



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](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.miguel@uab.cat](mailto:fausto.miguel@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 11.

UN DELPHI SOBRE LAS  
POLÍTICAS DE EMPLEO

Fausto Miguélez

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) | Barcelona

Dipòsit Digital de Documents

Universitat Autònoma de Barcelona



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.miguel@uab.cat](mailto:fausto.miguel@uab.cat)

Cómo citar este capítulo:

MIGUÉLEZ, Fausto (2015): “Un Delphi sobre las políticas de empleo”. 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/142926>

## ÍNDICE DEL CAPÍTULO

<b>1. ¿Por qué un Delphi sobre las políticas de empleo?</b>	<b>1</b>
<b>2. Antecedentes comparables: el empleo en 2012</b>	<b>3</b>
2.1. Un Delphi en 2012	3
<b>3. El crecimiento del empleo en 2014</b>	<b>5</b>
3.1. ¿Por qué sube el empleo y baja el paro en 2014?	5
3.2. Políticas necesarias para crear más y mejor empleo	7
3.3. ¿Iniciativas públicas para incrementar la capacidad de consumo?	11
3.3.1. Diferencias según enfoque de políticas económicas	12
3.4. Un posible nuevo modelo productivo	12
3.5. ¿Qué papel puede jugar la inversión pública en la creación de empleo?	14
<b>4. ¿Se necesita cambiar la reforma laboral?</b>	<b>16</b>
4.1. Reforma y empleo	16
4.2. Cambiar la reforma de 2012	17
<b>5. ¿Qué cambios se requieren en las políticas pasivas?</b>	<b>20</b>
5.1. Mejorar las prestaciones	20
5.2. Las políticas pasivas para los mayores de 54 años	22
<b>6. La importancia de las políticas activas</b>	<b>24</b>
6.1. Recursos dedicados a las políticas activas	24
6.2. Recursos para CCAA y Ayuntamientos	26
6.3. En torno a la formación	28
6.3.1. La formación continua	28
6.3.2. Formación ocupacional	30
6.4. Reconocimiento de habilidades profesionales	32
6.5. El fomento de la contratación	33
6.6. La formación con contratación	35

<b>7. Políticas de empleo para los jóvenes</b>	<b>36</b>
<b>8. ¿Ya no se necesitan políticas de empleo para las mujeres?</b>	<b>41</b>
<b>9. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>45</b>
9.1. La necesidad de nuevas políticas económicas	45
9.2. ¿Un nuevo modelo productivo?	48
9.3. ¿Volver a cambiar la regulación del empleo?	49
9.4. ¿Son suficientes las políticas pasivas actuales?	50
9.5. ¿Fallan las políticas activas?	51
9.6. Políticas de empleo para los jóvenes	52
9.7. Políticas de empleo para las mujeres	53
<b>Bibliografía</b>	<b>54</b>



## 1. ¿POR QUÉ UN DELPHI SOBRE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO?

El debate y la decisión sobre qué políticas de empleo se requiere desarrollar para mantener un equilibrio razonable en el mercado de trabajo entre las condiciones que puede poner la demanda (empresas) y las que desea tener la oferta (trabajadores) constituyen cuestiones centrales de las políticas de empleo que quieran tener una visión de bienestar colectivo. Este debate y las consiguientes actuaciones se radicalizan, si cabe, en periodos de crisis, porque el desempleo y el mal empleo ponen de manifiesto con más fuerza ese desequilibrio en el mercado de trabajo y la injusticia del mismo, si no hay intervenciones reequilibradoras.

Si quisiéramos sintetizar las posiciones, podríamos mencionar hoy día tres posibles concepciones sobre la posible intervención-regulación en la economía y el mercado de trabajo, que no provengan estrictamente de la relación oferta-demanda; principalmente, se diferencian en el grado de implicación del Estado. En primer lugar tenemos el punto de vista keynesiano o socialdemócrata que piensa que el Estado debe jugar un papel clave en el mencionado equilibrio que debería acentuarse en tiempos de crisis. Después podemos hablar del enfoque neoliberal que busca mantener una escasa implicación del Estado, suponiendo que será el mercado el que, en manera natural, acabe encontrando el “equilibrio” que en cada momento histórico es posible. Finalmente hay una posición que busca un cierto cambio estructural con el fin de que algunos de los problemas del modelo productivo y del mercado de trabajo que de él se derivan, tiendan a resolverse en manera más favorable para los grupos menos favorecidos. Alguien podría hablar de una cuarta posición, de clara ruptura con el modelo económico-social, diferenciable en términos teóricos, pero con escaso apoyo hoy en la sociedad y entre los expertos.

Hemos querido entrar en ese debate a través de un Delphi. Un Delphi es un cuestionario, en general con preguntas estructuradas y cerradas, que se envía a expertos y/o actores en relación con una serie de cuestiones que tienen una cierta homogeneidad. El cuestionario debe haber sido contrastado a través de varias instancias con el fin de garantizar que las preguntas y las posibles respuestas cubren totalmente el campo, no dejan fuera opciones posibles que sean de relieve y otros subjetivismos en las posibles respuestas sugeridas. Hemos hecho frente a esas exigencias a través de diversas entrevistas piloto, debate en el equipo y nuevas entrevistas de verificación. Por tanto podemos pensar que el cuestionario en sí está a cubierto de subjetivismo inapropiado en preguntas y posibles respuestas. Para

garantizar aún más el segundo punto hemos agregado en el listado de respuestas de la mayoría de las preguntas un “otra” que permitiese a los participantes expresar opciones no previstas. En varias ocasiones los encuestados han hecho uso de ese derecho y nosotros hemos tenido en cuenta sus aportaciones en el análisis.

Evidentemente, las respuestas de un Delphi no buscan representatividad estadística, sino que reflejan opiniones de personas cualificadas, que conocen bien el tema y/o actúan en su vertiente práctica. Los resultados no han de ser tomados, por tanto, como representativos ni siquiera de esa franja de la población a la que nos hemos referido, sino indicativos de cuál puede ser el significado real del fenómeno o de posibles cambios que quisieran corregir desajustes. Es como un experimento de políticas en laboratorio con personas preparadas especialmente. Si presentamos los resultados en términos estadísticos es para su mejor comprensión.

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, regulación; (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 sea central; y (4) políticos de ámbitos 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).

Hemos pedido a nuestros entrevistados, principalmente, su opinión en dos aspectos: en primer lugar una valoración de lo que está sucediendo, intentando llegar a las posibles razones de los fenómenos y sopesando su posible eficacia; en segundo lugar hemos querido saber qué alternativas ven a las políticas que se están llevando a cabo, puesto que, a juzgar por los datos a los que nos hemos referido en otros capítulos de este Informe, o bien los desequilibrios no se están corrigiendo o bien esa corrección llega a muy pocos o bien el ritmo de los cambios es tan lento que cabe tener serias dudas sobre la eficacia de las políticas.

Nos hemos dirigido a 120 personas y hemos obtenido 79 cuestionarios completos más algunos muy incompletos que hemos tenido que desechar. Es una buena respuesta que, en parte, se explica por la preocupación que mucha gente manifiesta ante los problemas que hemos planteado a lo largo de este Informe.

Presentamos los resultados principalmente en gráficos que pueden referirse bien a los individuos que responden, un máximo de 79 (cuando a los encuestados se les pide sólo una opción) o bien a las propuestas por las que optan los individuos,

que pueden ser un máximo de 158 (cuando las posibles opciones son 2) o bien de 237 (cuando las opciones pueden llegar a 3)<sup>1</sup>. Este primer análisis nos permite realizar una descripción de lo que piensan, valoran o proponen los entrevistados. Pero, el contexto en el que se dan las respuestas, así como el conocimiento de las políticas de empleo que tiene el equipo y las comparaciones con otros países, permiten avanzar un poco más allá de las descripciones, buscando posibles explicaciones.

En algunos casos contados hemos querido dar un pequeño paso explicativo desde la lógica interna del propio cuestionario. Para ello hemos convertido algunas variables en variables independientes y las hemos cruzado con otras, dependientes, intentando entender mejor los resultados obtenidos. Hemos presentado este segundo paso en forma de tablas. Hemos querido ser muy prudentes en esto, proponiéndolo exclusivamente como una pequeña ilustración que puede dar origen a hipótesis. No cabe buscar representatividad en este ejercicio, puesto que los casos pueden ser muy pocos en algunos cruces, de maneras que expondremos la conveniencia de tales cruces cuando se dé el caso.

## 2. ANTECEDENTES COMPARABLES: EL EMPLEO EN 2012

### 2.1. Un Delphi en 2012

En el año 2012, un equipo de nuestro Instituto tuvo ocasión de realizar un Delphi, centrado en el problema de la inmigración (Miguélez et alii 2013)<sup>2</sup>, pero en el que algunas preguntas estaban dedicadas al crecimiento económico y a la creación de empleo. Quisiéramos tener en cuenta aquella información antes de pasar a los resultados de la investigación presente. En 2012 se seguía perdiendo mucho empleo. Las 3 razones más señaladas en el Delphi-2012 respecto a ese fenómeno eran: que “sigue habiendo baja demanda de productos y servicios” (lo señala el 76%), que “la inversión de las empresas es baja” (69%), que “la inversión pública es baja” (51%)<sup>3</sup>. Eran referencias a la debilidad de los tres motores que pueden tirar de la economía y crear empleo en una situación de recesión y que son: que internamente se consuma más, que se venda más a mercados externos o se mejoren los precios (es el caso del

<sup>1</sup> En los casos 2º y 3º difícilmente se llega al máximo, dado que algunos entrevistados no señalan el máximo de posibilidades que podrían señalar

<sup>2</sup> Miguélez, Fausto; Molina, Óscar; López, Pedro; Ibáñez, Zyab; Godino, Alejandro; Recio, Carolina (2013): [Nuevas Estrategias para la Inmigración: Recualificación para un nuevo mercado de trabajo](#). QUIT WORKING PAPER SERIES, 18.

<sup>3</sup> Cabe recordar que los entrevistados podían señalar dos opciones

turismo), que haya inversión pública impulsora de empleo. Ni rigidez del mercado de trabajo ni baja cualificación de los trabajadores eran relevantes en la pérdida de empleo, para los 70 expertos entrevistados en esa ocasión. Si miramos estas opiniones en su contexto, hemos de recordar que en aquel momento llevábamos 4 años de caída de salarios tanto privados como, sobre todo, públicos, de bajada de pensiones y, sobre todo, de una gran pérdida adquisitiva de los desempleados (en 2012 cobran prestación el 31,7 % de los parados (una media de 860 euros<sup>4</sup> mensuales) y subsidio o renta activa el 34,1% de los mismos (una media de 425 euros mensuales). Por lo que al segundo aspecto señalado se refiere, el crédito a las medianas y pequeñas empresas estaba cortado, lo que suponía un importante freno más allá de que el empuje más importante les viene a las empresas de la perspectiva de las ventas. Por último, los recortes habían bajado en manera extraordinaria la inversión en obra pública, pero también en educación, sanidad, dependencia y algunos otros capítulos que, además, se habían traducido en más disminuciones de empleo.

Las propuestas que los entrevistados hacían entonces para aumentar y mejorar el empleo entre 2015 y 2020 –dejábamos fuera de esa perspectiva los años 2013 y 2014, dado que no se esperaba un cambio substantivo de tendencia antes de 2015- se sintetizan de la manera siguiente. La mayoría de las opiniones señalaban actuaciones basadas en que fuera la Administración y el ámbito público los que lideraran la creación de empleo, aunque manteniendo, al mismo tiempo, el papel clave de la empresa privada. Así, se decantaban por actuaciones como “Ayuda pública a sectores con capacidad de crear empleo (podríamos pensar en nuevas energías, industria alimentaria, medioambiente, dependencia)”, “Ampliación de la inversión pública en servicios generadores de empleo” (Educación y sanidad, también dependencia) o “Mejora de la formación de los jóvenes que han abandonado prematuramente el sistema educativo”). Eran propuestas que se situaban en una posición bastante alejada de las políticas del gobierno del momento y del anterior en su último tramo; es decir, daban un papel hegemónico al Estado para crear empleo en los próximos años sea que lo hiciera directamente sea que concediera algún tipo de apoyo a las empresas que pudieran hacerlo y a los propios trabajadores (formación). El tipo de apoyo no está lejos del concepto de políticas industriales y de otro complementario que sería el de políticas públicas, puesto que no significaría bonificación de la contratación –alternativa explícitamente ignorada por los consultados, aunque estaba en el cuestionario que se les proponía-, sino todo tipo de

---

<sup>4</sup> Desde entonces esta media ha bajado, como hemos visto en el capítulo de las políticas pasivas

apoyo a la reorientación de las actividades hacia lo que podríamos denominar un nuevo modelo de producción y de empleo. Eran propuestas que no sólo iban en dirección casi opuesta a las actuaciones gubernamentales, sino también al enfoque que de la crisis estaban haciendo la UE, FMI, BCE que ponían, y siguen poniendo, el acento en el control del déficit a través del recorte del gasto público y en la subida de los impuestos indirectos. Por el contrario, las propuestas de orientación más keynesiana subrayaban dos exigencias: crecer de otra manera y que el motor fuera la Administración, lo que implica no descuidar la inversión pública.

También teníamos respuestas que optaban por una línea más neoliberal. Se apostaba por una revisión de las políticas pasivas y las activas que suponían una carga importante para el gasto público, con poca efectividad en términos de empleo, según esa corriente de pensamiento. Dicha revisión pasaría por combinar ambas a través de fórmulas que mantuvieran los derechos a prestación de quienes habían contribuido durante su periodo de empleo, agregando la obligación de aceptar un plan de formación y dar muestras de búsqueda efectiva de empleo. O bien endurecían esta fórmula con mayores exigencias: “formarse o trabajar mientras se tenga la prestación por desempleo”. Una minoría de respuestas señalaba la necesidad de flexibilizar más el empleo y reducir los costes del despido. Era una postura liberal en relación a las políticas y regulaciones hasta hace poco existentes, pero no se manifestaba en manera rupturista. Por último, aunque con menor peso, aparecían las propuestas más radicales: reducir el tiempo de trabajo y perseguir la economía sumergida. El primero de estos indicadores quiere subrayar que la salida no puede ser economicista, sino social y con notable intervención sobre el sistema, al plantear que se reduzca el tiempo de trabajo para que más gente pueda trabajar. El segundo busca perseguir las conductas fraudulentas. En general, predominaban propuestas de políticas de empleo bastante alejadas de lo que en 2012 era la estrategia del gobierno español y de la mayoría de los gobiernos en la UE, alejadas de lo que estaba sucediendo en USA donde la economía y el empleo volvían a crecer. Con esta premisa queremos analizar los resultados de un segundo Delphi, dos años después, en 2014 (realizado a principios de 2015).

### **3. EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN 2014**

#### **3.1. ¿Por qué sube el empleo y baja el paro en 2014?**

Antes de entrar formalmente en las políticas de empleo, hemos querido profundizar en el significado y consistencia del cambio de tendencia que refleja el año 2014 (de

hecho, ya el cuarto trimestre de 2013), pasando de destrucción de empleo a creación neta del mismo y a reducción del desempleo, como detallamos en el capítulo 2, en el que calificamos este nuevo empleo como marcadamente precario.

La primera cuestión a aclarar, por tanto, es por qué sube el empleo y baja el paro. Las principales explicaciones que dan los entrevistados –véase Gráfico 11.1– son, por orden de importancia: el incremento del consumo (28% de las opciones señaladas) la disminución de los demandantes de empleo por vuelta a la inactividad (20% de las opciones), y que a las empresas les cuesta menos crear empleo desde la reforma laboral (18% de las opciones). Casi nadie cree en que las cosas cambian porque las empresas reciben más crédito, porque efectivamente no lo reciben en 2014<sup>5</sup>. En lo que concierne a la reducción del paro, ni la economía sumergida ni la emigración a otros países parecen explicar mucho, en opinión de aquellos que han contestado el cuestionario. Por el contrario, tanto el reforzamiento del consumo como la reforma laboral pueden dar más confianza a las empresas para crear empleo: dicho con otras palabras, el crecimiento del consumo –sea interno, porque ciertos grupos sociales pueden tener más confianza en la situación o bien un empleo aunque sea precario, sea externo, es decir, crecimiento del turismo y de las exportaciones– requiere más empleo; el menor coste de la mano de obra y/o los menores derechos de la misma por lo que se refiere a posibilidades de despido, cambios en las condiciones de trabajo y reducción de salario, aspectos que posibilita la Reforma laboral, también van por el mismo camino; lo cual es una manera bastante diferente de la oficial de confirmar que la Reforma Laboral está produciendo empleo. Ambas cuestiones señaladas podrían explicar también la mayor confianza que una parte de las respuestas atribuyen a las empresas.

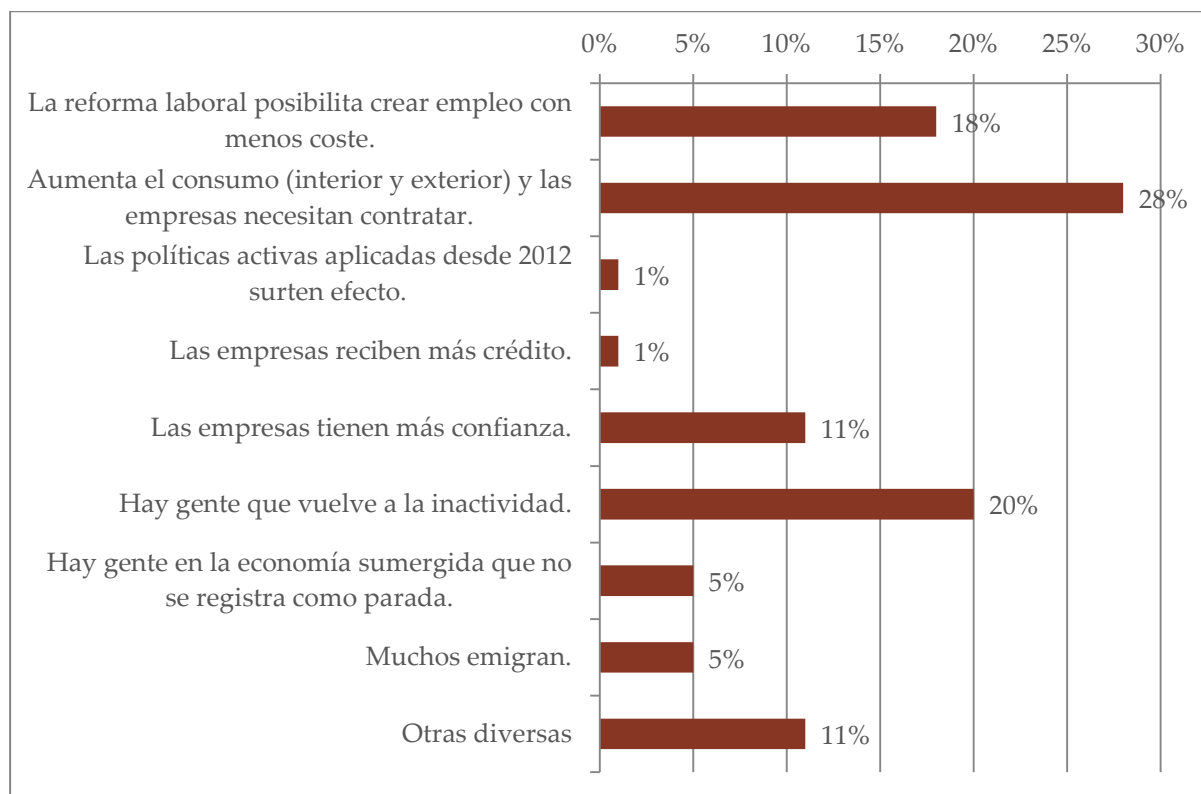
Cabe indicar algunas razones complementarias reseñadas en el apartado “otras”: los entrevistados dicen que se incrementan los empleos a tiempo parcial, pero no el número total de horas, que el ciclo económico está empezando a rebotar, que hay factores externos como el precio de la energía y la depreciación del euro que facilitan la competitividad con otros países.

