castilla-La Mancha	45.673.653	16.793.675	1.310.076		<b>63.777.404</b>
Castilla y León	52.090.852	23.301.311	1.587.199		<b>76.979.362</b>
Cataluña	127.868.282	62.257.310	3.552.814	320.000	<b>193.998.406</b>
Comunidad Valenciana	94.430.631	35.036.574	2.842.718	260.000	<b>132.569.923</b>
Extremadura	36.247.237	12.036.756	1.510.897		<b>49.794.890</b>
Galicia	80.368.868	23.890.814	2.574.506	1.315.151	<b>108.149.339</b>
Madrid	113.655.847	51.150.190	3.937.729	3.600.000	<b>172.343.766</b>
Murcia	24.226.467	10.684.910	685.619		<b>35.596.996</b>
Navarra	11.026.630	2.174.092	325.628		<b>13.526.350</b>
La Rioja	4.688.066	3.105.924	181.132		<b>7.975.122</b>
<b>TOTAL</b>	<b>951.130.510</b>	<b>361.450.750</b>	<b>30.000.000</b>	<b>7.784.120</b>	<b>1.350.365.380</b>

\* Fondos destinados a los procesos de reestructuración de empresas

Si también consideramos los datos del 2014, los datos comparativos 2012-2014 muestran una estabilidad bastante generalizada en la proporción de recursos que, según lo presupuestado, reciben las distintas Comunidades Autónomas durante el período. Esa estabilidad es clara para el caso de Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Murcia, Navarra y La Rioja. En cambio se registra una estabilidad pero con tendencia a la baja para la Comunidad Valenciana y con una cierta tendencia al alza para Aragón, Illes Balears, Cantabria y Extremadura. Los casos que rompen dicha estabilidad son, por un lado, el de la Comunidad de Madrid cuya participación en el global de los importes distribuidos aumenta casi 1 punto entre 2012 y 2014. Y por otro lado Andalucía, donde esa participación se reduce en 1 punto y Catalunya donde se reduce casi medio punto.

La siguiente tabla 6.6, muestra las indicaciones efectuadas sobre la participación de las CCAA en la distribución de los recursos que se les destinan para aplicar PAE en sus territorios en los años 2012, 2013 y 2014.

**Tabla 6.6. Comparativa entre CCAA de la distribución de fondos de PAE: 2012-2014**  
(Importe en millones de € y % sobre el total)

CCAA	2012	2013	2014	Cambio 2012-14
				sobre distribución total PAE
<b>Andalucía</b>	298.4 (22,63%)	298.5 (22,11%)	270.8 (21,63%)	- 1,00 %
<b>Aragón</b>	32.0 (2,42%)	34.5 (2,56%)	33.1 (2,64%)	+ 0,22 %
<b>Asturias</b>	40.3 (3,06%)	42.4 (3,13%)	38.3 (3,06%)	=
<b>Illes Balears</b>	23.6 (1,78%)	24.7 (1,83%)	23.3 (1,86%)	+ 0,08 %
<b>Canarias</b>	76.0 (5,76%)	76.3 (5,65%)	71.6 (5,72%)	- 0,04 %
<b>Cantabria</b>	17.7 (1,34%)	19.2 (1,41%)	18.3 (1,46%)	+ 0,12 %
<b>Castilla-La Mancha</b>	62.8 (4,76%)	63.8 (4,72%)	60.0 (4,79%)	+ 0,03 %
<b>Castilla y León</b>	76.1 (5,77%)	77.0 (5,70%)	72.9 (5,82%)	+ 0,05 %
<b>Cataluña</b>	191.2 (14,50%)	194.0 (14,37%)	176.1 (14,06%)	- 0,44 %
<b>Comunidad Valenciana</b>	131.4 (9,96%)	132.6 (9,81%)	122.6 (9,80%)	- 0,16 %
<b>Extremadura</b>	46.8 (3,55%)	49.8 (3,68%)	47.9 (3,82%)	+ 0,27 %
<b>Galicia</b>	106.6 (8,08%)	108.1 (8,00%)	100.1 (7,99%)	- 0,09 %
<b>Madrid</b>	160.2 (12,15%)	172.3 (12,76%)	162.5 (12,98%)	+ 0,83 %
<b>Murcia</b>	34.7 (2,63%)	35.6 (2,64%)	33.2 (2,65%)	+ 0,02 %
<b>Navarra</b>	13.4 (1,01%)	13.5 (1,00%)	13.0 (1,03%)	+ 0,02 %
<b>La Rioja</b>	7.7 (0,58%)	8.0 (0,59%)	7.5 (0,60%)	+ 0,02 %
<b>TOTAL</b>	1.318.7 (100%)	1.350.3 (100%)	1.251.9 (100%)	

