

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

Tel. 93 5812405 | 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

Ramon Alós-Moner

ramon.dealos@uab.cat

Pilar Carrasquer Oto

pilar.carrasquer@uab.cat

Andreu Lope Peña

andreu.lope@uab.cat

Óscar Molina Romo

oscar.molina@uab.cat

Alberto Pastor

albert.pastor@uab.cat

Albert Recio

albert.recio@uab.cat

Joan Rodríguez-Soler

Juan.Rodriguez.Soler@uab.cat

Joan Miquel Verd

joanmiquel.verd@uab.cat

Alejandro Godino Pons

alejandro.godino@uab.cat

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

CAPÍTULO 1.

INTRODUCCIÓN:
POLÍTICAS DE EMPLEO
EN ESPAÑA, 2012-2014

Fausto Miguélez

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) | Barcelona

Dipòsit Digital de Documents

Universitat Autònoma de Barcelona

UAB



Fausto Miguélez Lobo

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

fausto.miguelzs@uab.cat

Cómo citar este capítulo:

MIGUÉLEZ, Fausto (2015): "Introducción: Políticas de empleo en España, 2012-2014".

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/142871>

ÍNDICE DEL CAPÍTULO

1. El sentido de este informe	1
2. Contexto económico y política macroeconómica de los últimos años en España	3
3. Qué entendemos por políticas de empleo	4
4. Las políticas de empleo que predominan en los años anteriores al gobierno del Partido Popular	7
5. Metodología de este informe	10
5.1. Hipótesis de trabajo	10
5.2. Indicadores indirectos de eficacia de las políticas	11
5.3. Tipo de datos manejados	12
6. Sobre los capítulos del informe	15

1. SENTIDO DE ESTE INFORME

Desde nuestro punto de vista las políticas de empleo no son, en el sistema económico en el que estamos, el motor fundamental de la creación de empleo, sino que la mayor parte del mismo lo crean las empresas. Pero las políticas de empleo sí pueden ser un complemento al menos en dos tipos de circunstancias: en general para contribuir a equilibrar las relaciones entre oferta y demanda en el mercado de trabajo, contribuyendo a mejorar la posición de la parte más débil que es la oferta; en particular, cuando se dan circunstancias de crisis y recesión que elevan en manera no soportable por la sociedad las tasas de desempleo, dado que entonces la creación de empleo debe tener un impulso suplementario. Para que dicho empleo se cree o bien para que al empleo se aplique una “corrección” que lo equilibre, las políticas de empleo pueden incidir sobre la demanda, -nos referimos a un posible cambio del modelo productivo para hacerlo más sólido o a posibles regulaciones normativas- o bien sobre la oferta, esto es, mejorando la cualificación y preparación de los trabajadores.

Por tanto, evaluar si las políticas de empleo están funcionando quiere decir analizar si el mercado está creando empleo o bien destruyéndolo y de qué características en el primer caso, profundizando en las razones de en una dirección o de la otra. A continuación, el diagnóstico posibilita sugerir cambios, en términos de políticas de empleo, que puedan corregir la dirección y la fuerza del proceso, si ello es lo adecuado. Centramos dicho diagnóstico en los 3 ámbitos de políticas de empleo a los que nos referimos en el Informe, esto es: creación de empleo y en particular creación indirecta a través de *políticas industriales*; regulación del empleo y de las relaciones laborales; políticas pasivas y activas del mercado de trabajo.

Hemos hablado de evaluación de políticas lo que significa analizar a fondo los instrumentos de las mismas (normas, recursos, metodología, tiempos) y recoger los cambios que en el periodo de aplicación se refieren al empleo, con el fin de captar en qué grado, presumiblemente, los cambios son debidos a los instrumentos que han intervenido. Para llevar a cabo esta forma rigurosa de evaluación se necesita contar con todos los datos referidos a los instrumentos y al empleo que se han producido, pero también se necesita verificar la hipótesis de que habría pasado si esas medidas no se hubiesen aplicado. En lo que se refiere a las políticas activas, es estrictamente necesario contar con todos los datos necesarios, públicos por supuesto, aunque no

siempre publicados, para lo que se requiere contar con la colaboración de la Administración, algo que no ha sido posible por lo que respecta a los datos no publicados. Hemos tenido sólo buenas palabras a nivel político –habiendo utilizado todos los cauces oficiales- pero la negativa al llegar la hora de la verdad. Como veremos posteriormente, en lo que se refiere a las oportunidades de los ciudadanos que se han quedado sin empleo y se acogen a determinadas políticas activas, la administración no produce datos que debería producir –esto es aquellos que son resultado de los efectos que tienen las políticas que se aplican sobre quienes buscan empleo, en comparación con aquellos sobre los que no se aplican- y tampoco colabora seriamente con quienes quieren colmar esa laguna, algo que sería imprescindible para evaluar la eficacia de determinadas políticas.