---

<sup>5</sup> El crédito a las empresas se ha visto incrementado sólo en 2015 gracias a la nueva política monetaria del BCE

**Gráfico 11.1. Razones de creación de empleo y de disminución del desempleo en 2014**

N = 148.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

**3.2. Políticas necesarias para crear más y mejor empleo**

Ante esta evaluación sobre el empleo que se está creando, el siguiente paso es obligado: ¿qué camino habría que tomar para crear más, pero también mejor empleo en los años venideros? Hemos agrupado las diversas opciones que presenta el cuestionario en la siguiente tipología, sobre la cual quisiéramos señalar dos apreciaciones. En primer lugar, nosotros mismos hemos agrupado las diversas opciones que los encuestados han escogido en una pregunta al respecto, con criterios que responden a diferencias entre opciones ideológico-políticas que hacen jugar un papel más o menos fuerte al estado y al mercado; también hemos tenido en cuenta la literatura existente al respecto. En segundo lugar cabe señalar que no es una tipología de individuos, sino de opciones. Cada uno de los encuestados podía señalar hasta 2 o 3 opciones, según la pregunta, pero la novedad es que, en mayor medida que en el Delphi 2012, los encuestados no han mantenido posturas ideológico-políticas netas o puras, sino posiciones más eclécticas o mixtas; probablemente, ello es resultado de una situación tan compleja como la actual en la que, según el país, las fuerzas tradicionales de derecha o izquierda, y también las fuerzas nuevas, optan por salidas que no siempre siguen los patrones teóricos, sino que son mixtas. Por ello

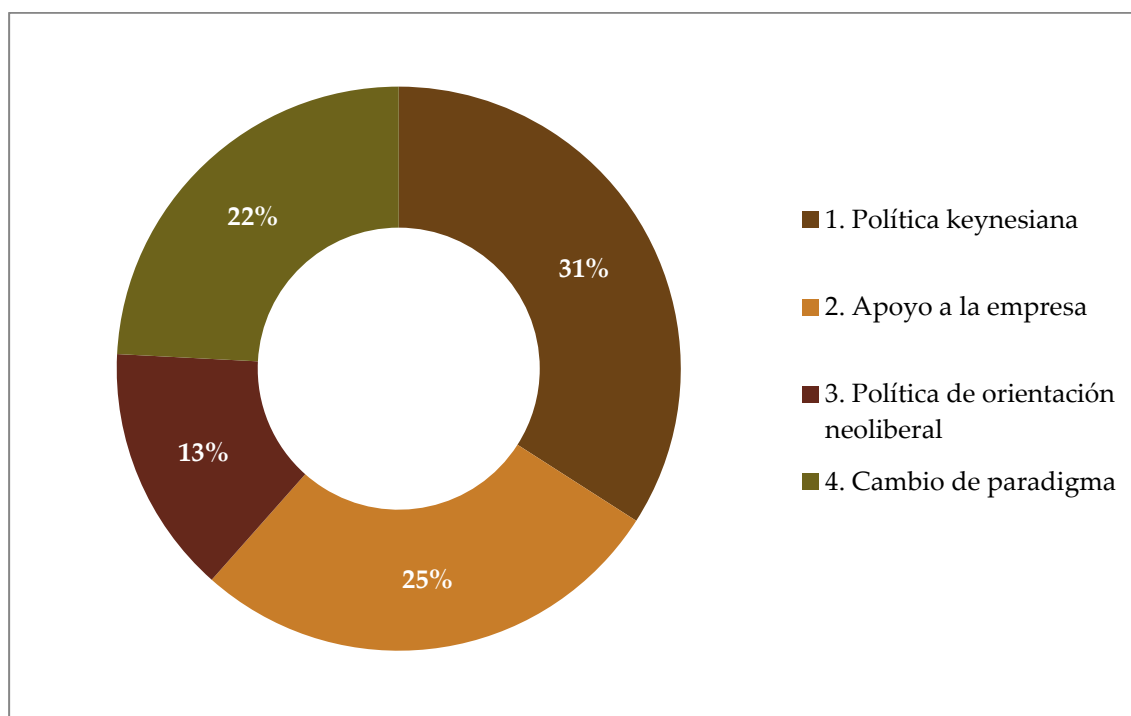
hemos creído que era más coherente referirse a las opciones que los individuos. Todo ello se refleja en el Cuadro 11.1 y en el Gráfico 11.2.

**Cuadro 11.1. Tipología de políticas de creación de empleo, en función de la agrupación de opciones**

1. *Política keynesiana*, 31%. Incrementar inversión pública en sectores con capacidad de crear empleo (obra pública, dependencia, medio ambiente, etc.)
2. *Apoyo a la empresa*, 25%. Facilitar crédito a pymes mediante regulación y banca pública
3. *Política de orientación neoliberal*, 13%. Contrato único con reducción de indemnización por despido. Más flexibilidad en costes de mano de obra, jornada y contratación. Reducción de prestaciones por desempleo para incentivar búsqueda de empleo.
4. *Cambio de paradigma*, 22%. Incrementar costes de despido de temporales. Políticas que reduzcan tiempo de trabajo. Mejoras en salarios y pensiones. Subir salario mínimo.

**Gráfico 11.2. Tipología relativa a políticas de creación de empleo**

N = 198.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).



La primera opción escogida (31%), que hemos llamado Keynesiana, pone el acento sobre la inversión pública como generadora de empleo, aunque sin prescindir del papel de la empresa, pero sí potenciando nuevos sectores (lo que en el fondo supone apoyar la apuesta por el cambio del modelo productivo). La segunda opción (25%) pone más directamente el acento sobre el apoyo a la empresa facilitando el crédito, hasta con instituciones financieras que pudieran ser públicas; probablemente aquí coinciden orientaciones socialdemócratas y orientaciones más liberales, puesto que la gran deuda que tienen muchas empresas les dificulta incrementar la producción sin nuevas inversiones. Ambas opciones son medidas que tradicionalmente se han utilizado en las crisis y que propugnan los enfoques socialdemócratas que piden que el Estado invierta en momentos críticos con el objetivo de crear empleo y luego recupere la inversión vía impuestos. Un tercer grupo de opciones (con el 22%), que podríamos calificar de cambio de paradigma, optaría por mejorar la posición de la oferta con medidas que hasta ahora no han sido tenidas en cuenta porque tocarían el equilibrio de poder establecido o las políticas dominantes de austeridad; en el primer aspecto estarían propuestas como reducción del tiempo de trabajo o incremento de la indemnización por despido y, entre las segundas, aumentar salarios y pensiones y aumentar el salario mínimo. Pero es coherente pensar que estas medidas incrementarían el poder adquisitivo de muchas personas lo que iría en beneficio de las empresas cuyo mercado es interno exclusivamente, es decir, empresas pequeñas y medianas. Por tanto estamos hablando de un cambio de paradigma que es compatible totalmente con el sistema económico en el que vivimos a cambio de que las empresas rebajen un poco su cuota de poder. Finalmente tenemos la opción neoliberal que resulta muy minoritaria entre los consultados (13%) aunque es la más cercana a las políticas del actual gobierno y a las presiones que vienen de Bruselas, tales como: profundizar en la reforma laboral en la línea del contrato único con indemnización creciente (que empezaría siendo muy baja, se sobreentiende), incrementar aún más la flexibilidad, reducir las prestaciones por desempleo con el fin de que los parados se vean obligados a buscar empleo.

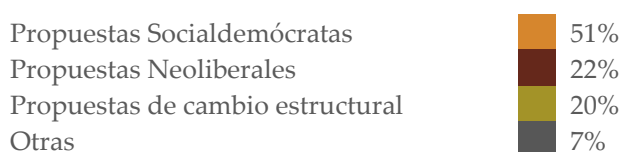
En resumen, mientras que las opciones *keynesianas* ponen el acento sobre la inversión pública y la *orientación neoliberal* reduce al máximo el papel de las políticas públicas, muchos coinciden en la opción *apoyo a la empresa*. Un 22% de las opciones apuestan por *cambiar un paradigma* en el que predomina la reducción de los costes laborales y de las pensiones subrayando una medida estrella: reducir el tiempo de trabajo. Si a ello sumamos el 31% de opciones *keynesianas*, podemos concluir que más

de la mitad de los expertos, gestores de las políticas y actores sociales que hemos consultado piensan que no vamos en la buena dirección, si queremos crear más y mejor empleo. Pero si queremos optar por una vía que concite más voluntades la *suma de opciones keynesianas y de apoyo a la empresa* también sería una alternativa a las políticas actuales, que resultan agresivas para mucha gente.

Si comparamos esta tipología con aquella que expresaba el Delphi de 2012<sup>6</sup>, podemos decir que en dos años han subido bastante las propuestas keynesianas-socialdemócratas (asumiendo aquí el apoyo a la empresa), han bajado notablemente las neoliberales y han bajado un poco las de cambio más radical. Parece que estamos ante una nueva estructura del pensamiento experto bastante coherente con una situación que ha seguido deteriorándose hasta extremos poco aceptables, por más que se haya creado empleo en 2014, pero que nos permite percibir -visto el cuadro de estrategias y posibilidades de los diversos actores estatales y globales- que no hay una salida estrictamente de mercado ni exclusivamente de cambio radical, sino de una combinación público-privado en la que una nueva regulación tendente a un mejor equilibrio sea predominante.

Incrementar la inversión pública parece un tabú hoy en la UE, pero cabe preguntarse de dónde podrían salir los recursos para llevar a cabo ese nuevo gasto, en el caso de que ésta fuera la opción. También hemos preguntado sobre esto y hemos constatado que el mayor volumen relativo de respuestas opta por combatir el fraude fiscal (47%), probablemente porque en los últimos años muchos expertos han manifestado que sólo con llevar a cabo la recaudación fiscal que permite la actual ley, es decir, sin hacer reformas, pero sí con voluntad política, serían muchos los miles de millones de los que podría disponer el Estado. Es decir, se está expresando la voluntad política de conseguir que paguen aquello que ya está establecido quienes no están pagando. Pero hay una segunda fuente de recursos públicos, de la que se habla cada vez con más insistencia desde la aparición de la obra de Piketty (2013) sobre los cambios del capital, la necesidad de aplicar impuestos a las grandes fortunas las cuales o pagan poco o no pagan nada cuando no están en el país (el 36% de las opciones marcan esta exigencia si sumamos las que dicen que se debe llevar a cabo en España, 21%, y las partidarias de hacerlo en la UE en su conjunto (15%)

<sup>6</sup>. Propuestas para crear más y mejor empleo, Delphi 2012



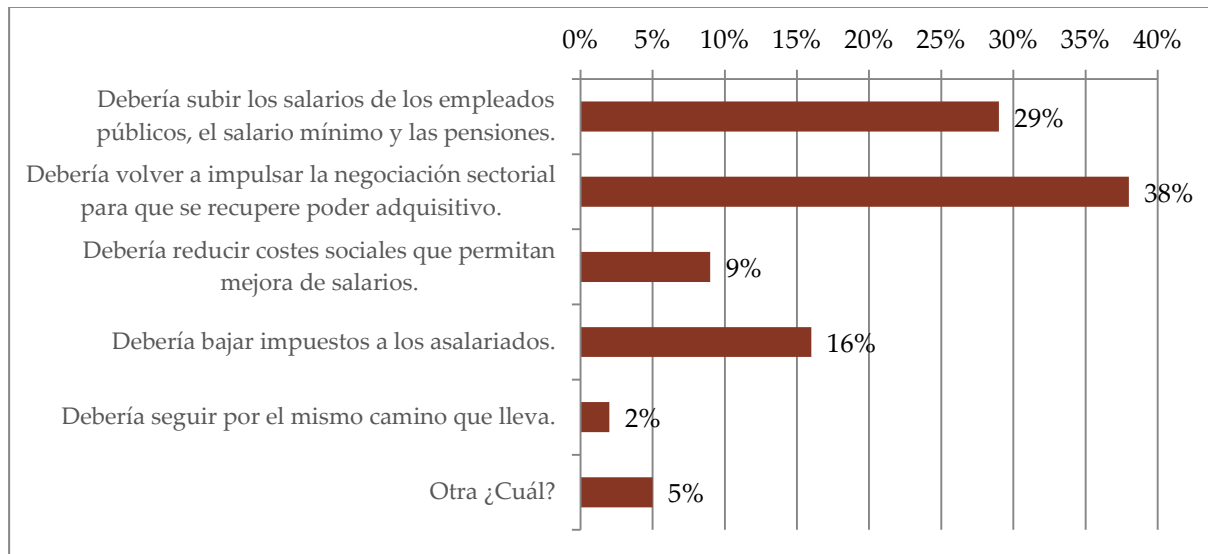
Estamos ante cuestiones de gran envergadura que definirán si el Estado tiene capacidad o no para influir en el modelo de crecimiento y de empleo. Pero, en cualquier caso, los nuevos recursos deben venir de una nueva fiscalidad más justa o mejor administrada. Ello significa que los recursos están y que se requiere voluntad política para ponerlos en movimiento.

### **3.3. ¿Iniciativas públicas para incrementar la capacidad de consumo?**

Existe el riesgo de que un consumo interior insuficiente malogre la recuperación de 2014 o la mantenga a nivel de mal empleo para la mayoría de los nuevos puestos de trabajo; en efecto, hay suficiente evidencia de estancamiento de las pensiones y de reducción de los salarios (capítulo 4) y de las prestaciones de desempleo (capítulo 5). Esto nos ha llevado a preguntar a los encuestados por la posibilidad de que la Administración juegue algún papel en la mejora de la capacidad de consumo interno. Tal como se puede apreciar en la Gráfico 8.3, son muy pocas las respuestas que aconsejan seguir por el camino por el que estamos transitando en los últimos años. Por el contrario, hay dos opciones que marcan una alternativa muy clara: la primera se refiere al ámbito de las empresas y supone que la Administración cambie la regulación para que la negociación colectiva vuelva a jugar su papel motor (38%), incrementando salarios para tirar del consumo, esto es, una reforma de la reforma. La otra subraya la necesaria subida de ingresos que dependen del estado como salarios en la administración, pensiones y salario mínimo (29%). En realidad estamos ante los dos mecanismos que pueden garantizar consumo interior y bienestar y con ellos crecimiento del empleo. También se señalan, aunque con menos fuerza, otras vías para mejorar el poder adquisitivo de los asalariados, como sería bajar impuestos y reducir costes sociales que permitieran subir salarios, vías probablemente más vinculadas a una visión neoliberal de la economía. Pero ambas medidas tendrían un riesgo para la colectividad, esto es, que la Administración contase por un tiempo con menos recursos para políticas sociales y políticas de empleo, con lo cual avanzaríamos mucho más despacio. Pero además se incrementaría la desigualdad social, excepto que la bajada de impuestos a los asalariados diera una estructura de imposición notablemente más progresiva que la actual, algo poco compatible con la dirección que lleva el país. La mayoría de quienes escogen “otra opción” se decantan por una fiscalidad más progresiva y más eficaz.

**Gráfico 11.3. ¿Cree que la Administración debería tomar alguna iniciativa para mejorar la capacidad de consumo?**

N = 128.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

### 3.3.1. Diferencias según enfoque de políticas económicas

Los enfoques de política económica vistos anteriormente introducen diferencias en una posible iniciativa de la Administración para mejorar el consumo. Las visiones socialdemócrata y de cambio de paradigma ponen el máximo acento sobre incrementos de la capacidad adquisitiva de los empleados públicos, aumento del salario mínimo y de las pensiones, pero también sobre potenciar la capacidad de los sindicatos recuperando la negociación sectorial. Ambos enfoques coinciden en las vías tradicionales de actuación de la Administración en las crisis: la administración potencia en lo que puede la capacidad de consumo del sector público y normado y los actores sociales buscan mejorar productividad y salarios. La opción keynesiana va en la misma dirección pero con menos fuerza, puesto La opción que hemos llamado neoliberal sigue insistiendo en la vía de reducir costes a las empresas y reducir presión fiscal, en una clara insistencia sobre los valores del libre mercado

### 3.4. Un posible nuevo modelo productivo

Hemos querido entrar en la caracterización del nuevo empleo. Los datos estadísticos denotan, tal como hemos visto en el capítulo 2, que el nuevo empleo se está creando en pocos sectores: si sumamos restauración, administración pública, comercio al por menor y actividades de construcción, podríamos decir que uno de cada tres nuevos empleos creados pertenece a esas actividades. La industria y la consultoría y gestión empresariales tienen una cierta relevancia, pero en total no tanto como para que se

pueda hablar seriamente de que nos estamos encaminando hacia un nuevo modelo productivo, que haga el crecimiento y el empleo menos dependiente de crisis que puedan darse no sólo en España sino también en la UE u otras regiones del mundo. Por esta razón hemos pedido a los expertos que señalaran tres sectores o nichos en los que suponen que se creará empleo en 2015 y 2016<sup>7</sup>. El 50% de las opciones más escogidas se refiere a lo que podríamos llamar el modelo tradicional (23% turismo, 12% comercio, 7% construcción) o ligera variación del mismo, como el 8% en rehabilitación de la vivienda. Un 22% de los sectores o nichos de nuevo empleo señalados podrían amoldarse a lo que llamaríamos nuevo modelo productivo (15% en industria avanzada exportadora y 8% en nichos que requieran mucha innovación). Por el contrario será esperable muy poco o poco empleo en sectores a los que el Estado pudiera dar mucho impulso por referirse al bienestar general (2% en sanidad, 1% en educación, 6% en infraestructuras). Evidentemente estamos hablando de una apreciación subjetiva, pero que denota que los expertos no tienen mucha confianza en que las cosas vayan a cambiar por lo que respecta al modelo productivo, probablemente porque no se espera un impulso específico de la Administración.

El papel que juegue la Administración en la consolidación de un nuevo modelo productivo es algo que requiere debate y actuaciones en consecuencia. En nuestra opinión, un nuevo modelo productivo no lo crea sólo el mercado, que puede buscar el máximo beneficio con el mínimo coste y quizá volver al viejo modelo o mantenerlo con ligeras variantes. Por el contrario, la Administración puede tener una capacidad organizativa o de visión a largo plazo que logre ese objetivo y en esto hemos querido contar con la opinión de los entrevistados, preguntándoles sobre el papel que debería jugar la Administración en esto. Tenemos dos respuestas que son muy contundentes respecto a posibles alternativas. La primera se refiere al tipo de empleo: el 40% de las opciones señala que la Administración debería estudiar y potenciar (a través de ayudas o fiscalidad adecuadas) sectores de futuro con empleo de calidad. La segunda incide sobre el papel directo del Estado: casi un 40% piensa que la Administración debería potenciar en calidad y cantidad los servicios a las personas (sanidad, enseñanza, dependencia, etc...). En realidad estamos hablando de estrategias públicas que muchos países del Centro y Norte de Europa llevan a cabo desde hace tiempo y que se han puesto en cuestión en los del Sur a raíz de la crisis. En manera particular, respecto a la primera alternativa, no se ve cómo en un mundo global el empleo pueda ser de calidad si las cosas se dejan al libre funcionamiento del mercado, sin algún tipo de regulación.