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para 2012 y 2013 y de CES (2015) y [www.prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/ministro/detalle2306](http://www.prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/ministro/detalle2306) para 2014.

En cualquier caso, la comparación en la distribución de fondos en el período 2012-2014 es importante, por la razón de que ya se aplica la evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados por los PAPE por parte de las CCAA y, en función de ese cumplimiento durante el 2013 se distribuye el 40% de los fondos entre esas CCAA para el 2014 y del 60% para el 2015 según el cumplimiento de los

objetivos fijados para el 2014. Como se ha indicado antes, la evaluación se realiza mediante el seguimiento de una batería de indicadores de cierta complejidad que, como los objetivos a cubrir, se concretan en la Conferencia Sectorial.

Según los entrevistados del SEPE, la idea que fundamenta ese proceso es pasar de un modelo de control de la gestión a un nuevo modelo para las PAE que establece objetivos, decidiendo las CCAA las medidas oportunas a llevar cabo en su territorio para alcanzarlos. Las personas responsables del SOC entrevistadas coinciden en la idea de que el sistema introduce racionalidad en el diseño de las PAE, aunque critican la rapidez de su implantación y el hecho de que, en sus inicios, la concreción de los indicadores se efectuó tarde, impidiendo elaborar medidas que pudieran tenerlos en cuenta debidamente. También hay coincidencia entre ambos grupos de personas entrevistadas (SEPE y SOC) en que el diseño inicial de los indicadores presentaba numerosos problemas que se van superando progresivamente<sup>10</sup>. Eso se está consiguiendo mediante la interacción de los diferentes servicios públicos de empleo de las CCAA con el propio SEPE, a través de un Foro telemático en el que se discuten los problemas generados por la deficiente concreción de algunos indicadores y en el cual se pueden proponer alternativas al respecto. En general, la valoración que hacen las personas encargadas de desarrollar las PAE es positiva respecto al uso de indicadores, sobre todo a partir de la mejora progresiva de su concreción. Pero se aprecia alguna crítica, en el sentido de que no se pueden llevar a cabo acciones que no responden a los parámetros establecidos por los indicadores. De este modo, actuaciones que pudieran resultar más idóneas, ágiles y adecuadas a las necesidades del territorio no pueden implementarse, tal como indica la entrevistada responsable de los servicios de empleo de un municipio de mediana dimensión.

Volviendo a la relativa estabilidad que muestra la distribución de recursos entre las CCAA, hay que enfatizar que es un aspecto buscado por el propio sistema. Es cierto que la asignación parcial de recursos en base a resultados supone un enfoque competitivo que “premia” o “castiga” en función de los resultados obtenidos. Pero, finalmente, en términos de financiación efectiva, tales incentivos se

---

<sup>10</sup> La excepción es un entrevistado, encargado de seguir desde el SOC el desarrollo del programa de la Garantía Juvenil. Sus críticas a las incoherencias de los indicadores son acerbas y tacha al sistema de indicadores para medir objetivos de “muy antiguo”; probablemente por las deficiencias que puedan tener indicadores que evalúan las medidas que se aplican a los jóvenes y por el escaso conocimiento del proceso que da lugar a la concreción de los indicadores.

concretan en importes de escasa magnitud. Como subraya uno de los responsables del SEPE entrevistados, a las CCAA les interesa sobretodo obtener unos resultados que les permitan ubicarse en una buena posición en el ranking del conjunto de comunidades. De ahí derivará una mejor financiación, pero en unos términos cuantitativos poco relevantes.