Por ello nuestro trabajo lleva el título de **diagnóstico socio-económico**, esto es, “un análisis que se realiza para determinar una situación socio-económica y ver cuáles son las tendencias de la misma. Esta determinación se realiza sobre la base de datos y hechos recogidos y ordenados sistemáticamente, que permiten juzgar mejor qué es lo que está pasando”. Por tanto el diagnóstico que vamos a presentar tiene, necesariamente, una parte de análisis y una parte de evaluación de lo que está pasando, puesto que podremos contar con datos y hechos sistemáticamente recogidos y ordenados que nos darán una cierta explicación de los hechos. Pero no podremos evaluar la eficacia, *stricto sensu*, de algunas medidas o actuaciones que forman parte de esas políticas, las llamadas políticas activas, puesto que los datos no están ordenados adecuadamente –o bien resulta imposible acceder a ellos- para obtener el contraste que la evaluación de eficacia precisa.

Pensamos que las políticas de empleo en España han sufrido un cambio radical desde la llegada al poder del Partido Popular. Es un cambio que se deriva necesariamente del cambio en la política económica –propio del nuevo gobierno en parte y en parte impuesto por la Unión Europea- pero también de una concepción diferente de las relaciones laborales y del empleo de la hasta ahora vigente. Algo que se acerca mucho más a la que podríamos llamar visión neoliberal que, en el caso de España, está fuertemente cargada de paternalismo, conexión con los grandes grupos de interés, ineficacia de las normas y abusos en muchos casos tolerados por la administración, pero que se vuelve a alejar de una concepción del trabajo como derecho que se debe proteger, concepción que durante un periodo pareció estar en vías de consolidación.

2. CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICA MACROECONÓMICA DE LOS ÚLTIMOS AÑOS EN ESPAÑA

Desde principios de 2008 el contexto económico ha venido marcado por una persistente recesión económica que se ha traducido en la destrucción masiva de empleo y un fuerte aumento del paro. Esta crisis se inició en el nivel financiero, pero muy pronto sus efectos se dejaron sentir en el ámbito de la economía real. En una primera fase la política económica de la mayoría de países se caracterizó por una moderada aplicación de políticas keynesianas que dieron lugar al crecimiento del déficit público en diversos países y a problemas de financiación de los mismos. A partir de 2010 se desarrollaron políticas de ajuste promovidas desde instituciones internacionales (Comisión Europea- Consejo Europeo, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional). Estas políticas de ajuste se caracterizan por la combinación de dos tipos de medidas: ajustes en los presupuestos públicos y reformas estructurales. Las primeras han significado importantes recortes de gasto público y, en algunos casos, mayores cargas fiscales, sobre todo en impuestos indirectos. Las segundas se han centrado fundamentalmente en la reestructuración del sistema financiero (ayudas públicas para evitar el cierre de bancos, concentración bancaria) y del mercado laboral. En este último caso las reformas han tenido como objetivo aumentar la flexibilidad del mercado laboral, no sólo en contratación, sino también en costes.

En España la recesión se vio agudizada porque la crisis financiera coincidió con el estallido de la burbuja inmobiliaria y provocó el derrumbe del sector de la construcción (cuyo peso global – directo e indirecto- representaba en torno a un 25% del P.I.B.) y contribuyó poderosamente a profundizar la crisis del sector financiero. La caída de actividad dio lugar a su vez a un fuerte crecimiento del déficit público - básicamente por descenso de los ingresos fiscales- lo que dio argumentos a la llamada “troika” para imponer unas duras políticas de ajuste iniciadas a partir de mayo de 2010. Desde entonces se han sucedido diversas medidas y reformas estructurales en las líneas señaladas anteriormente. La aplicación de estas políticas de ajuste dio lugar a una segunda recesión en 2012. Desde el último cuatrimestre de 2013 la economía ha experimentado una moderada recuperación pero persisten muchos problemas: ha seguido aumentando el endeudamiento público (facilitado por un marco financiero internacional más permisivo) y el estancamiento que se detecta en otros países europeos genera nuevas amenazas en el sector exterior. Se mantiene además la necesidad de una reorientación del aparato productivo puesta de manifiesto por la crisis de la construcción.

Los ajustes de gasto público y las reformas han repercutido sobre las políticas de empleo, disminuyendo sus recursos, frenando toda inversión en obra pública o en la búsqueda de nuevos sectores productivos y dando más libertad a las empresas para desprenderse de empleo caro y estable y sustituirlo por otro menos costoso y más flexible.

En el capítulo 2 del Informe se analizan las características que está teniendo la creación de empleo y lo que ello puede significar para el futuro a medio plazo. Por lo que al crecimiento económico se refiere, cabe señalar que los factores más determinantes del mismo son más externos que internos. Entre los externos cabe reseñar: la caída de los precios del petróleo, con lo que ello supone en términos de coste de la energía, la devaluación del Euro y su influencia en revitalizar las exportaciones y un fuerte incremento del turismo, derivado de la pérdida de atractivo de los países de la ribera Sur del Mediterráneo. En los internos, ciertamente está creciendo la demanda interna, animada por el estancamiento de los precios, pero, cuando estamos cerrando este Informe-diagnóstico (septiembre de 2015) la inversión de las empresas no acaba de despegar. Por tanto, el futuro de la recuperación permanece incierto.