<sup>7</sup> El cuestionario fue administrado en los dos primeros meses de 2015

Son minoritarias las respuestas que explícitamente señalan que la Administración no debería hacer nada, porque el modelo productivo depende de los inversores y de las empresas (4%). También aquellos que optan por “otra respuesta” señalan la importancia de fortalecer el sistema educativo o el modelo de I+D, las energías alternativas, etc... es decir, piden que la Administración intervenga.

Si de las opiniones pasamos a los hechos, la casi totalidad de los entrevistados (97%) señalan que en la práctica no se está caminando en la dirección que se acaba de señalar como deseable mayoritariamente. De manera que es muy posible que la recuperación se quiera lograr con el modelo tradicional: construcción, turismo, servicios de baja calidad a las personas y a las empresas, pero con la nueva variante que lo puede “garantizar”, salarios bajos y estabilidad del empleo escasa. En este caso más bien deberíamos hablar de una “no política” de empleo, esto es, de dar total libertad al mercado.

### 3.5. ¿Qué papel puede jugar la inversión pública en la creación de empleo?

Una de las consecuencias más obvias de los recortes en servicios públicos durante los años de la recesión ha sido el que se refiere al empleo público, algo que en manera evidente ha influido sobre la calidad de los servicios. ¿Se trata de que el papel activo de la Administración en la recuperación económica y del empleo pase, sin más, por la creación de empleo público? No lo creen así la mayoría de los encuestados para el Delphi, que a la pregunta “¿deberían las inversiones públicas jugar un papel motor en la recuperación del empleo o bien esto tiene que quedar en manos del mercado?”, optan por opciones matizadas.

Crear empleo público directo es visto como motor de la reactivación sólo por una minoría de los entrevistados, como podemos verificar en la Tabla 8.1, que cruza las respuestas a la pregunta señalada con la tipología de políticas de empleo desarrollada en páginas anteriores. Sobresalen las opciones de *cambio de paradigma* como las más partidarias y las del *enfoque neoliberal* como nada partidarias. Por el contrario, incrementar la inversión pública –donde se entiende que intervienen las empresas– es la opción que obtiene más apoyos por parte de todos los grupos, con leves variantes, seguida de facilitación del crédito a impulso de la propia Administración (ICO, banca pública). En esta última opción el enfoque neoliberal es el que se encuentra menos cómodo, siendo el que más peso tiene en opciones que directamente implican a la empresa. Por tanto podemos concluir que todos los enfoques piden que la Administración juegue un papel más activo de lo que está haciendo actualmente en el impulso del empleo, aunque pocos piden que cree

empleo directamente, sino a través de inversiones públicas. Por el contrario, hay una fuerte conciencia de que el crédito debe llegar a las empresas, también vía instituciones públicas, cuando no hay crédito privado.

Son resultados relevantes, puesto que todos los enfoques vienen a constatar que sin inversiones públicas y sin crédito a las empresas –apoyado en instituciones públicas, si es necesario- no hay recuperación. Pero éste es uno de los pilares, el otro, lo hemos constatado en páginas anteriores, es el fortalecimiento del consumo interno en el que también se atribuye a la Administración un papel importante, particularmente por la vía de la regulación.

*Tabla 11.1. Administración o mercado como motor para recuperar el empleo, en función de la orientación de política de empleo*

N=176

<b>¿Deberían las inversiones públicas jugar un papel motor en la recuperación del empleo?</b>	<b>Política Keynesiana</b>	<b>Apoyo a empresa</b>	<b>Política Neoliberal</b>	<b>Cambio de Paradigma</b>
En situación de crisis la Administración debería incrementar la inversión pública	47%	43%	42%	48%
La administración debería crear empleo público	11%	10%	0%	14%
La administración debería facilitar el crédito (ICO, banca pública...)	34%	37%	19%	31%
Los sectores de crecimiento del empleo son cosa de las empresas	2%	5%	17%	6%
La administración debería abrir más espacios a la empresa privada en el ámbito de los servicios públicos	2%	1%	17%	0%
Otras	4%	4%	6%	1%
Total	100%	100%	100%	100%

Elaboración propia sobre datos del cuestionario Delphi (2015)

## 4. ¿SE NECESITA CAMBIAR LA REFORMA DE 2012?

### 4.1. Reforma y empleo

Tal como se señala en el capítulo 3, la gran destrucción del empleo entre 2011 y 2013 fue posible, después del choque inicial de la construcción, por las dos reformas laborales, la de 2010 y, sobre todo, la de 2012. En realidad ambas reformas fueron impuestas a los respectivos gobiernos españoles por la Comisión Europea. Tal como veíamos anteriormente, un 18% de las respuestas relativas a la creación de empleo en 2014 indicarían que las reformas han facilitado la posibilidad de crear empleo, por el menor coste del mismo, cuando preguntamos por las razones genéricas de la creación de empleo en 2014. Ahora queremos profundizar en mayor detalle en esa cuestión y en otras relacionándolas directamente con las reformas del mercado de trabajo.

Hemos preguntado en el Delphi sobre los principales efectos de las reformas del mercado de trabajo en los últimos años. En el Gráfico 11.4 tenemos los resultados de esta pregunta que se centran principalmente en cuatro aspectos: las reformas laborales permiten reducir los costes del despido (23% de señalizaciones) y los costes laborales en general (16%), lo que nos da un 39% de menciones relacionadas con los costes laborales; es decir, las reformas laborales permiten que el coste del trabajo sea menor. Es lógico pensar que, si el coste del trabajo es menor, ello pueda influir en la calidad del empleo; precisamente la reafirmación de esto la tenemos en que la reducción de la calidad del empleo también es señalada como efecto de las reformas (22%). Por otro lado, una proporción muy elevada de respuestas señala el menor protagonismo de los sindicatos y de la negociación colectiva (26%) como otro de los efectos a tener en cuenta. Podemos sintetizar el conjunto de respuestas, sin temor a equivocarnos mucho, diciendo que la reforma laboral ha dado a las empresas unos instrumentos y ha quitado otros a los trabajadores y como consecuencia de ello el coste del trabajo es menor y la calidad del empleo ha empeorado. Pero, curiosamente, son muy pocas las respuestas que señalan la creación de empleo como un posible efecto directo de las reformas laborales (4%).

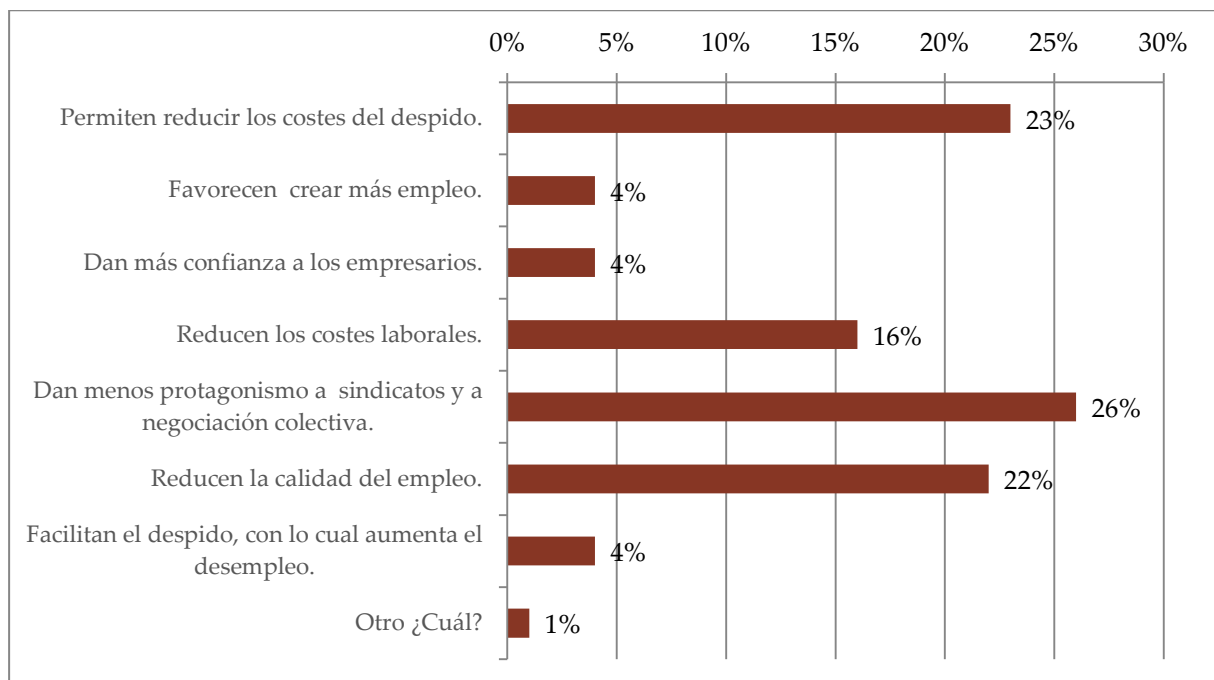
Cuando a los entrevistados se les pregunta por los efectos de las reformas laborales no piensan en la creación de empleo; cuando la pregunta es genérica sobre la creación de empleo en 2014, un 18% apuntan a las reformas porque facilitan que el empleo creado tenga menos costo. Una interpretación coherente de ambos tipos de respuesta creemos que sería que las reformas han facilitado el despido, han reducido los costes laborales, han reducido el papel de sindicatos y comités. Con estos



ingredientes, cuando la economía tiene una cierta reactivación particularmente en hostelería, comercio, fabricación de automóviles, etc... gracias al turismo y a una mayor confianza de quienes mantienen su poder adquisitivo, se crea empleo, aunque de menor costo para las empresas y de menor calidad, algo a lo que las reformas han ayudado porque ha permitido reducir la capacidad de reacción de los trabajadores y los mínimos de regulación garantizados.

**Gráfico 11. 4. ¿Cuáles son los 2 principales efectos de las regulaciones laborales que han tenido lugar en los últimos 3 años?**

N = 156.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

#### 4.2. Cambiar la reforma de 2012

Diversos partidos políticos señalan que en sus programas para las elecciones de finales de 2015 propondrán cambiar o abolir la reforma laboral de 2012, lo que demuestra la gran insatisfacción que existe con aquella norma. Al respecto, hemos querido saber qué opinan los expertos convocados por el Delphi sobre posibles cambios en la regulación laboral que contribuyeran a crear empleo y empleo de mejor calidad. Podemos detectar 5 tipos de respuestas: las dos primeras sitúan la necesidad de volver hacia una mayor protección del empleo (oponerse a despidos abusivos y recortes en las condiciones de trabajo, 26%) y potenciar el empleo legal (perseguir y sancionar el empleo sumergido, 13%); la tercera reivindica aún mayor

libertad de las empresas en el mercado de trabajo (más libertad a las empresas para fijar condiciones de trabajo, 5%), que en parte podría coincidir con la segunda, la que se refiere al empleo sumergido. Son las respuestas que van en la línea de intervenir o no en el mercado de trabajo con regulaciones de equilibrio. En cuarto lugar tenemos la respuesta legalista, que sobre todo pide que se cumpla la ley que hay (mayor control por parte de la inspección de las normas en general, 13%). Finalmente está la respuesta que no cree demasiado en la regulación mientras no cambie la estructura productiva (22%). La primera y la última concitan el máximo de adhesiones: hay que cambiar la ley para proteger o no sirve de mucho cambiar la ley con esta estructura productiva (es decir, una estructura de pequeña empresa y microempresa en las que la regulación no penetra ni es controlable). ¿Quizá estamos hablando de lo mismo, de que las normas, sean las que fueren, en muchas empresas tienen poca relevancia por la propia estructura productiva y que los cambios que anuncian algunos partidos son ideologías o buenas intenciones?

Podría no ser así, si en el mercado de trabajo hubiera una potente negociación colectiva. Pero llama la atención que no sean abrumadoras las respuestas que piden que se potencie la capacidad de negociación sectorial (15%), algo que supuestamente la reforma de 2012 ha debilitado en manera clara. Una estructura productiva como la española requiere negociación colectiva sólida y representaciones, sindical y empresarial, potentes para que las reglas generales, y las normas negociadas se cumplan. Los entrevistados creen en los sindicatos y comités, pero piensan que es mejor que estos puedan apoyarse en la ley, como veremos inmediatamente. Somos un país de cultura legalista, que concede a la ley más capacidad de transformación de la que ésta, a la hora de la realidad, puede tener.

Si, de todas maneras, se quisiera cambiar la normativa laboral debido a cambios en el panorama político, resulta adecuado preguntarse por el papel que han de jugar los actores sociales en dicho cambio, en particular si se tiene en cuenta que en las dos reformas anteriores de calado (2010, 2012) no fueron tenidos en cuenta. Conviene que el lector sea consciente de que los entrevistados no pueden dar dos ni tres respuestas, sino que deben decantarse por una –y lo han hecho todos los entrevistados– aspecto este que permite entender ciertas aparentes contradicciones con resultados anteriores o quizá posteriores. La mayoría de las respuestas (51%) optan porque haya consultas previas a los cambios legislativos con sindicatos y patronales. Las consultas previas no niegan el papel soberano del Gobierno para proponer y del Parlamento para aprobar, pero asumen el papel socialmente determinante que tienen los actores sociales en el mercado de trabajo.

Esta es la pauta dominante en los países con tradiciones sindicales estructuradas. Tiene un nombre consagrado en la literatura y en las relaciones de gobernanza, se llama Diálogo Social, al que tanto la UE como la OIT conceden una gran importancia. Así ha sido también en España en el último periodo histórico, aunque con altibajos, en los bajos cabe situar los años de la actual legislatura, 2012-2015. Evidentemente no es una consulta vinculante y quienes señalan esta opción están pensando que en los tres últimos años este diálogo no ha existido, que es la fórmula que apoyan quienes piensan que el gobierno está legitimado para cambiar las normas, sin consultas ni acuerdos previos (8%). Pero la novedad que nos arrojan los datos que analizamos no estaría en la dinámica que expresan las dos respuestas que hasta ahora hemos comentado, que son las habituales en muchos países, sino en la tercera, ese 47% que señala “que no se deben cambiar aspectos substanciales en las normas laborales sin un acuerdo social previo”. Probablemente con ello se está expresando la profunda desaprobación que ha generado el cambio de unas relaciones laborales, construidas desde la transición, en manera unilateral en la reforma de 2012, cambio que va mucho más allá de lo que puede esperarse en una fuerte crisis del empleo, para llegar a elementos esenciales del modelo de relaciones laborales, como hemos expresado en un capítulo anterior de este Informe. Esta posición fuerte está expresando, a nuestro entender, dos exigencias: una, la de volver a un modelo de relaciones laborales pactado, como el que surgió en el Estatuto de los Trabajadores, en 1980; otra, garantizar en la norma aspectos que los sindicatos y los comités no siempre podrán obtener en la negociación colectiva, dada la debilidad de estas formas de representación más allá de la empresa grande y mediana, es decir, en el inmenso panorama de la empresa pequeña y de la microempresa.

La importancia que tienen los puntos de vista referentes al papel de los actores sociales en la regulación laboral, nos inclina a utilizar esta variable como explicativa de otras respuestas, siendo la primera precisamente los posibles cambios en la regulación laboral, como vemos en la Tabla 11.2, que viene a continuación.

Tabla 11.2. Papel de los actores sociales y posibles cambios en la regulación

Cambios que se deberían dar en regulación laboral	¿Qué papel deberían jugar las organizaciones sindicales y empresariales cuando se quieren cambiar aspectos importantes de una norma?			
	Acuerdo previo	Consulta previa	Gobierno decide	
¿Qué cambios cree que se deberían dar en la regulación laboral para crear empleo y de mejor calidad?	Reformas laborales para proteger el empleo (contra despidos abusivos y recortes en las condiciones de trabajo).	23%	25%	8%
	Mayor control de la inspección para que se cumplan las normas.	2%	3%	25%
	Dar más libertad a las empresas para fijar condiciones de trabajo.	0%	6%	8%
	Potenciar la capacidad de negociación de los sindicatos y comités.	13%	18%	25%
	No hay mucho que hacer, si no cambia la estructura productiva.	27%	26%	25%
	Perseguir y sancionar el empleo sumergido.	33%	15%	8%
	Otra ¿Cuál?	3%	6%	0%
	Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

## 5. ¿QUÉ CAMBIOS SE REQUIEREN EN LAS POLÍTICAS PASIVAS?

### 5.1. Mejorar las prestaciones

Las políticas pasivas constituyen una cuestión de gran trascendencia cuando un país tiene casi un 25% de paro, más de la mitad del mismo de larga duración. Por ello, hemos hecho una primera pregunta exploratoria sobre qué medidas los entrevistados propondrían respecto a las prestaciones por desempleo en una situación como esta. Las respuestas van en tres direcciones: el 45% han señalado que habría que incrementar las prestaciones –hay que recordar que más de la mitad de quienes

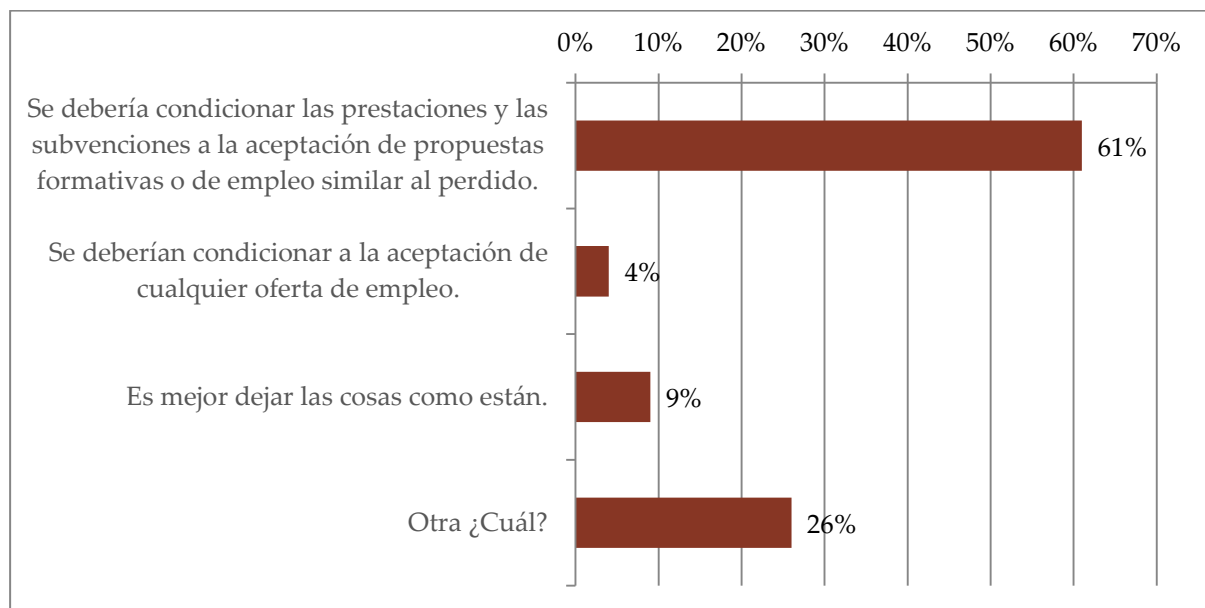
tienen cobertura reciben meramente un subsidio de 426 €- y la duración de las mismas. Para el 14% las cosas deberían seguir como están. Un 36% sugieren diversas alternativas, entre las que sobresalen dos por número de propuestas: por un lado instaurar algún tipo de renta permanente (renta básica, renta mínima, ingresos a quienes no tienen empleo ni otros recursos, etc...), por otro potenciar las políticas activas para estas personas (asesores de empleo que lleven un grupo manejable de parados, formación en general, formación especial para ciertos colectivos, simultanear parte de la prestación con empleo subvencionado). En realidad, todas estas respuestas están siendo sensibles, sobre todo, al problema de 1.800.000 parados de 45 y más años que cuanto más tiempo pasa menos posibilidades tienen de volver al empleo. Y todo indica que un número bastante importante de los mismos difícilmente van a volver al empleo. Para éstos, parecería que no hay más que tres salidas: encontrar algún tipo de empleo, subvencionado o de presupuestos locales; garantizar un subsidio hasta la jubilación; dejarlos en exclusión social. En cualquiera de los casos, sus pensiones de jubilación pueden quedar bastante mermadas. Y por supuesto, las respuestas que comentamos tienen también en mente que más del 50% de los jóvenes no encuentran empleo, muchos de ellos hace tiempo, o deben emigrar.