Esa idea de la importancia que se da a la buena posición en el ranking parece confirmarse a partir de la distribución de fondos a las CCAA que se prevé para 2015. La Conferencia Sectorial, celebrada el 13 de abril de 2015, ha aprobado distribuir 1.543 millones de euros entre las CCAA en el 2015, de los que 1.414,1 millones corresponderán a las medidas del PAE y 128,9 millones al "Programa de Activación para el Empleo", el cual comporta la ayuda de 426 euros para parados de larga duración con responsabilidades familiares. Se aumenta pues en un 25,2% los recursos distribuidos a las CCAA en el anterior 2014. Aunque cabe indicar que la mitad de ese aumento corresponde al programa específico antes mencionado y, en especial, que los recursos a distribuir en el 2015 apenas alcanzan el 50% de los 3.000 millones de euros distribuidos en el 2011.

Hasta el momento no se ha dado a conocer el reparto específico para el 2015 entre las diversas CCAA. Abundan, sin embargo, las declaraciones de consejeros de Empleo de distintos territorios que sí concretan los fondos que recibirán y con dos tipos de argumentos: por una parte la crítica a la escasez de los fondos asignados a la propia Comunidad Autónoma y, por otra parte, el alborozo ante el aumento de fondos obtenidos en razón del buen cumplimiento de los objetivos fijados y, por ende, de la alta posición conseguida en el ranking. Así, distintos periódicos digitales<sup>11</sup> recogen el entusiasmo de Aragón por recibir casi 40 millones en 2015 y aumentar su participación en el conjunto de fondos distribuidos hasta el 2,72%, frente al 2,64% del 2014 (ver tabla 6.6), o el de Navarra por repetir el tercer lugar en el grado de consecución de los objetivos entre el conjunto de las CCAA. Similar grado de entusiasmo muestran las consejeras de Empleo de las comunidades de Castilla-La Mancha, de Galicia o de Extremadura, o el secretario de Empleo y Relaciones Laborales de la Generalitat de Catalunya, con alusiones al trabajo bien hecho y a la consecución de los objetivos fijados por los indicadores a partir del buen diseño y funcionamiento de las medidas implementadas.

<sup>11</sup> El mismo 13 de abril en que se desarrolla la Conferencia Sectorial, la prensa digital se hace eco de declaraciones en ese sentido; entre ellas [www.ElDia.es](http://www.ElDia.es), [www.lavanguardia.com](http://www.lavanguardia.com) o las territorialmente localizadas : [www.navarra.es](http://www.navarra.es), [www.teleprensa.com](http://www.teleprensa.com) (de Andalucía), Diario de Ibiza o El Faro de Vigo, entre otras.

En el caso concreto de Catalunya, una de las responsables del SOC entrevistadas nos indica que el aumento de los recursos para 2015 (hasta 211,7 millones de euros frente a los 176,1 de 2014) deriva de haber alcanzado el quinto puesto en el ranking de cumplimiento de objetivos de las CCAA; mientras que la reducción de la participación de Catalunya en el total de fondos distribuidos en los años inmediatamente anteriores (ver tabla 6) deriva de la deficiente evaluación de los resultados obtenidos. Más concretamente aún, el SOC nos ha facilitado datos que indican que el quinto puesto en el ranking del 2014 resulta de haber obtenido una evaluación de 0,480 siendo la nota media del conjunto de CCAA de 0,459 en el cumplimiento de los objetivos.

En sentido opuesto al anteriormente reflejado, el consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, el de Economía y Empleo de Asturias, o la consejera de Empleo de Canarias, critican la distribución prevista para el año 2015 y la importancia que se concede a los indicadores y al cumplimiento de objetivos por encima de la importancia que presentan las cifras de desempleo en las distintas CCAA.

