



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 12.

CONCLUSIONES GENERALES

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): “Conclusiones generales”. 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/142927>

## ÍNDICE DEL CAPÍTULO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introducción</b>   | <b>1</b>  |
| <b>1. Los aspectos claves de este diagnóstico sobre las políticas de empleo</b> | <b>1</b>  |
| 1.1. Empleo y desempleo   | 2         |
| 1.2. Regulación laboral más favorable a la empresa                              | 2         |
| 1.3. Sin políticas industriales en el periodo de crisis ni a su salida          | 3         |
| 1.4. El apoyo a los parados   | 4         |
| 1.5. Políticas activas  | 5         |
| 1.6. Políticas de formación   | 6         |
| 1.7. Políticas activas de demanda   | 7         |
| 1.8. Políticas de empleo para jóvenes   | 8         |
| 1.9. ¿Políticas de empleo para las mujeres?                                     | 9         |
| <b>2. ¿Son posibles nuevas políticas de empleo?</b>                             | <b>10</b> |
| 2.1. Regulación laboral   | 10        |
| 2.2. Papel del estado y nuevo modelo productivo                                 | 11        |
| 2.3. Reformar las políticas activas y pasivas                                   | 13        |
| 2.3.1. Características del desempleo  | 13        |
| 2.3.2. ¿Condicionar las prestaciones por desempleo?                             | 15        |
| 2.4. Nuevas políticas activas   | 16        |
| 2.4.1. Políticas activas más cercanas a la realidad                             | 16        |
| 2.4.2. Formación con contratación y ¿viceversa?                                 | 17        |
| 2.4.3. Papel de los ayuntamientos en las políticas activas                      | 19        |
| <b>3. ¿Han sido eficaces las políticas de empleo?</b>                           | <b>21</b> |
| 3.1. ¿Mejor, igual o peor empleo?   | 21        |
| 3.2. Mejorar la evaluación de las políticas activas                             | 23        |
| <b>4. Los colectivos que más difícilmente encontrarán trabajo</b>               | <b>24</b> |
| 4.1. Empleos directos garantizados por la administración                        | 26        |
| 4.2. Fomento de contratación con formación                                      | 27        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>5. ¿Por qué deben seguir interviniendo las políticas de empleo?</b>                           | <b>28</b> |
| 5.1. ¿Políticas españolas o políticas de la UE teniendo en cuenta las características españolas? | 28        |
| 5.2. Regular para mantener la cohesión social  | 28        |
| <b>Bibliografía</b>  | <b>30</b> |

## INTRODUCCIÓN

Cada uno de los capítulos de este Informe-Diagnóstico tiene sus propias conclusiones, puesto que puede ser leído en manera autónoma. Con todo, hemos querido presentar unas conclusiones generales que resumen los que, a lo largo de más de un año de estudio y debate en equipo sobre las políticas de empleo en España, hemos entendido que son los rasgos claves de estas políticas, con sus luces y sus sombras. Puesto que son políticas de empleo, debían estar enmarcadas en el contexto de la evolución del empleo. Hemos verificado que la destrucción de empleo está cambiando de signo desde el último trimestre de 2013: desde cuando se crea empleo y se reduce el desempleo. Pero también hemos constatado que cambian las características del empleo nuevo, que se vuelve más precario, en línea con una vuelta al modelo productivo en el que se desarrolló la crisis.

Después de resumir en un primer punto lo que hemos encontrado en el Diagnóstico, las conclusiones tienen, en los puntos siguientes, un cierto carácter de propuesta. Nos hemos atrevido a dar este paso cuando hemos pensado que los resultados de las políticas eran mejorables en la perspectiva del bien común y cuando hemos podido contar con el apoyo comparado de otras situaciones, o con la opinión de expertos o actores sociales y políticos; es decir, cuando hemos visto que las comparaciones con otros países permitían cierto margen de avance en una u otra dirección, o bien cuando los expertos entrevistados a través del Delphi coincidían mayoritariamente en una determinada opción, o cuando los entrevistados reflejaban prácticas o experiencias que chocaban llamativamente con las políticas oficiales.

### **1. LOS ASPECTOS CLAVES DE ESTE DIAGNÓSTICO SOBRE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO**

Vamos a realizar una síntesis del desarrollo de las diversas políticas. Pero antes es necesario que nos detengamos en centrar la situación del empleo y del desempleo a lo largo del periodo que hemos estudiado en este Informe-diagnóstico en comparación con el periodo inmediatamente anterior. Será el contexto sobre el que aplicaremos el análisis de las políticas.

### **1. 1. Empleo y desempleo**

La verificación más relevante es que desde finales de 2013 crece el empleo y decrece el desempleo, lo que ha permitido echar oficialmente las campanas al vuelo. Nosotros hemos querido ver con más detalle qué significan cada uno de los dos fenómenos. Para ello conviene no olvidar que a finales de 2014 hay 3 millones de empleos menos que a finales de 2007 y 3,5 millones de parados más. Lo primero nos señala que para hablar de recuperación aún falta avanzar mucho y que conviene esperar un poco más para emitir un juicio riguroso; lo segundo, que si tenemos en cuenta que 2,3 millones son parados de larga duración, estamos en una cronificación del desempleo que será complicado superar ni siquiera a medio plazo. Pero a todo ello hay que agregar otros 2 millones de activos perdidos, entre los que han vuelto a la inactividad o han emigrado.