Ni siquiera los subsidios posteriores al agotamiento de la prestación pueden resolver el problema, a menos que sean mucho más altos de lo que son actualmente. Por tal razón, en diversos países se están desarrollando propuestas que complementan políticas pasivas y activas que es la pregunta que hemos sometido a la consideración de los entrevistados. De los resultados del Gráfico 11.5 se deduce que una mayoría significativa de los entrevistados (61%) piensa que se debería llevar a cabo un cambio muy importante en las políticas pasivas, es decir, condicionarlas a actuaciones formativas o de aceptación de un empleo similar al perdido. Convendría subrayar que no están pidiendo el fin de un derecho, puesto que, en una pregunta anterior, el 59% señalaban que las prestaciones deberían aumentar o permanecer como están. Ahora se está señalando que una forma de no perder la vinculación con el empleo es aceptar un empleo si es similar al perdido o, alternativamente, aceptar formación para encontrar otro empleo; aquí está la verdadera novedad. El 26% que refleja la opción "otra", sugiere propuestas que no aparecen en el cuestionario y que se refieren a actuaciones concretas, pero en la misma línea de vincular políticas pasivas y activas (por ejemplo, aceptar propuestas formativas o de empleo que mejoren su empleabilidad y su transición hacia otros empleos y sectores productivos, que las propuestas formativas sean adecuadas, que los servicios de empleo ofrezcan formación adecuada y asesoramiento a todos los parados) o bien señalan la

necesidad de que se cree empleo, si se quiere poner en práctica la estrategia de vincular políticas pasivas y activas, algo que resulta absolutamente razonable. Por tanto parece evidente que el sentido de fondo de la vinculación señalada es que se dé cuando se esté creando empleo o que se acelere la creación de empleo para actuar así. Mientras tanto vale lo que señala el 45% en la pregunta precedente: “se deberían aumentar las prestaciones y su duración puesto que la situación no facilita encontrar empleo”. Muy pocos de los encuestados son partidarios de dejar las cosas como están, porque obviamente no van a ningún sitio, y menos aún quienes creen que las prestaciones pasivas se deberían condicionar a la aceptación de cualquier empleo, probablemente porque ello podría ser fuente de desequilibrios e injusticias. Con todo, no cabe olvidar, como señalábamos en el capítulo 5 que algunos países ya van por ese camino.

**Gráfico 11.5. Posibilidad de implementar políticas pasivas y activas (prestaciones con formación y/o contrato) en mayor medida que actualmente**

N = 77.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

## 5.2. Las políticas pasivas para los mayores de 54 años

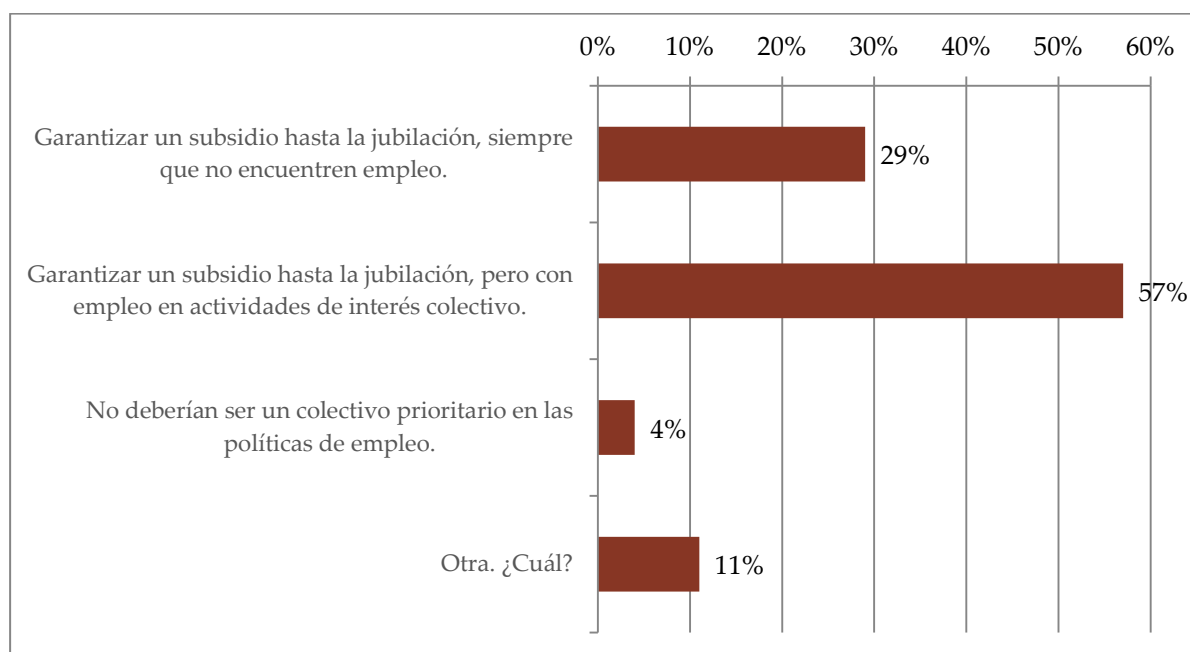
El riesgo de no volver al empleo después de un largo periodo de paro lo encontramos, en manera muy evidente en quienes tienen 55 y más años y, en manera aún más acentuada, en quienes tienen 60 y más. Respecto a las políticas pasivas para este colectivo de mayor riesgo, hemos querido preguntar a nuestros entrevistados, con el resultado que aparece en el Gráfico 11.6. La propuesta que realizan los entrevistados en manera muy contundente (86%) es que estas personas tengan un

subsidio hasta la jubilación, si no encuentran empleo. Obviamente no se señala la cuantía del subsidio, pero todos los entrevistados saben que estamos hablando de 425€. Esta baja cantidad es una de las razones por las que el 57% de ellos apunten a que el subsidio pueda compaginarse con un empleo en actividades de interés colectivo (que, se entiende, podría complementar el subsidio con fórmulas salariales diversas). La otra razón es la importancia que tiene mantener la dignidad del trabajo, sintiéndose útil para la propia familia y la sociedad. En realidad, podemos decir que prácticamente todos los encuestados se manifiestan en la misma dirección de necesidad de un subsidio, o mejor aún con algún empleo, puesto que el 11% que manifiestan otras opciones señalan respuestas de compatibilización de políticas pasivas y activas (políticas de apoyo a la contratación, formación con posibilidades de contratación, etc...)

Por lo que se refiere a quienes tienen 60 y más años, hemos podido verificar en diversas entrevistas que se está incrementando el número de ayuntamientos que ofrecen a estas personas empleos en actividades de interés comunitario de una duración suficiente como para poder tener unas prestaciones que no rebajen demasiado su cotización a la Seguridad Social, con el fin de preservar al máximo la cuantía de la pensión.

**Gráfico 11.6. Sobre actuaciones específicas respecto a los desempleados mayores de 54 años, señale la medida que consideraría más adecuada**

N = 76.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

Garantizar un subsidio hasta la jubilación, aunque con empleos -posiblemente temporales- en actividades de interés colectivo, parece ser una solución que comparten todos los enfoques de política económica, aunque con menor fuerza el liberal, que es mucho menos partidario de mantener una subvención hasta la jubilación, si no se encuentra empleo y, en consecuencia, mucho más partidario de que estos parados no deberían ser un colectivo prioritario en las políticas de empleo. También en estos casos debe mandar el mercado.

## **6. LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS**

Tal como hemos visto en el capítulo 6, el problema más relevante de las políticas activas en España, durante los últimos años, es la extraordinaria reducción de recursos que han sufrido, tanto respecto a los asignados en España hasta 2011 como respecto a lo que asignan otros países de la Unión Europea en la actualidad. Para justificar esta drástica reducción, se han presentado dos argumentos: el primero es que el importante crecimiento de la deuda pública ha obligado, por supuesto bajo la presión de Bruselas, a reducir gastos públicos y por tanto a hacerlo también en políticas activas; el segundo es que el gasto existente hasta 2011 era poco eficaz y, por tanto, de lo que se trata es de hacer más con menos, el conocido argumento de la eficiencia hoy tan de moda. Llama la atención que se reduzcan recursos en el capítulo que tiene que ayudar a los desempleados a encontrar empleo, cuando una cuarta parte de la población activa está parada y las investigaciones dicen que cuánto más alto es el nivel educativo menos frecuente es la situación de desempleo; a este argumento convendría agregar que tanto la Comisión Europea como el FMI aconsejan no sólo no recortar, sino dedicar más recursos a las políticas activas. El argumento de la eficiencia también se podría rebatir diciendo que si con la mitad del dinero se pretende conseguir lo mismo que se conseguía hace unos años, el manteniendo el presupuesto que había supondría poder obtener el doble de eficacia.

### **6.1. Recursos dedicados a las políticas activas**

Hemos querido ampliar este debate con los entrevistados del Delphi, pidiéndoles escoger entre una de las tres opciones que aparecen en el Gráfico 11.7, una vez les hemos recordado un dato clave, esto es, que España está en los últimos puestos de la UE en gasto en políticas activas por parado/año. La respuesta mayoritaria (54%) es la que más se fundamenta en el sentido común: es decir, cuantos más parados hay más



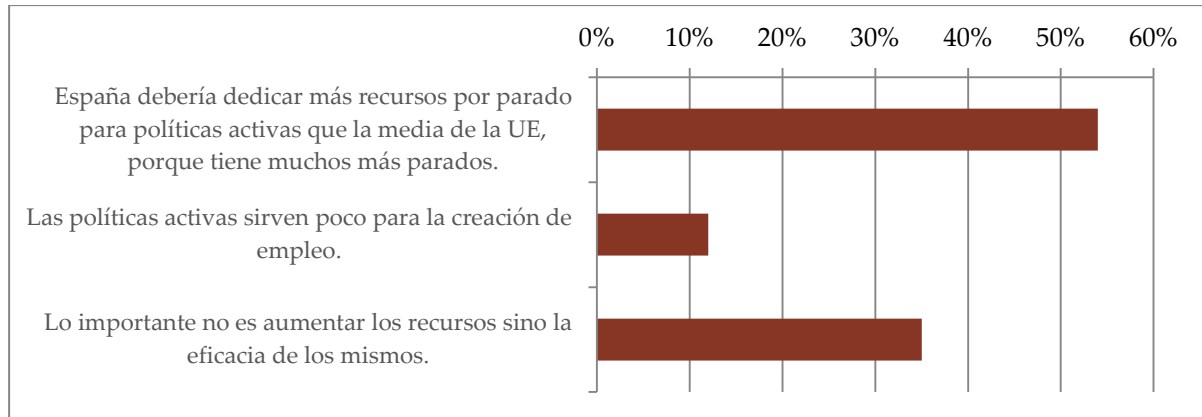
recursos por parado es necesario dedicar, si se quiere que las políticas activas sirvan de algo. Con todo, las otras dos respuestas nos hacen pensar que no sólo se trata de dedicar muchos recursos, sino de algo más. La segunda posición (35%) señala efectivamente que es más importante la eficacia de los recursos que su mero aumento, lo que nos permite dos consideraciones: por un lado que puede haber un problema de eficacia, ya que en España no es habitual evaluar a qué resultados se llega con las políticas activas, por lo que no sabemos si se está gastando mal el dinero, si posiblemente la gestión es más burocrática que eficaz, sin olvidar que se han registrado varios escándalos de malversación de fondos en algunos de los capítulos más importantes de las políticas activas. Por otro lado, también conviene considerar que, si bien la eficacia es lo más importante, si solucionamos el problema de la eficacia y conseguimos que las actuaciones ayuden al 60%, probablemente con más recursos podríamos conseguir llegar al 70% o al 80%. Por tanto, uno de los aspectos que este Informe puede poner de relieve es la necesidad de evaluar seriamente la eficacia de las políticas activas, juntamente con la urgencia de elevar los recursos dedicados a las mismas; la evaluación no se ha hecho nunca en España, excepto sobre aspectos muy parciales y realizada hace años.

El 12% restante de los entrevistados es mucho más crítico y viene a decir que las políticas activas sirven de poco si no se crea empleo. Este punto de vista ha aparecido en diversas ocasiones y es también nuestra convicción que las políticas de empleo sirven de poco sin políticas económicas adecuadas; pero en el grado en que se den estas últimas, las primeras tienen un efecto redistributivo importante.

Por ello, nuestra opinión es que conviene tener en cuenta las tres respuestas: se requiere incrementar los recursos por parado/año dedicados y es imprescindible evaluar sistemáticamente y desde fuera de la administración la eficacia de esos recursos en relación al objetivo que tienen. Pero, al mismo tiempo, debe ser actuada una política económica que impulse el crecimiento y el empleo.

**Gráfico 11.7. España se coloca en los últimos puestos de la UE en recursos dedicados a políticas activas por parado/año. En relación con esto, ¿cuál de las propuestas siguientes apoyaría?**

N = 78.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

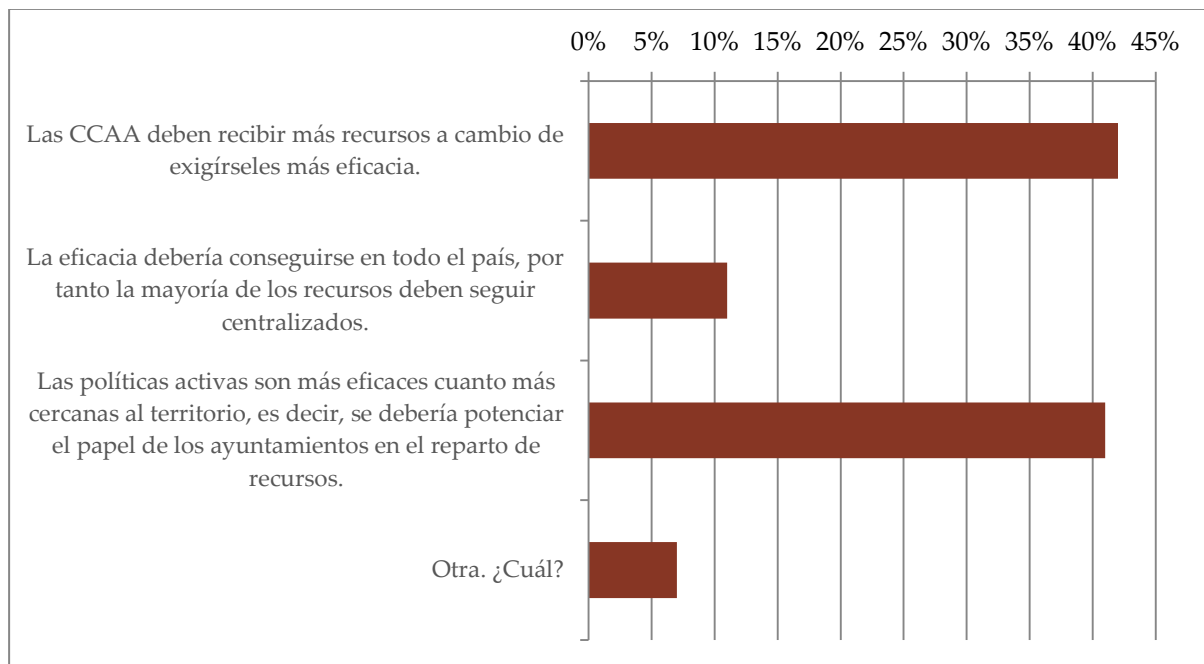
## 6.2. Recursos para CCAA y Ayuntamientos

Las CCAA han expresado su malestar en torno a la disminución de los recursos en políticas activas en los últimos años, disminución que cifran en torno al 60% (entrevista a técnicos SOC). Esto ha vuelto a incrementar el debate en torno a centralización versus descentralización de los recursos de las políticas activas, sin olvidar que la parte más importante de los mismos nunca ha estado descentralizada, como veíamos en un capítulo 6 de este Informe. Hemos planteado este tema a los entrevistados, proponiendo los dos términos del debate, CCAA versus Administración central e introduciendo un tercer actor en el escenario territorial, los ayuntamientos. Para nuestra sorpresa, y suponemos que para sorpresa de muchos otros, los entrevistados no sólo reafirman claramente la descentralización contra la centralización, sino que agregan una mayor descentralización, esto es, potenciar el ámbito local. Todo ello aparece como mucha claridad en el Gráfico 11.8, en el que un 42% de los entrevistados señalan que las Comunidades Autónomas deben recibir más recursos, a cambio de exigírseles más eficacia y un 41% optan porque los ayuntamientos sean más favorecidos en el reparto de los recursos dedicados a estas políticas. Resultan razonables estas opciones, si tenemos en cuenta que para la mayoría de los desempleados las posibilidades de reinserción están en empresas de su territorio o territorios cercanos, si efectivamente hay una implicación de las administraciones a ese nivel –estamos hablando de políticas públicas- puesto que son las administraciones y sus servicios de empleo quienes mejor conocen las necesidades de las empresas y las posibilidades de los desempleados. Llama la

atención, en manera particular, la importancia que los entrevistados dan a los ayuntamientos si se quiere que las políticas de empleo sean eficaces. Pero, si esto es así, es necesario dar el siguiente paso consistente en que estas administraciones tengan un mayor protagonismo en la gestión de los recursos de las políticas activas. Quizá esta es una de las asignaturas pendientes en las políticas de empleo de España.

**Gráfico 11.8.** Desde 2012 se exige a las CCAA más eficacia, pero reciben menos recursos que antes de ese año. ¿Por qué opción de las siguientes se decanta Ud.?

N = 76.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

Por último, cabe señalar que la inmensa mayoría de los entrevistados (el 79%) no ven diferencias respecto a la eficacia de las políticas activas comparando los 3 últimos años con los tres que los habían precedido, también en situación de crisis, algo que abre diversas hipótesis que sería necesario retomar. Quizá el significado de esto es que cuando la destrucción de empleo ha sido tan elevada y la creación tan escasa las políticas activas tienen pocas posibilidades de cambiar el panorama. Quizá lo que pasa es que los gobiernos de este país, a los diversos niveles, no se han tomado nunca en serio las políticas activas de empleo. Quizá lo que se pide es que haya una remodelación, y un debate previo, que permita definir de otra manera las políticas activas de empleo, que sean capaces de apoyar a quienes buscan una nueva ocupación y generar confianza en los desempleados.