En definitiva, es cierto que el ranking en el cumplimiento de objetivos importa a las CCAA. Y si bien también es cierto que la posición en ese ranking repercute sobre los fondos que finalmente se obtienen, lo hace en una medida relativamente baja y, sobretodo, a partir de unos fondos disponibles para la distribución global que solo cabe calificar de muy pobres.

Por otra parte, además de los importes gestionados según la distribución acordada por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, las CCAA pueden asignar recursos propios para desarrollar políticas específicamente en su territorio. Como breve ejemplo, situamos el caso de las PAE desarrolladas en los últimos años en Catalunya.

### 3.3. A modo de ejemplo: las PAE en Catalunya

Como hemos visto, los recursos asignados a Catalunya por la Conferencia Sectorial para implementar PAE han sido de 191,2 millones de euros para el 2012, el año en que los recursos destinados a PAE se redujeron sustancialmente respecto a años anteriores, 194 millones para 2013, 176,1 para 2014 y 211,7 millones de euros para 2015. Cabe recordar que la distribución de recursos para un año concreto se aprueba ya entrado ese año y que la concreción de las políticas sólo puede hacerse aún más tarde. Este es un serio problema para las PAE, ya que, como indica una responsable del SOC, la gestión del presupuesto debiera poder iniciarse el 1 de enero de cada

ejercicio mientras que, en realidad, los presupuestos se ligan a acciones que no pueden convocarse hasta el segundo o tercer trimestre de ese ejercicio. De ahí, que existan programas que se desarrollan en la práctica durante más de un ejercicio y que sea problemático comparar, año a año, la distribución de recursos derivados directamente de la Conferencia Sectorial con la concreción de las PAE en cada Comunidad Autónoma.

En el caso de Catalunya los datos disponibles complejizan el análisis de la evolución de las PAE por dos motivos. El primero es que no están disponibles a día de hoy datos relativos al 2014, mientras que nuestra insistencia para obtenerlos y para conseguir un mayor detalle de algunos de los disponibles para años anteriores ha dado frutos limitados<sup>12</sup>. El segundo motivo de complejidad, es que los datos sobre las PAE de años anteriores se recogen en memorias de diferentes departamentos que parten de criterios distintos en la adscripción de las medidas a los diferentes ámbitos de las PAE. Así, los datos del 2011 se recogen en una muy detallada memoria del SOC en lo que respecta a las acciones llevadas a cabo. Pero los del 2012, menos detallados, se recogen en la memoria de actividades de la Secretaria d'Ocupació i Relacions Laborals y los del 2013, todavía con menor detalle, en la memoria del Departament d'Empresa i Ocupació. Por ese motivo y porqué los datos pueden recoger aportaciones propias del gobierno de la Generalitat de Catalunya, los datos para 2012 y 2013 no son plenamente coincidentes con los de la tabla 6.6.

De este modo, las grandes líneas de las PAE en Catalunya en los últimos años disponibles han seguido la siguiente evolución:

**Tabla 6.7. Presupuesto en PAE: Catalunya 2011-2013 (en millones de euros)**

Ámbitos	2011	2012	2013
<b>Servicios de orientación</b>	17,8	13,6	11,7
<b>Formación y recualificación</b>	100,8	58,6	71,6
<b>Oportunidades de empleo y formación</b>	13,7	26,1	– –
<b>Oport. empleo y fomento de la contratación</b>	84,5	2,9	50,1

<sup>12</sup> Sobre datos actualizados a 2014, vale la pena explicitar que el SEPE indicó que no facilitaría los datos demandados. El servicio de empleo del País Vasco no los han proporcionado pese a no negarse a ello, los datos obtenidos del SOC de Catalunya no están plenamente actualizados y, finalmente, los escasos datos proporcionados por el servicio de empleo de Andalucía apenas sirven a los intereses de este estudio.