3. QUÉ ENTENDEMOS POR POLÍTICAS DE EMPLEO

Las políticas de empleo no pueden considerarse desvinculadas de las políticas macroeconómicas. De estas últimas dependerá que se dediquen más o menos recursos sea a las políticas de empleo - impulso al crecimiento y al empleo que se llaman “políticas industriales”- sea a las políticas del mercado de trabajo, pasivas y activas. Más o menos recursos serán determinantes para que la recuperación sea más o menos rápida y la calidad del empleo sea una u otra. Pero las políticas de empleo no dependen sólo del volumen de recursos que se les dedica, sino que están vinculadas también a las opciones políticas generales. Por ejemplo, un enfoque más keynesiano o un enfoque más neoliberal tendrán consecuencias diferentes sobre la regulación del mercado de trabajo y las prestaciones y subsidios al desempleo, todo lo cual acabará incidiendo sobre la creación de empleo y la calidad del mismo.

Lo primero que cabe subrayar es que –como señalábamos más arriba- las políticas siempre corrigen, si son eficaces, en una dirección o en otra, el juego de oferta y demanda, porque ponen en escena algún aspecto de interés más general que los meramente individuales y empujan en esa dirección con normas, con recursos económicos, con incentivos, con restricciones o con sanciones. Esto vale para las

políticas económicas, las fiscales, las distributivas, las sanitarias, las educativas. Por tanto, también vale para las políticas de empleo. Precisamente, si creemos que es importante evaluar la eficacia de las políticas de empleo es porque pensamos que éstas pueden y deben contribuir en forma importante a dar un impulso al crecimiento con empleo y empleo de mejor calidad que el que la crisis ha destruido, no para volver a levantar un castillo de cartas. Por supuesto, las políticas de empleo también podrían ser eficaces en la destrucción de un tipo de empleo determinado o en la creación de otro de peor calidad. Es así justamente porque son políticas y detrás de las políticas hay orientaciones ideológicas o bien opción por unos u otros intereses.

Por tanto, vamos a suponer que la política asuma la posibilidad de que se cree más y mejor empleo y ponga los instrumentos para ello, porque esto pueda responder mejor al interés general. Para conseguir esto, habrá que superar los argumentos que señalan que la enorme deuda acumulada, impide contar con recursos para llevar a cabo políticas como las que, podemos suponer, en crisis deberían dar el impulso para volver a crecer y hacerlo de manera más sostenible, por ejemplo.

Por todo ello, en esta Introducción quisiéramos aclarar qué entendemos por políticas de empleo. Posiblemente el nuestro no es el único enfoque que se pueda dar, pero hemos creído oportuno expresarlo, puesto que viene a ser nuestra hipótesis de trabajo. Una tradición académica que podríamos calificar de keynesiana en lo económico y socialdemócrata en lo político, ha entendido que las políticas de empleo son intervenciones públicas que se dan cuando el mercado de trabajo no cumple con alguno de estos dos objetivos: crear empleos suficientes y que estos sean concordantes con la formación de la gente y con los intereses de una gran mayoría. Evidentemente, dichas políticas asumen que es el mercado el que debe crear la mayor parte del empleo.

Las políticas de empleo hacen referencia a cuatro tipos de intervenciones públicas:

1. Por un lado, acordar normas (en forma de leyes, decretos, disposiciones) o apoyar la negociación de los actores sociales al respecto, que constituyen el marco regulatorio del mercado de trabajo. La mayoría de los países europeos han llevado a cabo en los últimos años reformas en las normas existentes, siendo un objetivo principal de las mismas incrementar la creación de empleo, a veces a cambio de hacerlo menos estable, lo que a veces se ha descrito como modelo de flexi-seguridad; también intervenir en salarios, condiciones de trabajo o costes del despido o bien en las prestaciones por desempleo y en las

pensiones. Legislar con consenso o sin consenso suele cambiar bastante las cosas respecto a la calidad del empleo.