### 6.3. En torno a la formación

La formación es el capítulo más importante en las políticas activas en todos los países de la UE, ya pensemos en la formación que reciben quienes están trabajando ya sea aquella a la que pueden acceder quienes han quedado sin empleo, justamente para mejorar sus posibilidades de encontrar una nueva ocupación.

Muchos expertos piensan que un nuevo modelo productivo se construye, obviamente durante tiempo, poniendo el acento sea sobre la demanda (inversiones, nuevos sectores productivos) que sobre la oferta (mejorando las capacidades de los trabajadores). Tal como veíamos en el Delphi de 2012, por parte de la oferta las bases de este nuevo modelo están, se decía entonces, en “fortalecer el sistema educativo en forma muy seria, desde la etapa de preescolar, algo que no sólo mejoraría las competencias del trabajo, sino que, en términos más vitales y globales, reduciría drásticamente el abandono escolar, uno de nuestros grandes males”; marcaban esa dirección el 38% de las propuestas, 16% de las cuales se centraban en formar a los jóvenes del fracaso escolar. Ahora bien, si nos limitamos a las políticas activas, tenemos el instrumento de la **formación continua** en la empresa que puede y debe jugar un papel en la construcción de un nuevo modelo productivo, en el que la mejora del empleo sea un punto clave. Pero hay muchas personas que han perdido su empleo y deben encontrar otro sea en un nuevo modelo productivo o en el mismo con algunos retoques. Vamos a referirnos a ambos capítulos.

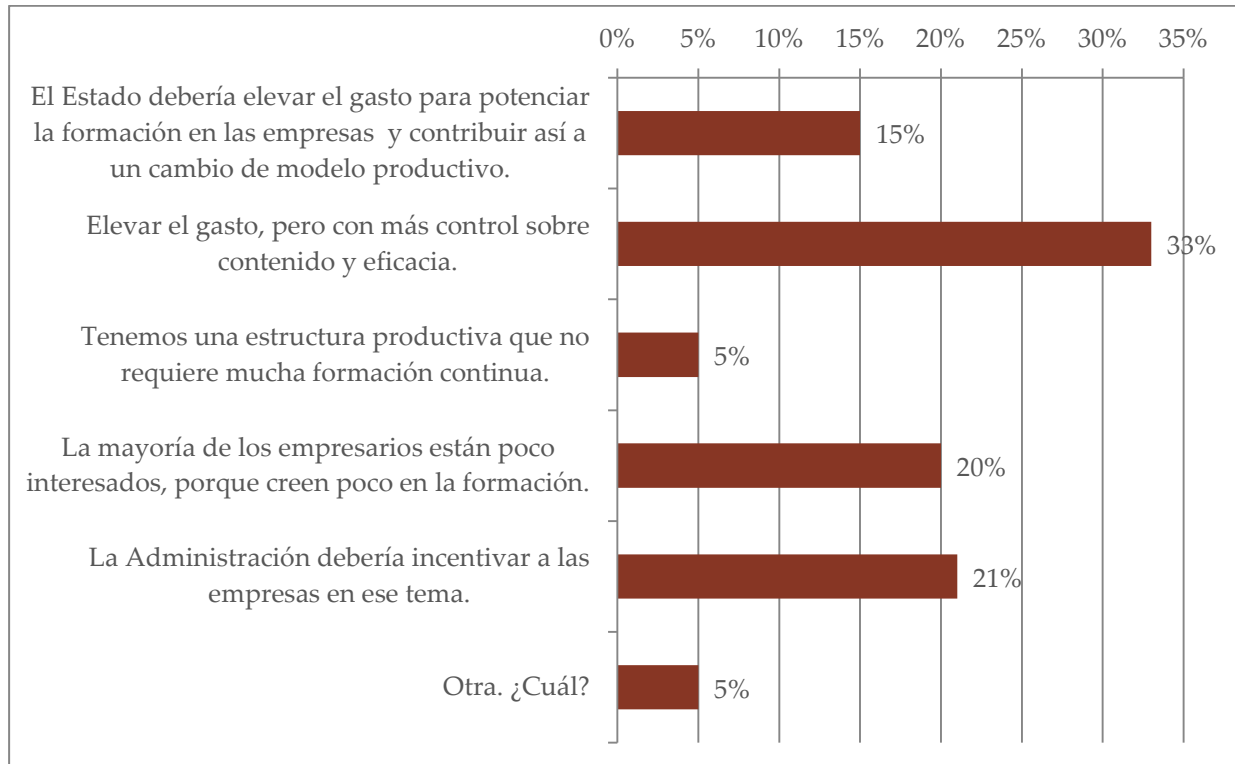
#### 6.3.1. La formación continua

La formación continua puede ser, si bien administrada, una pieza angular no sólo para la empresa, sino también para preservar el empleo en los futuros cambios. El Gráfico 11.9, resultado de una pregunta en la que los encuestados podían proponer un máximo de 2 opciones, nos señala que el 48% de esas opciones se decantan por elevar el gasto actual en formación continua, aunque otro 33%, también favorable a incrementar el gasto, señala que hay que controlar más el contenido y la eficacia. Es decir, habría que formar con sentido estratégico de consolidación, no meramente para obtener los recursos disponibles para formación, a veces con utilización cuestionable. Que esta última posibilidad pueda hacerse presente, como han manifestado diversos escándalos de malversación de fondos, es apoyado indirectamente por aquellos que dicen que la mayoría de los empresarios están poco interesados en la formación (20%), un punto de vista que también explica por qué muchas empresas no ponen en esa tarea recursos complementarios. Finalmente, una tercera opción parecería apuntar a la clave para convertir la formación en la empresa

en una palanca de cambio: que la administración incentivara a las empresas a invertir en formación (21%), lo que implicaría que las empresas buscaran algún vínculo entre formación, innovación y productividad.

**Gráfico 11.9. España dedica a la formación continua poco más de 1.000 millones/año, aparte de lo que puedan dedicar las empresas. ¿Por cuáles opciones, de las siguientes, se decanta?**

N = 135.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

Si relacionamos los enfoques de política económica señalados anteriormente con posibles actuaciones en formación continua, podemos verificar que los diversos enfoques tienden a decantarse bien hacia la necesidad de elevar el gasto en la actividad (orientaciones de Política Keynesiana y Cambio de Paradigma) o bien hacia la exigencia de incentivar a las empresas para que participen (Liberal y Apoyo a empresa), aunque entre un quinto y un cuarto de las respuestas señalan que los empresarios están poco interesados en la formación. Esta última apreciación viene a significar que hay una proporción importante de empresas que están poco interesadas en la formación continua porque tienen un tipo de mano de obra de contratación precaria de la que piensan que puede no seguir en la empresa en algunos meses y por tanto es poco útil dedicar esfuerzos a su formación.

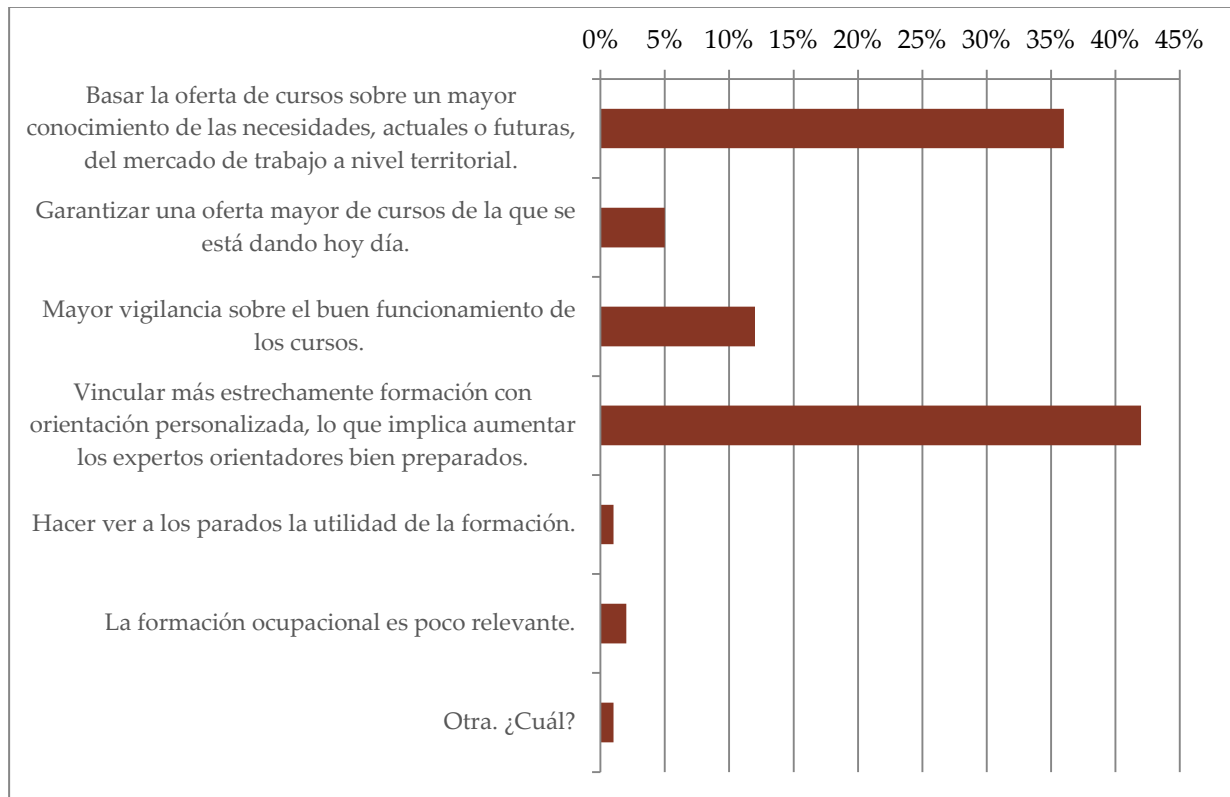
### 6.3.2. Formación ocupacional

En el presente trabajo hemos dado mucha importancia a la **formación ocupacional**, dada su estrecha vinculación con posibles salidas del desempleo. Los entrevistados del Delphi han escogido dos opciones que tienden a privilegiar sea las necesidades presentes y futuras de las empresas sea las de los desempleados. Un 42% de las opciones plantea que se vincule más estrechamente formación con orientación personalizada. Es la práctica que se lleva a cabo en los países en los que esa formación ocupacional cumple sus objetivos; lo cual recuerda que se debería tener en cuenta que la orientación personalizada implica tener más expertos y mejor preparados en esa materia. La eficacia, para estos, se garantizaría mejor subrayando la capacitación de la oferta. Sin embargo, la opción que pone el acento de la posible eficacia sobre la adecuación de la formación a las necesidades de la demanda, obtiene apoyos similares, un 36%. En este caso se supone que los cursos que mejor cumplen su objetivo son aquellos que están basados en las necesidades reales del mercado de trabajo en un territorio concreto. Esto nos lleva abiertamente a una cuestión a la que el debate y las experiencias dan mucho relieve, la importancia o no de definir las necesidades de la formación a nivel local o de territorio homogéneo, porque es allí donde están la mayoría de las empresas, contra tendencias frecuentemente centralizadoras en este tema. Todo ello, sin querer esquivar que hay empresas que definen sus necesidades de mano de obra no sólo a nivel de un territorio local o de un estado o de un escenario superior como la UE. Un porcentaje no despreciable (12%) se decanta por el punto de vista de la eficiencia, subrayando la necesidad de que haya un buen funcionamiento de los cursos.

Ciertamente, algunos piensan que falla el funcionamiento de los cursos, pero no son tantos. Más aún, es llamativo que muy pocos piensan que lo que falla es una supuesta baja oferta de cursos y que son menos aún los que creen que los parados no vean la utilidad de la formación ni siquiera quienes piensan que la formación ocupacional es poco relevante. De las respuestas se deduciría que la formación ocupacional es relevante y que lo que falla es o bien adecuarla mejor a las necesidades reales o vincularla más estrechamente al proceso de búsqueda individual de empleo.

**Gráfico 11.10. Para conseguir que la formación ocupacional juegue un papel más eficaz en la búsqueda de empleo, ¿sobre qué aspectos se debería poner el acento?**

N = 146.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

También aquí hemos querido contrastar las grandes orientaciones a nivel de política económica con propuestas para incrementar la eficacia de la formación ocupacional para encontrar empleo. En que sea necesario vincular más adecuadamente formación con orientación personalizada, los cuatro enfoques de políticas económicas parecen coincidir, lo que subraya su importancia. Pero la coincidencia es bastante menor cuando se plantea la necesidad de que la oferta formativa se adecue a las necesidades del mercado de trabajo; en esto la orientación Liberal cree menos, probablemente porque puede pensar que se invaden las competencias de las empresas. También da mucha más importancia que el resto a que haya una mayor vigilancia sobre el buen funcionamiento de los cursos; esto es muy loable, aunque pensamos que habría que evitar llegar a la estrategia anteriormente señalada de que se puede hacer más con menos y no tener más ambición. El indicador de eficiencia es clave para medir la adecuación del instrumento, pero en políticas se debe poder evaluar la eficacia de las mismas sobre los posibles beneficiarios.

Tabla 11.3. Eficacia de la formación ocupacional y orientación de política económica

Para conseguir que la formación ocupacional juegue un papel más efectivo en la búsqueda de empleo, ¿sobre qué aspectos se debería poner el acento?	Política Keynesiana	Apoyo a empresa	Política Liberal	Cambio de Paradigma
Basar la oferta de cursos sobre un mayor conocimiento de las necesidades, actuales o futuras, del mercado de trabajo a nivel territorial	39%	41%	27%	40%
Garantizar una oferta mayor de cursos de la que se está dando hoy día	4%	3%	2%	6%
Mayor vigilancia sobre el buen funcionamiento de los cursos	10%	9%	25%	10%
Vincular más estrechamente formación con orientación personalizada, lo que implica aumentar los expertos orientadores bien preparados	43%	43%	41%	41%
Hacer ver a los parados la utilidad de la formación	0%	1%	2%	1%
La formación ocupacional es poco relevante	3%	2%	0%	2%
Otra	1%	1%	2%	0%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
N=178				

#### 6.4. Reconocimiento de habilidades profesionales

Un aspecto de relieve en términos formativos es el reconocimiento de la profesionalidad basada en la experiencia laboral, dado que muchos trabajadores no han tenido otras oportunidades de acreditar sus conocimientos. Hemos querido preguntar sobre esta cuestión a los entrevistados y hemos recibido, sobre todo, dos tipos de respuestas que van dirigidas a eliminar los obstáculos que siguen encontrando los trabajadores, a pesar del tiempo que esta normativa lleva ya vigente. El primero se refiere a ampliar el conocimiento, entre trabajadores y empresas, de la



importancia que tiene este reconocimiento de profesionalidad (lo señala el 55%). El segundo subraya la necesidad de simplificar los procesos para conseguirlo (lo señala así el 42%). En otras palabras, muchos no conocen que existe esta posibilidad otros, conociéndola, pueden verse desanimados por la complejidad de los procedimientos. Pero el reconocimiento de profesionalidad puede ser para trabajadores de edad, buenos conocedores de su oficio, la única carta de presentación en otra empresa, cuando pierden el empleo; es más importante, y probablemente más eficaz, que poder llevar a cabo cursos de adquisición de nuevas competencias.

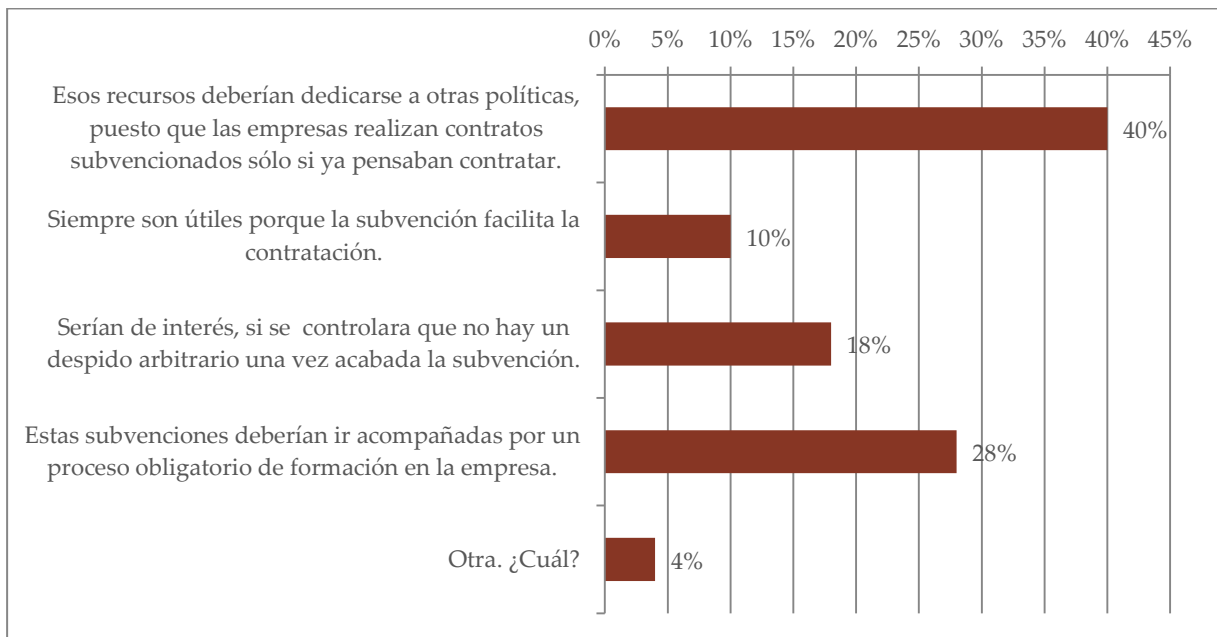
### **6.5. El fomento de la contratación**

Tradicionalmente el fomento de la contratación ha sido la política activa que más recursos ha recibido en España, a pesar de que ha bajado en los 2 últimos años, tal como ha quedado señalado en los capítulos 6 y 8 de este Informe. Sin embargo hay críticas muy contundentes a su eficacia y muchos la consideran un simple mecanismo de subvención parcial de contratos que, de todos modos, se habrían hecho. Hemos querido sondear el punto de vista de los entrevistados al respecto. El Gráfico 11.11 pone de manifiesto que la idea que recoge más consenso (40%), es precisamente la que acabamos de señalar, es decir, que las empresas utilizan contratos bonificados cuando ya pensaban contratar, por tanto que esta política tiene poco sentido y los recursos serían más eficaces en otras. Evidentemente, no todos los contratos obedecen a esa lógica, en particular no es así cuando afectan a colectivos con hándicaps específicos que no serían contratables sin esa subvención, como señala el 11% de las respuestas. Sin embargo, hay otros puntos de vista y no podemos olvidar que se trata de una práctica existente en otros países. Hay respuestas que plantean reformas con el fin de convertir esta política en eficaz: el 28% de las respuestas señala que la subvención a la empresa debería tener una contrapartida, consistente en un proceso obligatorio de formación en la misma; el 18% de las respuestas pone, además, la condición de que no haya un despido arbitrario, una vez acabada la contratación. En realidad, lo más consistente de estas dos respuestas es que expresan la exigencia de que se pongan condiciones a la política de fomento a la contratación de las cuales se pueda derivar alguna garantía para los trabajadores contratados una vez la subvención ha acabado. Con todo, unas adecuadas condiciones de control son difíciles de cumplimentar, a menos que haya un seguimiento continuado de estos contratos dentro de la empresa, por parte del Servicio de empleo local, con el fin de conseguir que ese puesto de trabajo se consolide una vez que acabe la subvención. Así sucede en algunos países, el ejemplo

más claro de los cuales es Dinamarca, que es el país que más recursos dedica a este capítulo de las políticas activas. Claro que este enfoque supone que los servicios de empleo cuenten con suficientes expertos laborales para hacer el seguimiento de estos empleos bonificados en las empresas.