<b>Fomento igualdad oportunidades</b>	2,0	--	--
<b>Oport. colectivos con especiales dificultades</b>	8,5	--	44,3
<b>Desarrollo territorial y proyectos integrados</b>	50,4	45,0	33,3
<b>Otros</b>	85,4	26,4	9,1
<b>Total</b>	<b>363,1</b>	<b>172,6</b>	<b>220,1</b>

Fuente: Elaboración propia, según datos de: SOC (2012), Secretaria d'Ocupació i Relacions Laborals (2013) i Departament d'Empresa i Ocupació (2014)

La inclusión de acciones en ámbitos distintos en los diferentes ejercicios explica las sustanciales variaciones que aparecen en esos ámbitos. Algunas de las acciones que más nos interesan, en concreto la formación continua (que en Catalunya desarrolla el *Consorci per a la Formació Continua*) y la formación ocupacional han recibido los siguientes recursos en millones de euros:

- Formación continua<sup>13</sup>: 2011: 59,3; 2012: 17,5; 2013: 21,2.
- Formación ocupacional: 2011: 84,8; 2012: 40,0; 2013: 39,2. Las personas que recibieron formación ocupacional en 2013 fueron 111.710, una cifra similar a las del 2011, 110.049 personas formadas.

Esos datos muestran claramente la reducción de recursos con destino a las PAE que se produce en 2012; reflejándose drásticamente en los dedicados a formación destinada prioritariamente a ocupados (continua) y la destinada prioritariamente a personas desocupadas (ocupacional). También se reflejan con la misma fuerza en el presupuesto dirigido a mejorar las oportunidades de empleo y a fomentar la contratación. En este caso, los 84,5 millones del 2011, incluyen una partida de 76 millones de euros concebida como un plan de choque para fomentar la contratación en el ámbito local, apoyada por mecanismos de formación. Este último tipo de acciones casi desaparece en 2012 para reaparecer de nuevo en 2013, aunque con menos recursos que en 2011. Estos planes de empleo, de concreción local, suponen la contratación temporal de personas para el desarrollo de tareas de interés para la comunidad, para el mantenimiento del patrimonio cultural o natural del territorio, o para otras actividades acordes a las necesidades locales. Pero, como subrayan las personas entrevistadas del SOC y las responsables de los servicios municipales de empleo, la contratación debe combinarse con acciones formativas que mejoren la

<sup>13</sup> Estos datos corresponden a la convocatoria autonómica de planes de formación para ocupados que solo alcanzaron a 61.232 personas en 2013. Una cifra de ocupados formados muy alejada de la que proporciona la formación continua que, como veremos más adelante (ver gráfico 5) rebasa los 3 millones de trabajadores en el conjunto español en los últimos años.

empleabilidad de los así contratados ya que, de no hacerlo, su inserción laboral finaliza con el fin del propio contrato.

En las CCAA la concreción de los cuatro objetivos estratégicos y estructurales del PAPE 2014 y de los seis ejes a través de los cuales se articulan estos últimos (coincidentes con los del PAPE 2013), se plasman en programas muy diversos. Recogemos a modo de ejemplo en Catalunya tres de esos programas: "*Agents d'ocupació i desenvolupament local*", "*Treball als Barris*" y "*Treball a les 7 comarques*". Los dos últimos porque suponen un buen ejemplo de programas que, aunque se adscriben a uno de los ejes establecidos, en realidad recogen actuaciones que corresponden a varios ejes. El primero, por su importancia en términos de proporcionar recursos a los servicios locales de empleo para implementar PAE.