2. Por otro, dedicar recursos que directamente (creando empleo público) o indirectamente (demandando servicios a las empresas o dando incentivos a estas para que creen empleo) o impulsando nuevos sectores, inciden en la creación o mejora del empleo. Estas políticas, llamadas con frecuencia *políticas industriales*, pueden crear empleo, pero, sobre todo, suelen apoyar a ciertos colectivos (por ejemplo incorporando al mercado de trabajo a mujeres y jóvenes). Además, pueden indicar y apoyar cambios hacia un modelo productivo que sea específico del país, pero más resistente ante las crisis. Los tratados de la Unión y la práctica de la Comisión tienden a vigilar de cerca las actuaciones de los estados miembros con el fin de evitar ayudas a las empresas que constituyeran una competencia desleal. Pero ciertamente hay márgenes de actuación a través de los impuestos o del control de precios –basta recordar el naufragio de las energías alternativas en España, no ciertamente por intervención de la Comisión- o, más indirectamente a través de políticas sociales, medioambientales y otras, y sobre todo a través de la Investigación, que podrían abrir el camino a nuevos subsectores industriales y de servicios.
3. En tercer lugar, apoyar económicamente a quienes han perdido el empleo (políticas pasivas del mercado de trabajo); en la crisis actual, están teniendo lugar cambios al respecto, como disminución de la cuantía de la prestación y alargamiento de su duración, asociación de la prestación con obligatoriedad de formación u otras contrapartidas, cambios que conviene evaluar. En cualquier caso, parecería que no se pueden mantener las mismas políticas pasivas cuando el desempleo es del 10% y cuando se dispara a más del 20%.
4. Por último, mejorar las posibilidades de encontrar empleo por parte de aquellos que lo han perdido o están en riesgo de perderlo, anticipándose a este riesgo (políticas activas del mercado de trabajo). Las estrategias de activación y flexi-seguridad impulsadas por la UE en los últimos años parecen fracasar antes y durante la crisis, por ello se abre la necesidad de explorar nuevas posibilidades.

Desde nuestro punto de vista, la eficacia de estas políticas se deriva, en gran parte, de su implementación como un conjunto y, por supuesto, de su vinculación con la política macroeconómica; pero también tienen que ver las estrategias que en torno a ellas lleven a cabo los actores políticos y sociales: negociando, programando,

jerarquizando objetivos, etc... así como el grado de implicación de la población directamente afectada.

4. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO QUE PREDOMINAN EN LOS AÑOS ANTERIORES AL GOBIERNO DEL PARTIDO POPULAR

Entre Diciembre de 2007 y diciembre de 2011 el desempleo en España pasa de 1.890.000 a 5.300.000, según la EPA. Además, 200.000 empresas habrían desaparecido entre el comienzo de las crisis y mediados de 2012, según los registros de la Seguridad Social. Es evidente que se ha entrado en una crisis económica de gran envergadura y que las políticas tímidas de corte keynesiano que pone en marcha el gobierno del partido socialista no son suficientes, por dos motivos: porque son poco contundentes y porque la crisis ya es mundial, siendo el keynesianismo en un solo país un remedio poco eficaz, al no contar con instrumentos tan básicos como moneda propia y control propio del déficit. Algunas medidas se ponen en marcha en 2008 y 2009 y son principalmente, la deducción de 400 euros a toda declaración de renta y el Plan E; la primera de ellas puede haber implicado una inyección de 15.000 millones de euros y la segunda otra en torno a 13.000 millones. Con ellas se quería impulsar el consumo, por un lado, y frenar la sangría de empleos en la construcción, por otro. Pero el problema de fondo era que la compra de viviendas había parado en seco, que la gente estaba asustada ante la cuantía de deudas que ya tenía, y que la obra pública que quería substituir al ladrillo era insuficiente por las dos razones que acabamos de señalar.

Aún habría algunos últimos resplandores del gobierno Zapatero, que se acababa de someter a los dictados externos cambiando junto con el PP el artículo 135 de la Constitución que ponía el deber de pagar a los acreedores por encima de las necesidades generales. El primero sería la *Ley de Economía sostenible*, 2/2011, de 4 de marzo. Tenía aspectos positivos en su concepción, aunque llegaba con unos cuantos años de retraso; se aprobaría, pero nunca entraría en funcionamiento, entre otras cosas porque ni siquiera tenía presupuesto. A pesar de que en ella había aspectos que podrían tener la apariencia de una nueva política industrial y de un nuevo modelo productivo, eso para la Comisión Europea era no sólo irrelevante, sino hasta contrario a la política que ya estaba diseñada de austeridad en el gasto y reformas estructurales.

Pero entremos un poco más en la legislación de los últimos años del gobierno socialista que empieza a introducir un cambio de rumbo en las políticas de empleo

sea directa o indirectamente. A partir de la crisis de la deuda en 2010, el gobierno interviene con reformas encaminadas a aumentar la flexibilidad del empleo, permitir la reducción salarial y reducir los costes de indemnización por despido, aunque salvaguardando la capacidad negociadora de los trabajadores. Era la primera traslación de la austeridad y de la visión neoliberal al mercado de trabajo. La más polémica de las reformas es la *Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, 35/2010, de 17 de septiembre, y es la que busca el mayor impacto sobre el empleo a medio plazo; suscita una fuerte oposición de los Sindicatos, hasta el punto de que convocan una huelga general (el 29 de septiembre de 2010), que tiene poco éxito y menos eficacia. Pero, de mayor calado es la reforma de la Constitución que los dos grandes partidos (PSOE y PP) pactan y llevan a cabo en el verano de 2011 (BOE 27 sept. 2011), según la cual, como hemos señalado, se dan garantías de que no se superarán los límites del déficit fijados por la UE¹. Es la medida que, realmente, frena el rescate global, aunque se dará uno parcial a los bancos ya con el gobierno conservador. A pesar de la crisis del diálogo social que estas medidas provocan, las conversaciones entre los agentes sociales y el gobierno aún obtienen algunos frutos como la reforma de las pensiones de agosto de 2011; esta reforma eleva la edad de jubilación a los 67 años -siguiendo una tendencia similar en diversos países de la Unión Europea- pero los sindicatos, aunque se declaran insatisfechos con el fondo de la ley, consiguen que los trabajadores mayores de 54 años, que se hayan quedado sin empleo y hayan estado al menos 2 años sin cotizar, puedan escoger, hasta el año 2021, un periodo, que no necesariamente sea el último de su vida laboral, para realizar el cálculo de las pensiones (ese periodo será de 20 años para quienes se jubilen hasta 2016 y de 25 años para quienes lo hagan hasta 2021), con lo cual sus pensiones no recibirán un impacto negativo tan fuerte derivado del desempleo de los últimos años de vida laboral, aunque un efecto existirá.