**Gráfico 11.11. Gran parte de los recursos en políticas activas se dedican a subvención a la contratación. ¿Qué propuestas señalaría para garantizar la eficacia de esos recursos?**

N = 114.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

Podemos ir más al fondo de las respuestas a esta cuestión analizándolas en función de las concepciones de política de empleo a las que nos hemos venido refiriendo. Las orientaciones de política económica más críticas con la subvención al fomento a la contratación son aquellas que fían mucho la recuperación al papel de la administración o a un cambio notable de paradigma; la menos crítica es la neoliberal. En contraposición, cuando se plantea un control para que no haya despidos arbitrarios al final de la subvención es la orientación liberal la menos exigente con las empresas. Por el contrario, es el enfoque Liberal el que más fuertemente aboga porque ese tipo de contratación vaya acompañado por formación obligatoria en la empresa.

## 6.6. La formación con contratación

Ofrecer formación a los parados con contratación durante un tiempo suficiente parece una medida con sentido cuando determinados colectivos no encuentran empleo, dado que ello permite al desempleado implicarse más a fondo en su formación. Hemos querido tener el punto de vista de los expertos respecto a cambios que podrían mejorar la eficacia de este programa.

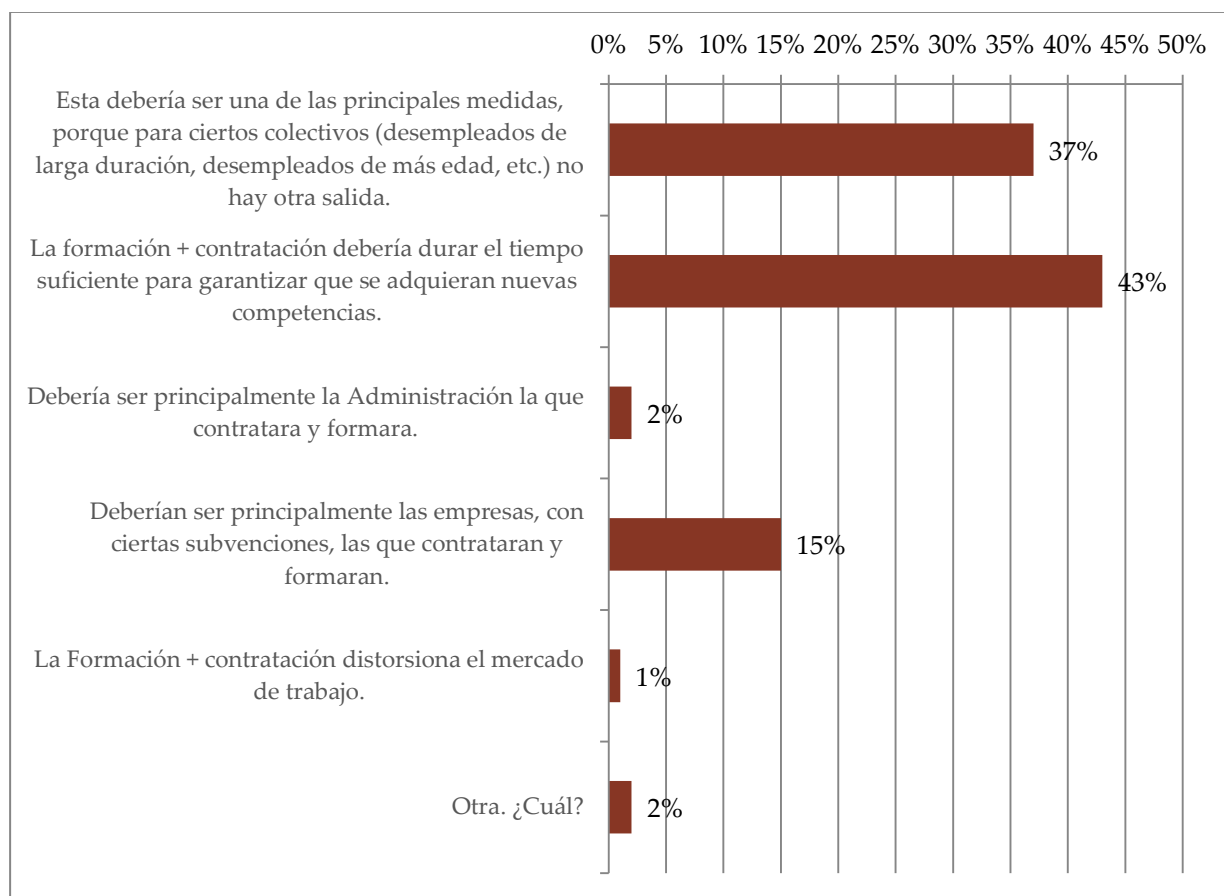
En primer lugar, parecería razonable incrementar en forma substancial los recursos de esta medida que podría tener diversos objetivos a medio y largo plazo. Serviría para que varios miles de desempleados pudiesen cobrar un salario por un cierto tiempo, sin perder competencias, que es lo que normalmente sucede a quienes están mucho tiempo sin trabajar. Si esa formación estuviese bien programada y bien gestionada, podría preparar a mucha gente para cambios que se pueden dar en el modelo productivo a medio plazo. Aunque esto nos pone de manifiesto, una vez más, la necesidad de políticas económicas y políticas industriales consistentes al mismo tiempo que se recurre a políticas activas de empleo.

El gráfico 11.12 pone de manifiesto la postura de los entrevistados ante la baja importancia económica que se atribuye a este programa. Un 37% de las propuestas señalan que este tipo de programa puede que sea la única vía de inserción para determinados colectivos (desempleados de larga duración, desempleados de más edad), mientras que el 43% agrega que los programas de este tipo deberían durar el tiempo necesario para poder consolidar competencias. Un porcentaje no menor (15%) viene a indicar el camino para llevar a cabo los cambios, es decir, subvenciones a las empresas, se entiende que con garantía de que se imparta la formación adecuada. No son relevantes las propuestas que señalan que esta fórmula sea llevada a cabo principalmente por la administración, y son menos aún los que piensan que esta fórmula distorsionaría el mercado de trabajo.

Por todo ello, quizá no sería descabellado que una parte de los recursos de fomento a la contratación cambiaran hacia esta vía, de formación con contratación, con la garantía de que se dedica a la formación el tiempo, las enseñanzas y las formas organizativas adecuadas como para garantizar la adquisición de competencias. Parece obvio que el control de estas condiciones debería pasar a los servicios de empleo del territorio en el que está establecida la empresa.

**Gráfico 11.12. Al programa de formación con contratación se asignan pocos recursos en comparación con otros programas. ¿Opta por algún tipo de remodelación?**

N=122.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

## 7. POLÍTICAS DE EMPLEO PARA JÓVENES

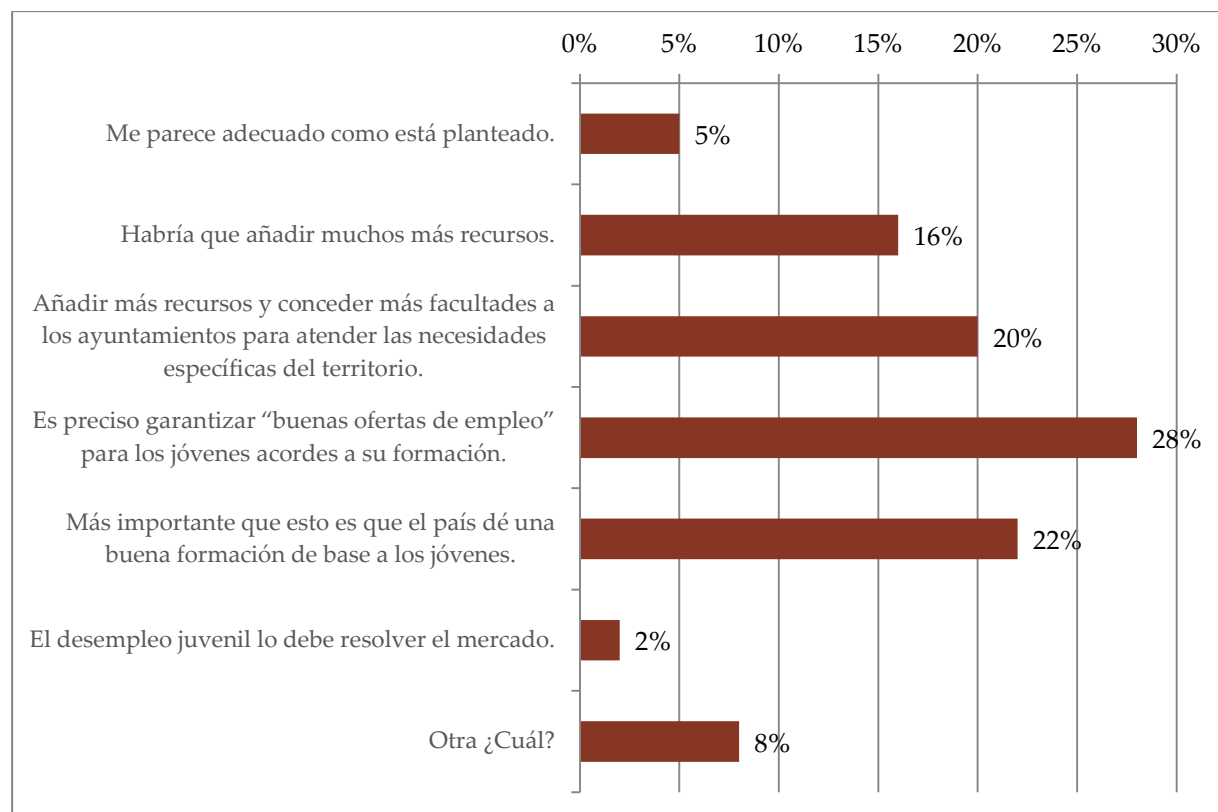
Uno de los colectivos a los que las políticas de empleo están dedicando más esfuerzos es el de jóvenes, tal como hemos visto en el capítulo correspondiente de este Informe (Joan). Hemos querido empezar pidiendo a los entrevistados una valoración del programa de Garantía Juvenil de la UE, tal como aparece en el Gráfico 11.13. En realidad, la mayoría de las opciones no asumen que esas medidas – recordémoslas: ofrecer a todo joven que lleve 6 meses en paro un trabajo o una posibilidad de formación- sean la solución al elevado desempleo juvenil. Más bien piensan en otras soluciones como dar una buena formación de base a los jóvenes (22%) y garantizar buenas ofertas de empleo para los jóvenes acordes con su formación (28%). Ciertamente esta última opción no sería incompatible con la garantía juvenil en teoría, pero lo es en la práctica. A ello habría que añadir que las

propuestas que creen que la Garantía juvenil puede ser una opción exigen que tenga muchos más recursos (16%) y/o que además de tener más recursos se acerque más al territorio, concediendo más facultades de intervención a los ayuntamientos sobre la misma (20%). Es insignificante la opción que, sin más cambios, piensa que el programa al que nos referimos es adecuado (5%). Estos puntos de vista concuerdan bastante con una cierta opinión que atribuye al programa de Garantía Juvenil más importancia publicitaria que de cambio real.

En resumen, tres son los puntos de vista relevantes de los expertos ante el Plan de Garantía Juvenil: para que funcione hay que contar inapelablemente con dos condiciones previas, que son, dar una buena formación de base a los jóvenes y conseguir que el sistema productivo ofrezca empleos adecuados a esa formación. Si se tiene esto, y se cuenta con más recursos de los que la Comisión ha puesto encima de la mesa, como siempre rebuscando en otros cajones, la Garantía Juvenil funcionaría.

**Gráfico 11.13.** *El desempleo de menores de 25 años es objeto de preocupación en la UE, que financia parcialmente el Plan de Garantía Juvenil. ¿Cómo evaluaría este Plan?*

N = 129.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

No existen grandes diferencias respecto a las opciones que refleja el gráfico, en función del enfoque de políticas de empleo de los entrevistados, lo que da mayor solidez a los resultados descritos. Las únicas diferencias reseñables son que los liberales creen que no se deberían añadir más recursos a este tipo de programa y que son ellos también los más convencidos de que el problema del desempleo juvenil lo debe resolver el mercado, no las políticas. Todo de acuerdo a lo que se podía esperar.

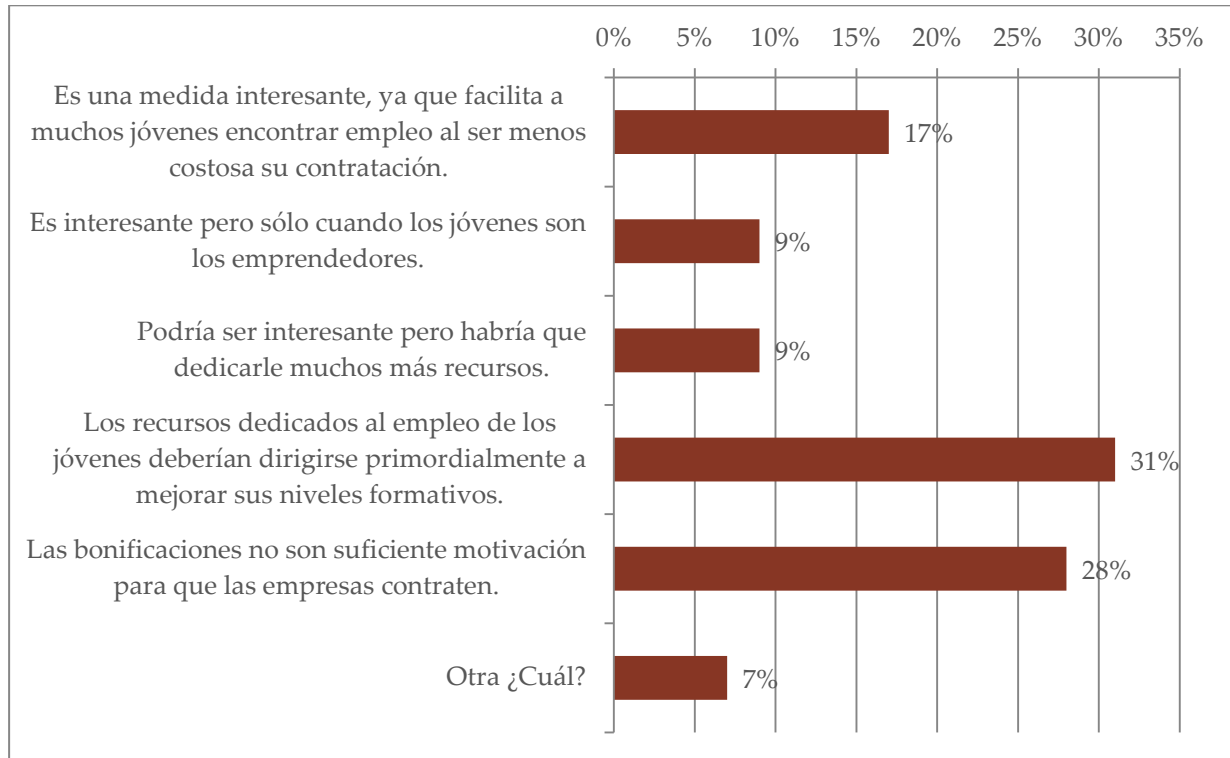
Entremos más en concreto en la práctica española de la Garantía Juvenil y en otras actuaciones relacionadas con el paro de los jóvenes. Su medida estrella es la bonificación de las cuotas de la Seguridad Social durante 1 año. La mayoría de las opciones escogidas por los expertos, tal como puede verse en el Gráfico 14, se decantan por alternativas a la manera en la que el programa de Garantía es aplicado en España: el 31% de dichas alternativas señala que los recursos deberían dirigirse a mejorar los niveles formativos de los jóvenes y el 28% indica que las bonificaciones no son suficiente motivación para que las empresas contraten. El argumento que hay en el fondo de la segunda opción indicada es la conclusión a la que llegan diversas investigaciones, tal como hemos señalado en el capítulo 8 de este Informe y CIS, Informe social de España 2015<sup>8</sup>). Mientras que la otra opción está indicando que la formación permanece y la bonificación puede durar sólo un breve periodo de tiempo y luego decaer con riesgo de que también decaiga el puesto de trabajo. Otras dos opiniones ponen también alguna objeción a la mencionada práctica de las bonificaciones: por un lado se indica que es de interés sólo cuando los jóvenes beneficiados son emprendedores (9%) y por otro se señala que sería interesante sólo si se le dedicasen más recursos (9%). La opción que subraya que la medida es interesante, tal como es y tal como se practica, recibe sólo el 17% de las opciones. Por tanto, no parece que el camino para conseguir la inserción de los jóvenes parados sea bonificar sus contratos, al menos al estilo español que prácticamente no realiza el seguimiento de los itinerarios laborales de esos jóvenes cuyos contratos ha bonificado. Un seguimiento o bien una bonificación con formación obligatoria, en parte en la empresa en parte fuera de la misma, podría cambiar bastante las perspectivas de futuro de esos jóvenes.

---

<sup>8</sup> En prensa

**Gráfico 11.14.** *La medida contra el desempleo juvenil a la que se dedican más recursos es la bonificación de las cuotas de la Seguridad Social en las contrataciones de jóvenes parados o de aquellos a quienes los nuevos empresarios jóvenes contratan. ¿Cómo califica esta medidas?*

N = 127.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

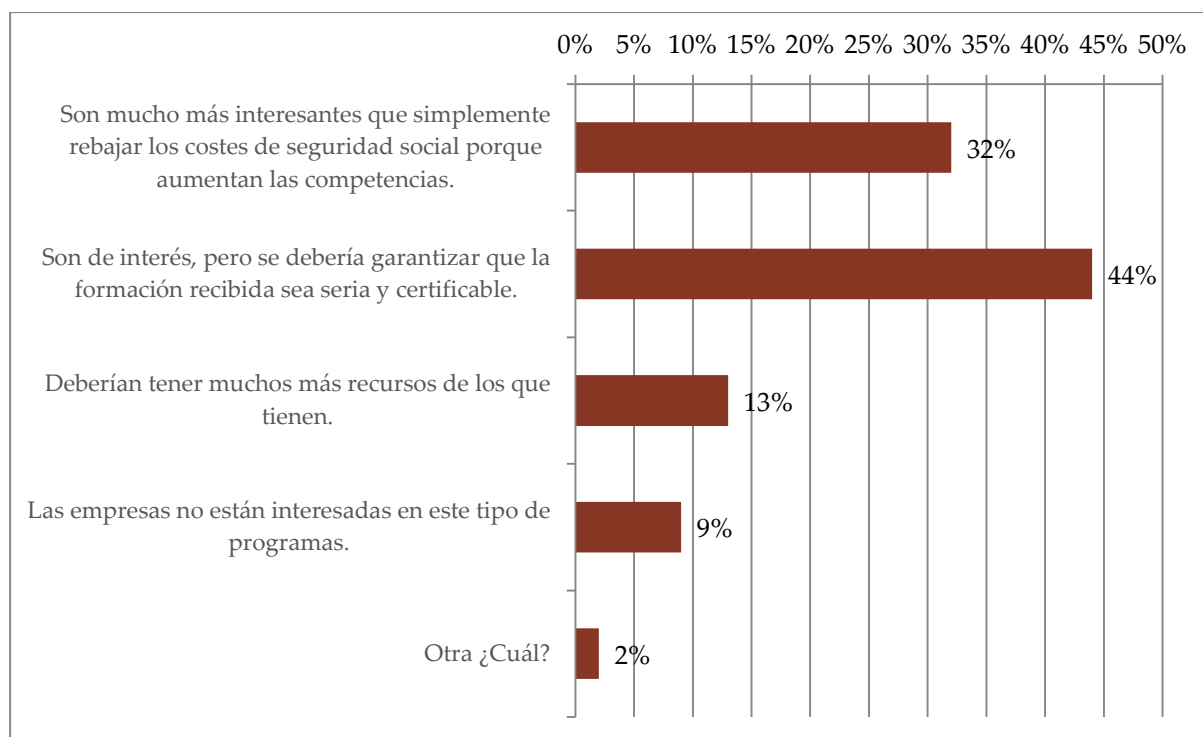
Parecería que otro tipo de actuaciones, en opinión de los expertos, y específicamente los programas de formación dual o formación con contratación, podrían ser de mucho mayor interés para una futura inserción de los jóvenes, tal como podemos verificar en el Gráfico 11.15. En el mismo aparece que el 32% de las propuestas escogidas señalan que estas actuaciones son mucho mejores que meramente rebajar los costes de contratación, mientras que el 44% subraya el interés de estas propuestas, siempre que garanticen que la formación sea seria y certificable. En realidad se trata de hacer frente al desempleo de los jóvenes con una apuesta seria por la mejora de la formación de los mismos, siendo en muchos casos la contratación una garantía para que esos jóvenes puedan acceder a la formación sin trabas económicas. De hecho, el programa europeo de Garantía Juvenil está abierto a esta modalidad, que no está siendo la prioridad de la administración española.