El programa *Agents d'ocupació i desenvolupament local* subvenciona hasta el 80% de los costes laborales de personal técnico que opera en el marco de un plan de acción de desarrollo local, con implementación de acciones económicas y de empleo. En los últimos años el programa ha recibido los siguientes presupuestos, incluyendo en ellos la prórroga de la contratación de técnicos efectuada en años anteriores:

- 2011: 9.300.000 euros
- 2012: 7.000.000 euros
- 2013: 4.466.000 euros
- 2014: 4.500.000 euros

El retroceso que se produce es evidente, de manera que en 2014 se alcanzó menos del 50% de los recursos disponibles en 2011. Desde luego que en ello influyen los recortes estatales en las PAE desde 2012, pero ese retroceso también permite constatar el limitado interés del gobierno autonómico en potenciar este elemento, clave, en el desarrollo de las PAE en el territorio.

El programa *Treball als Barris*, vinculado en su momento a la Ley de Barrios que desarrolló el anterior gobierno tripartito de la Generalitat, apoya acciones en barrios y áreas urbanas que requieren especial atención en términos ocupacionales. Incluyen acciones diversas que pueden corresponder a distintos ejes de los PAPE: programas de cualificación profesional, de desarrollo local, programas mixtos de formación y empleo, o de adquisición de experiencias laborales. Su evolución presupuestaria ha sido:

- 2011: 30.000.000 euros
- 2012: 19.400.000 euros
- 2013: 23.820.568 euros
- 2014: 23.443.000 euros

Aunque el recorte sobre el presupuesto existente en 2011 (el mismo que en 2010) ha sido importante, lo ha sido menos que el experimentado por el conjunto de acciones vinculadas a las PAE y, al centrarse sus acciones en el ámbito local, ha permitido matizar los problemas derivados de la muy importante reducción experimentada por el programa anteriormente tratado vinculado a la contratación de técnicos locales.

Por su parte, *Treball a les 7 comarques* es un programa que se dirige a comarcas necesitadas de actuaciones en pro de la reactivación económica y de la generación de empleo. Probablemente, es el único programa desarrollado desde el SOC que no ha visto reducida su dotación presupuestaria en los últimos años: era de 2 millones de euros en 2010 y ha mantenido hasta hoy ese importe anual. Ese hecho, así como la vinculación de las acciones que implementa a varios ejes de los PAPE, hacen que lo situemos como uno de los ejemplos significativos de PAE que pueden implementarse desde el ámbito autonómico.

Por otro lado, los recursos que se destinan a PAE en cada CCAA pueden incluir otras fuentes de financiación, al margen de la que resulta de la distribución procedente de la Conferencia Sectorial y de la que pueda proceder del propio gobierno autonómico. Órganos de gobierno territorial de ámbito inferior al autonómico pueden dedicar parte de sus presupuestos al impulso de políticas activas. En el ejemplo de Catalunya, el órgano más significativo es el de las diputaciones provinciales. Tratamos brevemente al respecto el caso de la Diputación de Barcelona, un organismo tradicionalmente bien dotado económico y que ha mostrado interés por el apoyo al ámbito local. Y nos referimos, concretamente, a la expresión de ese apoyo en términos de recursos destinados a PAE para fomentar el empleo en los mercados de trabajo locales.

Así la Diputación de Barcelona (según datos de la Memoria del 2013, última disponible) financia actividades que agrupa bajo el capítulo “apoyo a medidas de mercado de trabajo local”, a las que en los últimos años ha destinado:

- 2010: 2.900.000 euros
- 2011: 4.400.000 euros
- 2012: 4.700.000 euros
- 2013: 3.800.000 euros

Esa financiación, procedente del “Àrea de desenvolupament econòmic i ocupació” de la Diputación, sigue una trayectoria poco clara en cuanto a su

evolución y cuenta, además, con otras partidas indirectamente ligadas a las PAE<sup>14</sup>. Aunque no supone importes elevados (poco más del 2% de la distribución a Catalunya de los fondos de la Conferencia Sectorial), es un apoyo importante para el desarrollo de PAE en municipios con un volumen de población medio o bajo en la provincia barcelonesa. El grueso de dicha financiación se distribuye, fundamentalmente y de forma anualmente variable, entre las partidas de “servicios locales de empleo” y la de “acciones de fomento del empleo”. También se asigna cada año una partida para financiar medidas para la “integración sociolaboral de personas con enfermedades mentales”, que se ha ido reduciendo desde los 0,7 millones de euros del 2010 hasta los 0,55 millones en 2013. Otras medidas, como las destinadas a los jóvenes en el año 2012, pueden recibir una financiación más modesta y puntual.