¹ Art. 135 CE: El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Cuadro 1.1. Cronología de las principales reformas del mercado de trabajo, 2010-2011

	Normas o acuerdos	Posición actores sociales	Actuación del gobierno
Septiembre 2010	Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo	Sindicatos en contra, empresarios reticentes porque se quedaba corta	Sin consenso previo
Junio 2011	Real Decreto-ley de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva	Sindicatos opuestos. Patronales insatisfechas	
Octubre 2011	Real Decreto-Ley de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes: recualificación para quienes agotan el subsidio de desempleo.	Empresas reticentes	
Octubre 2011	Real Decreto-Ley de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes: recualificación para quienes agotan el subsidio de desempleo.	Empresas reticentes	

Aparte de la reforma de la Negociación Colectiva que se aborda en junio de 2011 a través de un *Decreto-Ley de medidas urgentes para la Reforma de la Negociación Colectiva*, el gobierno socialista aprueba en Octubre de 2011 un *Decreto-ley de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes* que, entre otras medidas, incluye la creación de un nuevo contrato de aprendizaje así como subsidios al empleo para la recualificación de jóvenes desempleados. Con estas intervenciones normativas se vuelve a resentir el diálogo social, porque casi siempre se trata de medidas urgentes que contienen aspectos menos favorables para los trabajadores, aunque dicho diálogo social no se rompe.

Si nos referimos específicamente las políticas del mercado de trabajo, la situación previa al trienio que nosotros queremos analizar es la siguiente. En el primer periodo de la crisis –hasta 2010- se incrementa el gasto en políticas pasivas, derivado del incremento de los desempleados. La cobertura de éstos con prestaciones y subsidios llega al 78%, algo muy importante, si se tiene en cuenta que esta inversión ayuda a frenar una caída del consumo que, por el contrario, se acentuará desde 2011 en adelante. Por otro lado, el gobierno también incrementa los recursos dedicados a políticas activas en 1.000 millones anuales, algo que no consigue los efectos deseados, probablemente porque la dinámica que impera en todos los

sectores es la de destrucción de empleo. Después de 2010 las cosas cambian bastante radicalmente. Los recursos dedicados a políticas pasivas siguen creciendo, porque se sigue incrementando el paro, por lo que se reduce el gasto por punto de paro. Pero, debido a la duración del mismo, la cobertura va descendiendo hasta situarse en el 60% a finales de 2012. Es un nivel de gasto en políticas pasivas y grado de cobertura del mismo que no tiene, ni de lejos, las consecuencias beneficiosas sobre el consumo que tenía en el periodo anterior, a pesar de mantener una cuantía casi igual. Por el contrario, se registra un cambio de gran importancia en las políticas activas, cuyos recursos económicos descienden espectacularmente desde 2012 en adelante, recortándose en todos sus capítulos, hasta en aquellos que son generadores claros de empleo, aunque precario, como puede ser la creación directa de empleo y el fomento de la contratación. Lo veremos con detenimiento en el Informe.

Por tanto se inicia el periodo que vamos a estudiar en términos de políticas de empleo, 2012-14, bajo dos condiciones de gran trascendencia. La primera es un fuerte recorte en inversiones públicas que pueden generar empleo o dar apoyo para que se genere o se mejore; nos referimos a obra pública y a recortes en sanidad, educación y dependencia, principalmente. La segunda es una regulación que facilita el despido, la rebaja de las condiciones de trabajo del periodo precedente y la creación de empleo con condiciones más débiles relativas a salario, a tiempo de trabajo, a estabilidad del empleo, entre otras.

5. METODOLOGÍA DE ESTE INFORME

Detallamos los aspectos metodológicos tenidos en cuenta en la confección de este Informe, que ha sido realizado entre Octubre de 2014 y septiembre de 2015, porque permitirán entender mejor las características y el alcance del mismo.