Sigue habiendo quien señala que las empresas no están interesadas en este tipo de programas, pero la realidad es que una bonificación orientada en el sentido

que estamos señalando puede atraer a muchos empresarios, puesto que les garantiza mano de obra mucho mejor formada y más motivada.

**Gráfico 11.15. Los programas de formación con contratación para jóvenes también tienen un cierto relieve (programas de formación dual, formación + contratación, etc.). ¿Qué aspectos pondría de relieve de los siguientes?**

N=126



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

Si queremos sintetizar el punto de vista de los entrevistados sobre las políticas de empleo dirigidas a los jóvenes, basta que señalemos las respuestas a la pregunta: “¿Le parece que hemos avanzado en la creación de empleo para los jóvenes en 2014?” a la que el 44% responden que poco y el 53% contestan que nada. Un resultado muy magro, a juzgar por lo que piensan estos expertos.

Si tenemos en cuenta los datos señalados en las últimas páginas, parecería que hay poca confianza en ese programa de la UE y menos aún en la forma en la que lo está aplicando la Administración española. Si volvemos al primer capítulo de este Informe, podemos ver que el año 2014 los datos muestran que la ocupación entre los jóvenes ha crecido en manera significativamente mayor que en otros grupos de edad. Pero casi el 80% de los nuevos puestos son temporales y los empleos a tiempo parcial han subido espectacularmente, predominando los que ocupan menos de 15 horas. No es un gran éxito el que registra el programa de Garantía, por ahora.



## 8. ¿YA NO SE NECESITAN POLÍTICAS DE EMPLEO PARA LAS MUJERES?

Los programas de empleo específicos para las mujeres han ido desapareciendo poco a poco de la panoplia de actuaciones de las políticas de empleo. Las administraciones tienden a interpretar que habiendo llegado en 2007 a casi al 60% de tasa de empleo no eran necesarios programas específicos para las mujeres, sino que lo que se requería era que las mujeres aparecieran claramente en todos los programas, en manera transversal. Muchos expertos piensan que las cosas no son tan sencillas como para prescindir de la especificidad de los programas por género (para dedicar una especial atención a las mujeres). Por ello hemos querido someter esta cuestión a la consideración de los entrevistados del Delphi. El resultado aparece en el Gráfico 11.16.

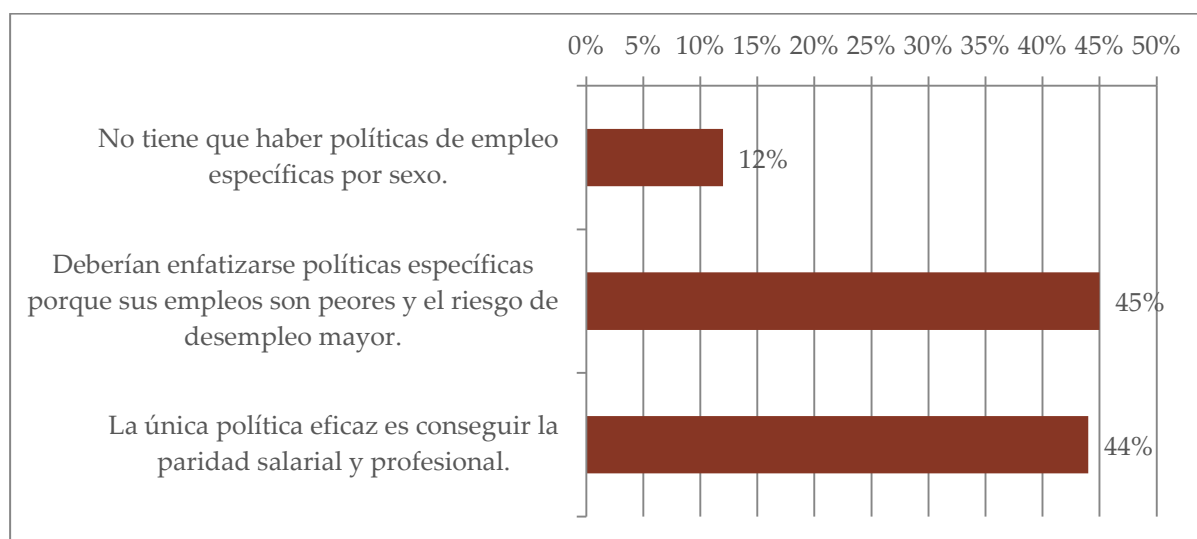
Hemos querido introducir una propuesta de orden más estructural, que hemos llamado paridad salarial y profesional, frente a la contraposición que estamos comentando entre programas específicos para mujeres y programas generales o transversales. La sorpresa que nos arroja el cuestionario es que una proporción elevada de las repuestas (44%) señalan que la mencionada paridad salarial y profesional es la política verdaderamente eficaz; es cierto que en esta política se ha avanzado bastante en el ámbito de empleo público, aunque en los niveles alto las mujeres siguen teniendo posiciones de segunda línea, principalmente porque las instituciones y los trabajos están organizados con visión muy masculina. Pero el problema fundamental está en el sector privado, donde se podría avanzar en igualdad real de oportunidades con políticas de normas claras, premios y sanciones. No parece de recibo que a estas alturas tengamos que seguir hablando de diferencias salariales tan llamativas. Sin embargo, también es cierto que una elevada proporción de respuestas (45%) plantea volver a las políticas específicas, precisamente porque el colectivo femenino tiene empleos peores y por tanto mayor riesgo de desempleo. Es la posición realista que prefiere seguir avanzando poco a poco. Finalmente, es relevante constatar que son muy pocos (12%) los que piensan que la práctica actual, la llamada transversalidad, es la posición adecuada; en efecto, el mercado por sí sólo no suele superar discriminaciones que le son funcionales, por ello no hacer nada no conduce a ningún cambio.

Por otro lado, los marcos culturales y de división del trabajo en los que nos seguimos moviendo demandarían medidas de conciliación, como señalan los Planes Anuales de Política de Empleo 2013 y 2014, aunque luego están faltos de medidas para llevar a cabo dicha conciliación. Los entrevistados en el Delphi sugieren un par

de medidas para llenar ese vacío: que una persona de la pareja pudiera escoger horario de formación o empleo cuando entra en medidas de política activa (61%) o que las instituciones garanticen algún tipo de guardería para los niños mientras sus padres realizan los cursos, si ello se requiere (35%). No parecería que sean medidas demasiado costosas ni excesivamente complejas, sin embargo sólo a nivel de algunos ayuntamientos son tenidas en cuenta, éstas u otras similares.

**Gráfico 11.16. Sobre posibles políticas de empleo para las mujeres desempleadas, ¿de cuál de las siguientes opciones sería más partidario/a?**

N = 78.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

Un hecho incuestionable es que una parte del empleo que está creciendo en 2014 es empleo a tiempo parcial que, igual que antes de la crisis, va en mayor medida al colectivo femenino que al masculino. Si echamos la vista atrás, a la historia reciente del mercado de trabajo en los países europeos en los que se ha desarrollado esa modalidad de empleo (ver Tabla 11.4) podemos percibir tres direcciones diferenciadas de este fenómeno. En primer lugar están los países en los que el trabajo a tiempo parcial hasta la actual recesión tendía a representar un porcentaje bajo, aunque mayoritariamente de mujeres: eran, por un lado, los países con elevado empleo sumergido, los del Sur de Europa, y por otro lado los países del Este, en los que aún se mantenían características de una cierta igualdad de trabajo entre los sexos. En segundo lugar tenemos los países que han desarrollado el trabajo a tiempo parcial como una política activa de empleo, en parte pensando en las mujeres, países nórdicos y algunos de la Europa Central; en algunos este trabajo a tiempo parcial tiene condiciones aceptables, gracias a los apoyos que ha puesto el Estado, lo que se

refleja en un porcentaje elevado de voluntariedad mientras que en otros la voluntariedad es más baja porque las condiciones son peores. Finalmente tenemos aquellos países en los que ha decidido el mercado y se ha desarrollado un trabajo a tiempo parcial con condiciones poco apetecibles, caso del Reino Unido o Francia, aunque la proporción de los empleos a tiempo parcial no sea pequeña.

Más allá de la posible tipología que sugerimos, lo que es incuestionable según los datos de la Tabla, es que el empleo a tiempo parcial se ha incrementado durante la crisis en casi todos los países. Es decir, las empresas han incrementado esa oferta por encima de otras. El grado de no voluntariedad de este tipo de empleo o, dicho de otro modo, la proporción de quienes quisieran trabajar a tiempo completo, está encabezado en 2013, según Eurostat, por España, seguida por Irlanda, Chipre, Reino Unido, Grecia, Francia, Portugal y Suecia, los países que están por encima de la media UE-28, por lo que a no voluntariedad se refiere. Por tanto, no parecería que quienes tienen ese empleo estén muy convencidos de que es una óptima política de empleo en la actual situación de crisis. Por tanto, cabe concluir que el empleo a tiempo parcial conviene más a las empresas que a los trabajadores, excepto en algunos países en los que la regulación laboral da a ese tipo de empleo unas garantías que lo pueden hacer apetecible. Holanda es el caso más citado al respecto y, de hecho, este país, está en la cola por lo que respecta a la expresión de no voluntariedad.

*Tabla 11.4. Empleo a tiempo parcial en la UE-28*

(En % del empleo total)

<b>Países</b>	<b>2014</b>	<b>2007</b>	<b>Países</b>	<b>2014</b>	<b>2007</b>
<b>Países Bajos</b>	49,7	46,3	<b>Finlandia</b>	14,1	13,4
<b>Austria</b>	26,9	22,0	<b>Chipre</b>	13,5	6,4
<b>Alemania</b>	26,5	25,4	<b>Turquía</b>	11,1	7,9
<b>Reino Unido</b>	25,3	24,2	<b>Portugal</b>	10,1	8,9
<b>Dinamarca</b>	24,6	23,0	<b>Eslovenia</b>	10,0	8,1
<b>Suecia</b>	24,6	24,2	<b>Grecia</b>	9,3	5,4
<b>Bélgica</b>	23,7	21,9	<b>Rumanía</b>	8,7	8,6
<b>Irlanda</b>	23,0	17,4	<b>Lituania</b>	8,6	8,6
<b>UE-28</b>	19,6	17,5	<b>Estonia</b>	8,3	7,1
<b>Francia</b>	18,5	17,2	<b>Polonia</b>	7,1	8,5
<b>Luxemburgo</b>	18,5	17,8	<b>Lituania</b>	6,8	5,6
<b>Italia</b>	18,1	13,4	<b>Hungría</b>	6,0	3,9
<b>ESPAÑA</b>	15,8	11,4	<b>Rep. Checa</b>	5,5	4,4

<b>Malta</b>	15,4	10,6	<b>Croacia</b>	5,3	6,1
--------------	------	------	----------------	-----	-----

Fuente: Eurostat

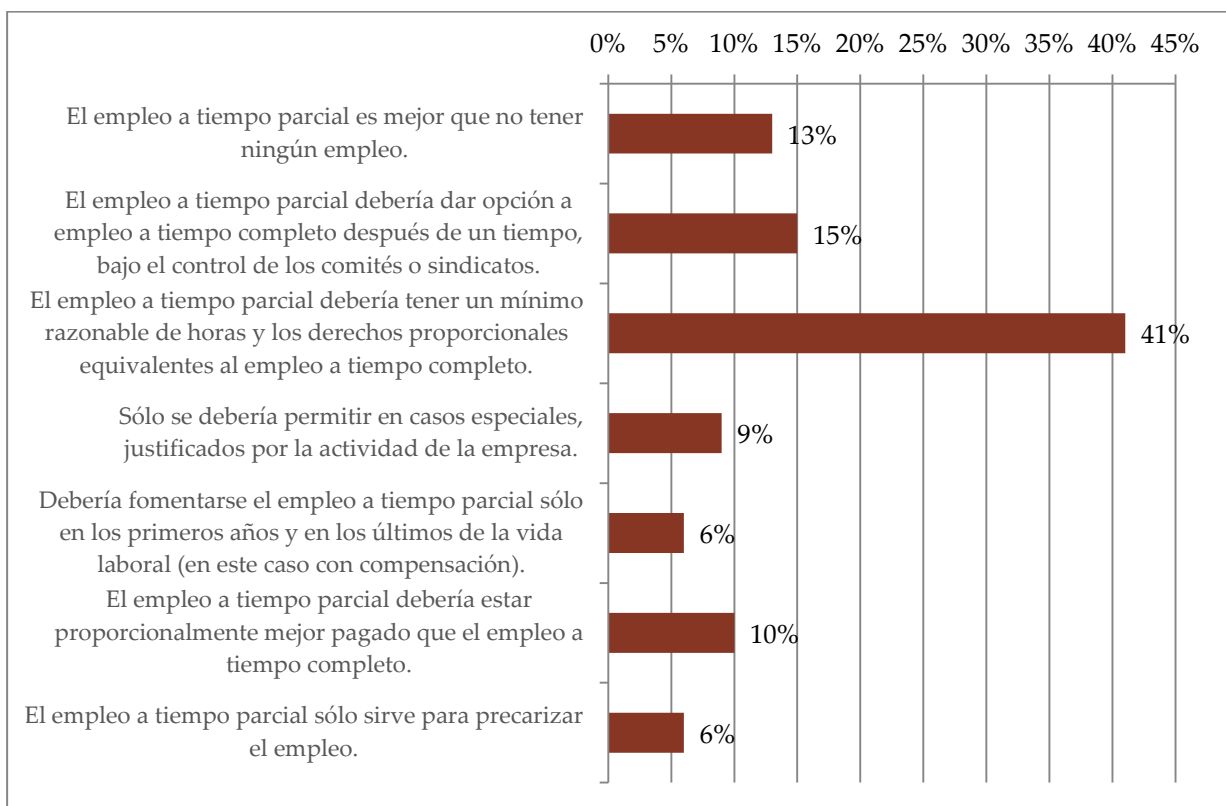
La reforma del mercado de trabajo de 2012 incrementa en España las facilidades de las empresas para contratar a tiempo parcial, lo que se presenta como una “política de empleo” adecuada en momentos de crisis (Anghel B., Alfonso F., 2010). De hecho, muchos nuevos empleos de 2014, en particular ocupados por mujeres, son empleos a tiempo parcial como veíamos en el capítulo I de este Informe; se mantiene la división sexual del trabajo pero también la segmentación, al ser empleos de baja cualificación, pocas horas y para puntas de producción. Hemos querido pulsar la opinión de los entrevistados en el Delphi sobre esta cuestión, justamente centrándonos sobre un posible papel en la recuperación del empleo. En los resultados que aparecen en el Gráfico 11.17, podemos verificar el apoyo que tendría la actual política del gobierno entre los expertos. La opinión de que “un empleo a tiempo parcial es mejor que no tener ningún empleo” recoge sólo el 13% de las opciones, aunque es la que abre la puerta a la realidad actual: jornadas muy cortas, trabajo mal pagado y contrato poco seguro. Mientras que la opción opuesta, “el empleo a tiempo parcial debería tener un mínimo razonable de horas y los derechos proporcionales equivalentes al empleo a tiempo completo”, recibe el 41% de las menciones; esta es la opción que, en manera simplificada, expresa el status que suele tener el trabajo a tiempo parcial en Holanda. El resto de respuestas vienen a expresar que, aunque el trabajo a tiempo parcial sea una opción, debería tener una cierta regulación para poder calificarlo de empleo aceptable: que abriera la oportunidad a empleo a tiempo completo después de un cierto tiempo en el que se estima que la empresa puede haber consolidado ese puesto (15%); que estuviese proporcionalmente mejor pagado que el empleo a tiempo pleno (10%). También hay opciones que son más restrictivas en el sentido de condicionar los casos en los que debería producirse el empleo a tiempo parcial: cuando la actividad de la empresa justifique una actividad a tiempo reducido (9%), en los primeros años y en los últimos de la vida laboral (6%), probablemente entendiéndose que en los primeros puede servir para adquirir experiencia y en los últimos para reducir el peso del trabajo (aunque en este caso se señala que haya una compensación adecuada). Por último hay quienes piensan que esta modalidad sólo sirve para precarizar el empleo directamente (6%).

Con otras palabras, creemos que la mayoría de las propuestas están en la línea de lo que una persona razonable aceptaría voluntariamente como empleo adecuado a tiempo parcial: un empleo de menos horas que aquel de tiempo completo, pero no

muchas menos, con condiciones salariales y otras similares al resto de trabajo y en algunos aspectos mejores. Y de no ser así, que los empleos a tiempo parcial fueran limitados sea por la actividad de la empresa, o por la edad del trabajador. Sólo una minoría piensa que la política actual del tiempo parcial en España sea adecuada y deberíamos hablar de la misma como forma flexibilizadora pero también precarizante del empleo.

**Gráfico 11.17. ¿Qué papel debería jugar el trabajo a tiempo parcial en la recuperación del empleo?**

N = 132.



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario Delphi (2015).

## 9. CONCLUSIONES

### 9.1. La necesidad de nuevas políticas económicas

Tal como señalamos en la Introducción de este Informe, estamos en medio de una crisis económica muy severa, la mayor en los últimos años, que incrementa el desempleo y la segmentación del mercado de trabajo. De esta crisis no se sale adecuadamente –esto es, con empleo suficiente y de una calidad razonable– con las

políticas que hoy están en funcionamiento, pero tampoco con las meras relaciones entre oferta y demanda. Esta es la primera y más obvia conclusión referida a las opiniones de quienes participan en este Delphi. Se está creando empleo desde finales de 2013, ciertamente, pero ese empleo tiene dos características que dan poca confianza. En primer lugar, es empleo muy precario en términos salariales y de consolidación profesional, por tanto ni garantiza un nivel de vida adecuado ni pone las bases para que los trabajadores puedan jugar un papel activo en la consolidación económica a medio plazo. Pero, además, al ser un empleo tan inseguro –básicamente temporal y a tiempo parcial- de nuevo en sectores económicos tan movedizos, puede volver a caer en cualquier repunte de la crisis, sea esta en España o en los grandes países europeos (pensamos, principalmente en el turismo, en la compra de automóviles, etc.).