### 3.4. Participantes en programas de empleo y formación

Finalmente, y antes de tratar las políticas de formación continua y ocupacional, muy relevantes para mejorar la empleabilidad y propiciar mejores condiciones en el acceso, mantenimiento y promoción en el empleo, concretamos la evolución reciente del número de participantes en programas de empleo y formación que, siguiendo datos del SEPE, se recogen en las últimas Memorias disponibles del CES (2013 y 2014) para los años 2012 y 2013.

Desgraciadamente, la Memoria que incorpora los datos del 2014 (CES, 2015) no recoge este tipo de datos, los cuales tampoco se encuentran disponibles hasta hoy en el SEPE. La ausencia o el retraso en los datos es un considerable problema para el análisis del funcionamiento de las PAE. Es grave en el caso de los programas que aquí se describen, pero es más grave todavía en el caso de la formación ocupacional, cuyos datos para 2014 no están disponibles en CES (2015) ni en las estadísticas del SEPE a fecha de julio del 2015.

<sup>14</sup> El conjunto de las acciones financiadas desde el área de “desenvolupament econòmic i ocupació” ha seguido una línea descendente en los años indicados: 2010: 10,2 millones de euros; 2011: 8,6 millones; 2012: 9,4 millones y 2013: 8 millones de euros. Además del apoyo a medidas de mercado de trabajo local, en las que se insertan las PAE, otras acciones financiadas revierten de modo indirecto sobre el empleo. Es el caso de las acciones dirigidas a promover el tejido productivo local, así como las que apoyan estrategias para el desarrollo económico concretadas localmente, o las que buscan reforzar la gestión y la concertación supramunicipal.

Con los datos disponibles sobre el tipo de programas que tratamos aquí, el mayor número de participantes, como era previsible, se da en los **“programas para construir itinerarios de empleo”**; los cuales se constituyen en los primeros pasos de la orientación que se ofrece a quienes acuden a los servicios públicos de empleo. En 2013 participaron en ellos 3,30 millones de personas, casi las mismas que en 2012, 3,28 millones.

En 2013 aumentaron considerablemente los participantes en **“programas que combinan formación y experiencia laboral, mediante la realización de obras y servicios de interés colectivo”**: 198.130 participantes contra 25.241 en 2012. Un aumento que se explica plenamente por el registrado en las acciones de “colaboración con corporaciones locales”, ya que otras actuaciones como las propias de las Escuelas Taller y Casas de Oficio o las de los Talleres de Empleo tienen en ambos ejercicios un bajo número de participantes. Algo mayor número de participantes tienen los programas destinados a la “inserción laboral de personas con discapacidad”, que, pese a la importancia que les concede uno de los entrevistados del SEPE y aún y habiendo aumentado en 2013 registraron la modesta cifra de 55.000 participantes por poco más de 41.000 en 2012.

Menor entidad presenta, incluso, el número de personas participantes en **“programas para promover la iniciativa emprendedora y la actividad económica”**. Fueron 22.527 en 2013 y solo 10.931 en 2012, debiéndose el aumento experimentado en el 2013 a las acciones específicas de “fomento del empleo autónomo”.

Por último, cabe indicar que los **“programas de formación dirigidos preferentemente a personas desocupadas”** recibieron en 2013 a 314.189 participantes, más que los 269.865 de 2012. Aun así, teniendo en cuenta que estos programas de formación de oferta, formación ocupacional, permiten acoger a un 40% de personas con empleo, los desempleados formados con ellos en 2013 han sido un número muy bajo respecto al total de personas desempleadas, lo que es extremadamente preocupante. En el siguiente capítulo abordamos esta cuestión de manera más detallada.