5.1. Hipótesis de trabajo

El informe que presentamos ha trabajado sobre las hipótesis siguientes:

- 1) Las políticas de empleo deben ser analizadas en el contexto de la política económica y de la estructura productiva del país, por lo cual de las comparaciones con otros países podemos sacar sugerencias de importancia, pero no intentar una simple copia que correría el peligro de estar descontextualizada;
- 2) Si conocemos el funcionamiento de las diversas políticas de empleo y las características de las mismas, durante un periodo determinado, se podrán aportar

elementos que contribuyan a su retoque y/o potenciamiento de forma anticipada para periodos sucesivos. Ello será así en manera aún más determinante, si logramos algún tipo de aproximación a la eficacia de las políticas en términos de empleo, esto es, al grado en que han influido en que el empleo adquiriera unas u otras condiciones; en especial nos referimos a las políticas activas;

3) Las políticas de empleo serán más exitosas si actúan conjuntamente. Por tanto el diagnóstico debe tener en cuenta todas las políticas (las 4 señaladas) y su interacción o la falta de la misma, como mecanismo para captar su grado de influencia sobre el empleo. Pero también debe buscar si existe esta conexión entre las políticas de empleo y de éstas con la política macro-económica, en general, y con la estructura productiva en particular.

Volvemos a repetir que las políticas de empleo no son el motor principal de la creación del mismo, pero pueden jugar un buen papel cuando la economía y el mercado de trabajo no cumplen las expectativas de los ciudadanos de tener un empleo en condiciones razonablemente aceptables. Por ello es importante no sólo tener políticas de empleo, sino también realizar su seguimiento a través de diagnósticos y evaluaciones. Este ha sido nuestro objetivo.

5.2. Indicadores indirectos de eficacia de las políticas

Una medición directa e incontrovertible de la eficacia de las políticas, en términos de cantidad y calidad de empleos creados como consecuencia de las mismas probablemente no es posible, dado que junto a las políticas actúa el mercado y en este las influencias de diversos factores económicos y no económicos son internas y externas al país. Una mayor aproximación podemos conseguirla respecto a la eficacia de las políticas activas, si se puede contar con registros adecuados de datos y hay colaboración de la administración para llevar a cabo comparaciones experimentales: esto es, grupo que ha realizado una medida determinada frente a grupo de control que no ha tenido esa oportunidad, en igualdad de otras características.

Por el contrario tenemos indicadores indirectos que nos permiten aproximarnos a los resultados –y éstos con características diversas- de las políticas de empleo. Podemos mencionar los principales. Por ejemplo, detectar sectores en los que se crea o destruye empleo y de qué tipo, sobre la base EPA. Evaluar las inversiones públicas (directas, de demanda de servicios y de apoyo a empresas) y privadas, de las que se puede desprender la creación de empleo, diferenciando sectores productivos o tamaño de empresas. Relacionar los salarios con el tipo de

empleo, como indicador de su calidad. Analizar posibles supresiones o mantenimiento de empleo que se derivan de la regulación del mercado de trabajo existente, por ejemplo, despidos, EREs, posibles apoyos a la contratación y características de esta. Seguir la evolución de los recursos dedicados a políticas pasivas (que permiten mantenimiento del consumo y, por tanto, de una parte del empleo). Analizar los recursos dedicados a políticas activas y número de desempleados que participan en las mismas; sobre este supuesto, en este Informe-diagnóstico se estudiarán en detalle algunos tipos de políticas activas y la presumible repercusión de los recursos utilizados sobre el empleo (manteniéndolo o recuperándolo).

Están luego los aspectos cualitativos, que en este terreno tienen mucha importancia, porque permiten llegar más a fondo en la explicación de los fenómenos que los meros registros estadísticos. Por ello hemos preguntado a expertos y actores sociales-institucionales sobre el funcionamiento de las políticas, como indicamos seguidamente.

5.3. Tipo de datos manejados

Datos estadísticos

Para el desarrollo y redacción de este Informe, el equipo ha recurrido una gran diversidad de datos estadísticos. Los microdatos de la Encuesta de Población Activa (EPA) han sido la fuente principal de datos para analizar la evolución del empleo y del desempleo. Para las comparaciones internacionales relativas a la misma temática nuestra fuente principal ha sido Eurostat. Salarios y otras condiciones de trabajo han sido estudiadas, cuando ha sido necesario, con bases de datos de la Comisión Nacional de Convenios Colectivos y Encuestas de salarios, entre otras. Las bases estadísticas del Ministerio de Trabajo han proporcionado los datos relativos a las políticas activas y a las políticas pasivas. A ellos debemos agregar datos provenientes de la Fundación Tripartita para el estudio de la formación continua y de los Presupuestos Generales del Estado para contrastar los presupuestos de las políticas activas.

Análisis de normas

El Informe ha analizado la normativa relativa al mercado de trabajo y a la Seguridad Social de los años 2012 a 2015, con algunas referencias comparativas a normas aprobadas desde 2010. Especial importancia tiene, al respecto, el decreto-ley sobre

reforma del mercado laboral, de enero de 2012. Pero hemos tenido en cuenta también normas posteriores tanto relativas al mercado de trabajo como a la Seguridad social y a las políticas pasivas. También se han considerado sentencias judiciales referidas al proceso de negociación colectiva, entre otros asuntos.