¿Cómo crear más y mejor empleo en manera duradera? De acuerdo a la tipología que presentamos en relación con las propuestas que hacen los expertos, mientras que las opciones *keynesianas* (31%) ponen el acento sobre la inversión pública, muchos otros subrayan la opción de *apoyo a la empresa* (25%); entre ambas propuestas –keynesianas y socialdemócratas, en las que el Estado juega un papel importante-, tenemos una amplia mayoría. La *orientación neoliberal* (13%) reduce al máximo el papel de las políticas públicas. Otras opciones apuestan por *cambiar un paradigma* (22%), en ellas predomina la incrementar los costes de despido de los temporales, subrayando una medida estrella: reducir el tiempo de trabajo.

Así que la opinión mayoritaria de los encuestados es que se puede crecer y crear más y mejor empleo con políticas basadas en varios ejes, diferentes de los utilizados en los últimos 3 años. Son los que sintetizamos a continuación. El primer eje sería incentivar la inversión pública, tal como hasta ahora ha sucedido en todas las crisis de los países que tienen un aceptable estado de bienestar; esta inversión pública que, por supuesto, podría alentar una importante inversión privada complementaria, se recuperaría a medio plazo a través de mayores ingresos fiscales, al trabajar más gente y crearse más empresas y al obtenerse mayor ahorro porque disminuiría el pago de prestaciones y subsidios; además, ahora es el momento, dado que el precio del dinero es bajo. Se requiere que la UE acepte una mayor ralentización en la reducción del déficit. Por otro lado, no estamos hablando de que la Administración cree más empleo en servicios públicos, exclusivamente, aspecto que también deberá ser contemplado para recuperar la calidad perdida. Sobre todo nos referimos a inversión pública que se canalice a través de la empresa privada:

obras públicas, apoyo a nuevos sectores, impulso a un nuevo modelo productivo (lo veremos más abajo), apoyo al crédito, etc.

Esto abre la puerta al segundo eje, la inversión privada –que requiere crédito accesible- en sectores sostenibles que creen riqueza y empleo de una cierta calidad. El acceso de las empresas al crédito para responder tanto a demandas de consumo como a presiones de competitividad e innovación es clave; muchos expertos creen que la Administración debería jugar un papel complementario, y posiblemente incentivador de las actuaciones de los bancos privados, con dos tipos de medidas perfectamente asumibles y que funcionan en otros países: incrementar en forma potente el crédito proveniente de entidades públicas y regular formas que agilicen el crédito privado a las empresas.

La formación necesaria para que se pueda disponer de mano de obra preparada es el tercer eje. Muchos han visto –tanto en el Delphi 2014 como en el Delphi 2012- que fortalecer la educación es fundamental, así como reducir el abandono y el fracaso escolar y dotar de nuevo sentido y objetivos, como hemos visto en uno de los capítulos anteriores, y que tanto a la formación continuada como a la ocupacional devienen tareas necesarias. Inversión pública en educación es garantía de un crecimiento futuro más sólido y sostenible para todo el sistema.

Por otro lado, esta inversión quedaría coja si no se mejorara la capacidad adquisitiva de los que trabajan y sus familias, algo que se consigue en parte incrementando la tasa de empleo, pero no suficientemente, dados los salarios medios que se están pagando a los nuevos empleados. Se requiere también una mejora en los salarios del ámbito privado y del público, en las pensiones, en el salario mínimo. La recuperación debe ir necesariamente ligada a una consolidación del mercado interno que es donde las empresas venden la mayor parte de sus productos y servicios. El factor ahora mencionado no cambia si no hay una vuelta a la negociación de sector que juega un papel de adecuación entre salario y productividad y también un papel de implicación de muchas pequeñas empresas en un esfuerzo de modernización y de organización; la negociación ha jugado históricamente, y podría hacerlo ahora, un papel de impulso a la competitividad y a la innovación.

Hemos aludido, de pasada, a la necesidad de mejorar los ingresos fiscales del estado y ello implica la reforma del modelo de fiscalidad. En dicha reforma se dan dos elementos que necesariamente deberían ser tenidos en cuenta, según un consenso bastante generalizado: la lucha decidida contra el fraude fiscal y la imposición de una fiscalidad más alta a la riqueza (Piketty 2013), algo que sería mucho más efectivo si se realizara en el conjunto de la Unión. De cualquier manera,

la primera de ambas medidas permitiría captar una ingente cantidad de ingresos, según los expertos, que ahora no se perciben, porque no hay una política decidida al respecto.

## 9.2. ¿Un nuevo modelo productivo?

Se ha hablado mucho del peso del modelo productivo en esta crisis, y en otras, vinculándola a subidas y bajadas de la tasa de desempleo y a empleos de baja calidad. Los sectores que pilotan el desarrollo en España y el tipo de empresa predominante, basada en el uso intensivo de mano de obra, convierten este modelo productivo en un blanco fácil en cualquier crisis de la demanda o del crédito. Muchos proclaman la necesidad de buscar el cambio de modelo productivo, algo que no resulta tan sencillo y que no parece factible si no es a lo largo de varios años, pero que sería muy deseable. Con otras palabras, los problemas del mercado de trabajo no vienen de la actual crisis ni siquiera del periodo previo de expansión, sino que son problemas históricos, esto es, del modelo productivo. En el Delphi hemos querido explorar los factores que se requerirían para cambiar de dirección, después de verificar que la “recuperación” que se está dando en 2014 vuelve a poner el acento en los sectores tradicionales, es decir, en el mismo modelo productivo, aunque no exclusivamente.

Conviene explorar esas posibilidades. La mayoría de los expertos creen que el empleo que se creará en el inmediato futuro volverá a ser en los sectores de siempre. Pero un 22% piensan que el empleo se creará en lo que podríamos llamar un nuevo modelo productivo (nichos que requieran mucha innovación e industria avanzada exportadora). Es importante preguntarse si esto sería posible y cómo.

El tema principal es qué papel deberían jugar la Administración y cuál la empresa privada en el deseado cambio. Un 80% de los expertos creen que la administración debería jugar un papel importante en ese proceso, aunque teniendo en cuenta sea las empresas que la calidad de los servicios colectivos. La mitad de la proporción señalada piensa que la administración debería estudiar la viabilidad y apoyar sectores con futuro y empleo de calidad. Por tanto aquí también son las empresas las llamadas a jugar un papel, pero necesitan un impulso que no está viniendo de ningún sitio, por ahora –prueba de ello es el tipo de recuperación- y que podría venir de la administración. La otra mitad cree que un eje fundamental está en los servicios, principalmente en educación –volvemos nuevamente a esta cuestión capital-, pues se requiere elevar el nivel general de competencias de la fuerza de trabajo, y en sanidad-dependencia, porque ahí están algunos de los nichos de empleo



de calidad. Por supuesto que hay quienes creen que son las empresas las que tienen que consolidar un nuevo modelo productivo, sin apoyo alguno de la administración, pero son pocos (4%).

En nuestra opinión, un nuevo modelo productivo no lo crea sólo el mercado, que va buscando maximizar beneficios y minimizar costos y actúa a corto plazo. La administración puede introducir la mirada de largo plazo y del bien común, si opta por hacerlo. No se trata de planificar, sino de orientar y apoyar, al tiempo que poner a disposición servicios públicos de alta calidad. Es algo que ha funcionado en otros países, principalmente en los nórdicos, y en ellos las crisis han sido siempre menos destructivas. Por tanto un modelo productivo que garantice mejor el bienestar general no es un asunto privado.

### 9.3. ¿Volver a cambiar la regulación del empleo?

¿Han conseguido las leyes de reforma del mercado de trabajo crear más empleo y de mayor calidad? Podemos sintetizar el conjunto de respuestas de quienes han contestado al Delphi, sin temor a equivocarnos mucho, diciendo que la reforma laboral ha dado a las empresas unos instrumentos y ha quitado otros a los trabajadores y como consecuencia de ello el coste del trabajo es menor y la calidad del empleo ha empeorado. Eso ha contribuido, junto con otros factores, a crear empleo que es de inferior calidad que el que existía. Por ello se justificaba que el Delphi preguntara si en los próximos años puede ser conveniente revisar las reformas realizadas.

Más del 40% piensan que los trabajadores han quedado muy desprotegidos con la regulación del mercado de trabajo llevada a cabo en los últimos años y que volver a una razonable seguridad parece importante. Muchos piensan en nuevas normas, con una inspección fuerte que garantice su cumplimiento. Pero hay otros que ponen el acento sobre la necesidad de potenciar la capacidad de negociación de sindicatos y comités, que en parte se supone perdida con la reforma y, en parte, probablemente debilitada por la menor capacidad de esos actores para incidir en el universo de la pequeña empresa. En realidad, el 22% de las opciones que, a la pregunta sobre los cambios que se deberían realizar en la regulación laboral, señala que “no hay mucho que hacer si no cambia la estructura productiva”, está poniendo el dedo en la misma llaga, la debilidad de los actores colectivos de los trabajadores en el mercado de trabajo. Es una debilidad que ha sido mencionada con frecuencia en referencia al mercado español y que convierte en parcialmente ineficaces hasta las

leyes favorables a los trabajadores, puesto que resulta difícil garantizar su cumplimiento.

Más contundente aún es la opinión de la casi totalidad de los expertos encuestados sobre la metodología del cambio. Las regulaciones laborales no deben hacerse si no es contando con el acuerdo previo o, cuando menos con la consulta previa, de los actores sociales. Que lo haga el gobierno solo por su cuenta no tiene sentido. Parece que la razón es bastante obvia: quienes deben poner en práctica sobre el terreno las nuevas reglas son los actores sociales, no es la inspección ni otro organismo gubernamental, por tanto un cierto grado de participación de aquellos es fundamental para que las reglas no queden en letra muerta o se conviertan en fuente de conflicto y desequilibrio continuos.

#### **9.4. ¿Son suficientes las políticas pasivas actuales?**

Recordemos la situación actual. Una tasa muy elevada de desempleo, aunque descendiendo, pero en buena parte de larga duración. Sólo un cuarto de los desempleados reciben prestaciones y un 32% un subsidio que no sobrepasa los 426 € mensuales y es rotatorio o inseguro. Parece ineludible pensar en propuestas de cambio para hacer frente al hecho de que 2,5 millones de parados no reciban prestación alguna en manera estable. Son muy escasos los encuestados, de cualquiera de las tendencias, que se apuntan a la idea neoliberal de “reducir las prestaciones y/o su duración para que los desempleados se esfuercen más en la búsqueda de un nuevo empleo” (4%), mientras que son muchos (45%) quienes piensan que en una situación excepcional como esta se deberían incrementar las prestaciones y/o su duración, precisamente porque encontrar empleo es muy difícil.

Pero aparece con mucha fuerza una idea nueva, relativa a vincular más estrechamente las políticas pasivas y las políticas activas, en situaciones de desempleo alto y de larga duración. Es la idea de discutir la posibilidad de “condicionar las prestaciones y las subvenciones a la aceptación de propuestas formativas o de empleo similar al perdido” que asume el 61% de los entrevistados. Nótese que se está hablando de un principio que diferencia etapas y situaciones. No es lo mismo hablar de prestaciones, que responden a cuotas pagas por los desempleados durante un determinado periodo, que de subvenciones con las que la sociedad sigue apoyando a quienes están parados. Tampoco es lo mismo deber aceptar una actividad de formación que un empleo similar al perdido, aspecto este último que debería ir acompañado de diversos indicadores que definan la comparabilidad. De cualquier manera, la mayoría de los expertos asumen que algún

grado de condicionamiento mutuo entre políticas pasivas y políticas activas debería existir.

Con todo, los entrevistados excluyen de esta nueva dinámica a los mayores de 54 años. Para ellos se opta por un subsidio hasta la jubilación (86%) sea que no encuentren empleo (lo señala el 29%) sea con un empleo en actividades de interés colectivo (lo señala el 57%), obviamente cuando así se les proponga. Esta última opción, una combinación de políticas pasivas más activas, parece ser una salida para bastantes cientos de miles de desempleados que han sido expulsados del mercado de trabajo por el viejo modelo productivo y a quienes uno eventualmente nuevo no va a dar entrada, sino en forma minoritaria, debido a la novedad de competencias exigidas. Ni probablemente una vuelta matizada al modelo productivo tradicional, que parece que es el que se dibuja por ahora, permitirá la vuelta al trabajo de los desempleados de más edad, puesto que la alta tasa de empleo juvenil puede ser un terreno más rentable para las empresas.

### 9.5. ¿Fallan las políticas activas?

En este Informe hemos señalado en diversas ocasiones que el empleo no lo crean las políticas activas, sino la decisión de las empresas, mientras que las políticas activas están para dar a los parados o bien competencias o bien oportunidades transitorias o bien apoyos puntuales que los acaben reinsertando en el mercado de trabajo. Ello requiere que las políticas activas reciban recursos (para el asesoramiento y tutorización de los desempleados, para la formación para el fomento de la contratación, para la formación con contratación, para el impulso del autoempleo, etc...) que, en teoría, deberían ser más altos cuanto más elevada es la tasa de desempleo de un país. La realidad española es la contraria a la que expresaría la frase precedente, de manera que Dinamarca, con una tasa de desempleo 4 veces inferior a España, dedica 20 veces más recursos por parado que España a las políticas activas.

Era obligatorio que las políticas activas fueran un tema central del cuestionario Delphi. Una clara mayoría de los entrevistados (54%) opina que esas políticas están mal financiadas, siguiendo la lógica de que a mayor desempleo más gasto debe dedicarse a las mismas. Pero también hay una proporción importante (35%) que piensa que es más importante aumentar la eficacia de los recursos que la cantidad, algo que expresa una doble preocupación: que se están despilfarrando recursos – cabría recordar los escándalos de la formación ocupacional- y que la administración no lleva a cabo algo que parece esencial respecto a los recursos públicos: evaluar su eficacia, aspecto sobre el que nosotros insistimos en el capítulo 7.

La formación es el capítulo que más recursos consume. Respecto a la formación continuada, los expertos consultados subrayan la importancia de incrementar el gasto, que ha disminuido fuertemente desde 2012, pero controlando su contenido y eficacia<sup>9</sup>. Por lo que respecta a la formación ocupacional, que es aquella más inmediatamente dirigida a potenciar competencias para buscar empleo, los entrevistados subrayan dos cuestiones estrechamente relacionadas: conocer mejor las necesidades del mercado de trabajo en el territorio (36% de las opciones) y vincular la formación a la orientación personalizada (42% de las opciones) son aspectos esenciales para que funcione. Es decir, bajar al ámbito local, dirán ante otra pregunta (41%), e invertir en seguimiento de quienes han realizado formación, como fórmula de acompañamiento hasta la inserción. Muy críticos, por el contrario, se manifiestan los entrevistados, con el fomento a la contratación, probablemente porque suponen que es echar el dinero en un pozo sin fondo, excepto si esta contratación llevara equiparado un proceso de formación y una tutorización de dichos contratados, como también explicamos en el capítulo 8.

Por último cabe referirse a la extraordinaria importancia que los expertos asignan a la formación con contratación (el 80% de las opciones van en esa línea), a la que, sin embargo, los PAPE dan tan poco relieve.

## 9.6. Políticas de empleo para los jóvenes

El Plan de Garantía Juvenil es, desde 2013, el instrumento que tanto la Unión como los estados, en nuestro caso España, se está presentando como la clave para minimizar el gran drama de los jóvenes que acaban sus estudios y no logran entrar en el mercado de trabajo. Ese programa viene a decir, en síntesis, que a los 6 meses de desempleo, los jóvenes deben recibir una oferta seria de empleo o una propuesta para mejorar su formación. Pero, también en este último caso, el objetivo final es mejorar el empleo de los jóvenes.

La reacción de una proporción elevada de quienes contestan el Delphi ante el Plan de Garantía es crítica. Sólo un 5% de las opciones señalan que es adecuado tal como está planteado. Un 36% señalan que hay que dotarlo de más recursos y hacer más protagonistas a los ayuntamientos en su desarrollo; por tanto, sí un plan como este pero debe ser más realista y más efectivo ante el ingente volumen de jóvenes sin empleo. Pero casi otro 30% de las opciones ajustan la diana del Plan al demandar “buenas ofertas de empleo”, mientras que más del 20% señalan que una buena

<sup>9</sup> Recordemos que el Tribunal de Cuentas, en septiembre de 2015, señala que el SEPE no evalúa la formación en las empresas (continuada), a pesar de que la ley le obliga a ello.

formación de base es más importante que un Plan coyuntural. Es decir, volvemos a cuestiones que han aparecido en varias ocasiones en este Informe: buena formación y modelo productivo que de buenas ofertas de empleo deberían ser objetivos capitales de la política del país.

Por otro lado, la formación con contratación, sea para los jóvenes desempleados en general sea para los llamados ni-nis, no es algo a despreciar, pero nuestros encuestados subrayan en ambos casos que la formación debe ser seria, de duración adecuada, certificable. Tenemos muchas malas experiencias sobre la superficialidad, la inadecuación o hasta el engaño que puede representar una formación que cuesta mucho dinero y no es controlada por quien pone esos recursos.

### 9.7. Políticas de empleo para las mujeres

Tal como hemos señalado en este Informe, en el capítulo relativo al colectivo de las mujeres, las políticas de empleo, sea en la UE que en España, están tendiendo a la transversalidad, debilitándose políticas específicas por sexo, en este caso para las mujeres. La mayoría de los entrevistados no están de acuerdo con ese enfoque y piden políticas de empleo específicas para las mujeres (45%) o bien señalan que la única política eficaz es conseguir la paridad salarial y profesional (45%), que es otra forma de decir que mientras esto no tenga lugar, las políticas específicas son necesarias.

Pero la realidad es que, en muchos países desde hace años y en España en manera muy acelerada en los últimos, la principal fórmula de lucha contra el desempleo femenino que se impulsa es la de empleo a tiempo parcial, que es justamente una manera de mantener la disparidad salarial y profesional entre los sexos. Pero esa realidad esa fórmula es un hecho, por lo que vale la pena registrar algunas de las reacciones más relevantes que los entrevistados muestran ante el mismo, como que “el empleo a tiempo parcial debería tener un mínimo razonable de horas y los derechos proporcionales al empleo a tiempo completo” (41% de las opciones) o que “el empleo a tiempo parcial debería dar opción a empleo a tiempo completo después de un periodo razonable” (15%). Sólo el 13% señalan que el empleo a tiempo parcial es mejor que ningún empleo; pero aquellas y aquellos que están en él, señalan mayoritariamente que lo hacen contra su voluntad.

## BIBLIOGRAFÍA

Anghel B. y Arellano A. (2010): *Aproximación a la contratación a tiempo parcial ante la crisis económica*. FEDEA.

Miguélez, F.; Molina, Ó.; López, P.; Ibáñez, Z.; Godino, A.; Recio, C. (2013): [Nuevas Estrategias para la Inmigración: Recualificación para un nuevo mercado de trabajo](#). QUIT WORKING PAPER SERIES, 18.

Piketty, Th. (2013): *Le capital au XXI siècle* Paris: Editions du Seuil.