Se ha analizado la Estrategia Española para el empleo 2010-2012 y la de 2012-2015, dado que la misma ha sido la guía para las políticas activas de estos años y se ha presentado a la Comisión como el instrumento adecuado de políticas activas en tiempos de crisis. En manera específica, se han estudiado con detalle los Planes Anuales de Políticas de Empleo (PAPE) de los años 2012, 2013 y 2014. Al respecto, los PAPE nos han servido tanto para evaluar el nuevo enfoque y el diseño de las políticas como también algunos resultados generales de las mismas en estos tres años. En manera específica, e han estudiado con detalle los Planes Anuales de Políticas de Empleo (PAPE) de los años 2012, 2013 y 2014, puesto que en ellos se ha querido plasmar una nueva concepción de las políticas activas. A través de PAPE hemos podido evaluar el nuevo enfoque y el diseño de las políticas como también algunos resultados generales de las mismas en estos tres año comparativamente con periodos anteriores y, a veces, con varios países de la Unión Europea.

Cuestionario Delphi

También hemos tenido ayuda externa, a través de un cuestionario Delphi y de una serie de entrevistas. Por un lado, hemos recurrido a un Delphi al que han contestado 78 expertos o actores implicados, de los 120 contactados; estas personas nos han ofrecido un doble punto de vista: de evaluación de las políticas y de propuestas alternativas, cuando pensaban que las actuaciones no estaban siendo eficaces. Hemos querido recoger en este cuestionario Delphi la opinión de cuatro tipos de personas : (1) expertos en el Mercado de Trabajo, política económica, políticas de empleo y regulación del mercado de trabajo; (2) actores político-administrativos de estos mismos ámbitos, principalmente los técnicos que gestionan las políticas en las administraciones central, autonómica y local; (3) actores sociales como sindicatos, patronales (en ambos casos generales y sectoriales), asociaciones y entidades en las que el empleo es una cuestión central; y (4) políticos que puedan incidir en que las políticas lleven un camino u otro (comisión de economía y trabajo en el Parlamento, consejeros de empleo de Comunidades Autónomas), aunque hay que decir que este grupo ha sido menos sensible a nuestra demanda.

Entrevistas

La aproximación realizada a las políticas activas de empleo ha sido enriquecida por una serie de 15 entrevistas a expertos y técnicos de diversas instituciones. La selección de perfiles ha estado marcada por criterios como el tipo de organización y el ámbito de actuación en la que desarrollan su actividad los entrevistados, siempre garantizando que el perfil tuviera relevancia y experiencia suficientes en su organización en lo que concierne a las políticas activas de empleo.

En ese sentido, se han realizado entrevistas a gestores públicos en ámbitos de empleo, dos de ellas dentro de la Administración Central, cuatro en el ámbito de la administración autonómica y cinco en la administración local. Así mismo, se ha entrevistado a dos representantes de los agentes sociales. Por último, se ha estimado oportuno contar con la aportación de entidades asociativas y privadas realizando otras dos entrevistas (Ver tabla 1.1).

Tabla 1.1. Tipología de perfiles profesionales y sociales entrevistados

Gestores públicos	Administración Central	Servicio Español Público de Empleo (SEPE)
	Administración Autonómica	Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC)
		Agència Catalana de Juventut
		Servei d'Ocupació de Catalunya-Àmbit Joventut (SOC)
	Administración Local	Diputació de Barcelona
		Ayuntamiento de L'Hospitalet
		Barcelona Activa
		Ayuntamiento de Cerdanyola
		Ayuntamiento de Castellbisball
	Agentes Sociales	Organizaciones Sindicales
Organizaciones Empresariales		Fundació CECOT: Persona i Treball
Entidades Asociativas y Privadas	Asociaciones	Consell Nacional de la Joventut de Catalunya (CNJC)
	Sector Privado	Obra Social "La Caixa"

Todas las entrevistas han girado en torno a un hilo conductor dividido en cinco bloques temáticos:

- El primero hace referencia a las políticas pasivas y a su posible vinculación con las políticas activas, teniendo en cuenta un contexto en el que muchos parados ya no reciben ni prestación ni subsidio.
- La segunda temática aborda las políticas activas en general, preguntando a los entrevistados su impresión respecto a los recursos dedicados a políticas activas, su eficacia y su distribución territorial.
- En un tercer bloque temático, se ahonda en el papel de la formación ocupacional, preguntando sobre el formato y contenidos que debería tener, así como los grupos a los que se debería dirigir.
- Una cuarta serie de preguntas está enfocada a las políticas activas para la población joven, profundizando en aspectos de implementación y viabilidad de los programas de garantía juvenil, así como otros planes como medidas de apoyo al autoempleo y el emprendimiento.
- En un último bloque, se plantean preguntas respecto a las políticas activas dirigidas a mujeres desempleadas, ahondando en la transversalidad aplicada a las políticas de empleo así como preguntando por la suficiencia de los planes específicos de conciliación laboral.

Cabe resaltar que, en la medida en que determinados perfiles entrevistados podían aportar información más detallada sobre aspectos concretos, algunas de las entrevistas han estado más focalizadas en unos u otros bloques temáticos. Es el caso, por ejemplo, de las entidades municipales, en los que la aproximación a la implementación de las políticas activas en el territorio ha sido crucial.

6. SOBRE LOS CAPÍTULOS DEL INFORME

Estas son las cuestiones que tratan los capítulos que contiene este diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo.

- 1) Análisis de la estructura y características del empleo, comparando el periodo estudiado con el anterior, también de crisis. La finalidad es obtener la máxima precisión de los cambios en el volumen y las características del empleo y del desempleo, con referencia específica a diversos colectivos de trabajadores, según edad, sexo, origen geográfico y nivel educativo. En este análisis se confrontarán los datos de España con la media de UE-15 y de UE-28, y en ciertos aspectos con países específicos, con el fin de ver con claridad la situación en la que se

encuentra España y las razones de las diferencias con otros países. Ello puede ser importante para entender posibles diferencias en el análisis de las políticas de empleo.

- 2) Presumible repercusión de las normas relativas al mercado de trabajo sobre el empleo (creación o destrucción), sobre las condiciones de trabajo (salarios principalmente, contratación, despido, EREs, etc...), sobre las características del empleo (precariedad o estabilidad) y sobre los actores del empleo (relaciones laborales, particularmente la negociación colectiva). Las normas a tener en cuenta serán las aprobadas desde 2012 en adelante, sin olvidar algunas relevantes del periodo anterior. Pero no se trata sólo de analizar los textos de la norma, sino sus posibles consecuencias sobre el empleo.
- 3) Análisis de la repercusión de las inversiones públicas y de las políticas industriales sobre el empleo. Concretamente se analizarán: presupuestos del estado y evolución del PIB, inversión en I+D, rasgos que sugieran o no la aparición de un nuevo modelo productivo. Así mismo, se analizará la evolución de los salarios que, en teoría, pueden ser la garantía de una recuperación sostenible. Este es un capítulo clave para entender por qué no se han dado políticas habituales de todas las crisis, esto es, que el sector público se convierta en el motor de la reactivación.
- 4) Evolución de las políticas del mercado de trabajo en el periodo analizado comparativamente con el anterior. Se contemplan 4 capítulos que cubren tanto las políticas pasivas como los dos ámbitos más importantes de las políticas activas.
 - a. Políticas pasivas: recursos dedicados al desempleo en España con relación a la UE. Relación posible entre políticas pasivas y políticas activas. Evolución de las prestaciones y subsidios y su relación con el nivel de vida de los parados, con especial atención al colectivo más débil al respecto, los trabajadores mayores de 54 años, debido a la repercusión sobre sus condiciones de vida y su futuro tras la jubilación.
 - b. Características generales que adquiere el nuevo modelo de políticas activas desde 2012, en relación al periodo anterior: recursos, descentralización, diseño de los programas, posibles efectos. Específicamente se analizan las dos principales políticas activas en los capítulos sucesivos, una dirigida a la oferta y la otra dirigida a la demanda.

- c. Análisis de Políticas Activas sobre la oferta de trabajo referidas a políticas de formación ocupacional, y continuada. Se intentará ver en qué grado esta formación está o no apoyando cambios en el modelo productivo; también nos preguntamos sobre la adecuación de la formación ocupacional para colectivos con mayores tasas de desempleo como los jóvenes o con desempleo de larga duración como los trabajadores mayores. Así mismo estudiaremos si la formación ha multiplicado sus efectos en una situación de incremento del paro como la que ha tenido lugar.
 - d. Evaluación de Políticas Activas de creación directa de empleo y de fomento a la contratación, es decir, políticas para impulsar la demanda de trabajo. Convendrá evaluar el nuevo diseño que se ha puesto en marcha en este apartado así como el grado de eficacia en términos de creación de empleo atribuible al mismo.
- 5) Análisis de las políticas de de empleo y de políticas relativas a algunos de los colectivos de mayor riesgo. Hemos optado por dos colectivos claves como son los jóvenes y las mujeres.
- a. Las políticas de empleo referidas a los jóvenes se mueven, entre la creación de empleo y la mejora de la formación, también en las estrategias de la Unión Europea (Ver el programa de Garantía juvenil). Nos centraremos en el desarrollo que están teniendo en España, deteniéndonos, sobre todo, en el diseño y posibles resultados de las mismas.
 - b. Las políticas de empleo referidas a cambiar la desigualdad en el empleo entre géneros en el trabajo, que se mantiene en la crisis a pesar de cambios iniciales que parecían ir en la dirección contraria. A tal respecto conviene evaluar los resultados del nuevo enfoque de transversalidad frente a la opción que se decanta por considerar a las mujeres como un colectivo de riesgo para el que se requieren políticas de empleo específicas.
- 6) El Análisis global de los resultados del Delphi nos permitirá tener el punto de vista de expertos, gestores públicos y actores sociales sobre el funcionamiento de las políticas de empleo en su conjunto, así como sobre posibles reformas de las políticas que no están funcionando o que pueden mejorar sus resultados.