Si tenemos en cuenta los empleos que se están creando, cabe decir que estamos volviendo al modelo productivo anterior, repitiendo los sectores dominantes, con trabajo intensivo y de baja calidad, muy lejos del empleo cualificado y basado en niveles de educación más consistentes que caracterizarían una economía del conocimiento (OCDE, 2015). El 80% de los nuevos empleos son temporales, de corta duración, y los de tiempo parcial ya superan el 16% del total.

Pero hay algo de mayor trascendencia, que se puede detectar, si observamos los flujos: la elevadísima rotación; casi 2 millones al trimestre van del empleo al desempleo y viceversa. Junto a ello, una parte importante de los parados se enquistan en su situación sin que se vean posibilidades de salida. Es un mercado de trabajo muy vulnerable en la parte de la oferta.

### **1.2. Regulación laboral más favorable a la empresa**

La nueva normativa laboral aprobada de 2012 a 2014 –y que había iniciado ya en 2010 su andadura, aunque con mayor respeto a la negociación y a los agentes sociales– no quiere ser una adaptación coyuntural al contexto de crisis, sino que es una transmutación completa del orden jurídico laboral, aprovechando la situación de debilidad de la parte social derivada de la crisis. Por ello la tradicional filosofía de la regulación, que tiende a favorecer la parte débil, se convierte, en la nueva legislación, en preocupación por los intereses de la parte fuerte. Los resultados del cambio son una opción clara por la flexibilidad del empleo, frente a la seguridad, si nos referimos al conocido modelo de flexi-seguridad que propugna desde hace años la Comisión Europea. Algo que paulatinamente se venía perfilando en España, y en otros países de la Unión Europea, desde hace años y que la crisis ha precipitado.

Es una flexibilidad, que se pretende garantizar con el debilitamiento de la negociación colectiva, algo que la misma legislación que hemos analizado propugna, privilegiando los acuerdos y convenios de empresa por encima de los convenios sectoriales y posibilitando el “descuelgue” de los mismos, en relación con ciertos aspectos relativos a las condiciones de trabajo, incluido el salario. Si tenemos en cuenta las estadísticas que registran la evolución de la negociación colectiva los últimos años, podemos captar dos fenómenos: por un lado, que se han incrementado notablemente los convenios de empresa (mayoría entre las nuevas “unidades de contratación”), quizá también se han firmado muchos acuerdos de empresa (entrevistas a sindicalistas), los datos de los cuales no suelen publicarse, todo lo cual confirma que empieza a ser eficaz la legislación que privilegia el convenio de empresa sobre el sectorial; por otro lado, que se ha visto reducido casi a la mitad el número de trabajadores cubiertos por convenio en 2014 -aunque son datos aún provisionales, habitualmente inferiores a los que resultarán definitivos- en relación a los que tenían ese derecho en 2007. He aquí una prueba del desequilibrio que implica esta reforma y sobre las dificultades de llegar a acuerdos sectoriales que sean satisfactorios para ambas partes.

### **1.3. Sin políticas industriales en el periodo de crisis ni a su salida**

Las políticas económicas no han abordado lo que al inicio de la crisis parecía el reto: cambiar el modelo productivo construcción-turismo-servicios de baja calidad por otro más transversal, eficiente, innovador, en el que la calidad del empleo fuese un eje importante. Por el contrario, la recuperación se ha fiado al ajuste salarial que han facilitado las reformas y a la buena coyuntura internacional (precio del petróleo, retroceso del euro en la relación con el dólar, incremento del turismo). Como hemos dicho más arriba, si miramos los sectores que están creando empleo desde 2014 constatamos que el modelo productivo tradicional, que ha dado origen a una crisis más profunda que en los países del entorno, vuelve a asomar la cabeza.

La competencia de precios se considera en gran medida el mecanismo que promoverá la eficiencia empresarial y permitirá que tenga lugar la adaptación. Las políticas industriales nacionales están fuera de este modelo porque se considera que forman parte de unas estructuras que establecían competencia desleal entre países y que eran a menudo ineficientes. El problema es que mirando a la Unión Europea en su conjunto no parece que el modelo funcione para todos. Las drásticas políticas de ajuste impuestas a los países de la periferia, lejos de promover la expansión han generado mayores depresiones.

Al no haberse dado cambios estructurales de fondo en la economía, aunque sí en las relaciones laborales como hemos visto y en el empleo, podría ser fácil que la bonanza que se parece percibir en 2014 y 2015 se torciera en 2016 si cambia la coyuntura internacional. O bien pudiera ser que se mantuviera agudizando hasta extremos inimaginables la segmentación del mercado de trabajo y el deterioro de las condiciones de trabajo y de vida para mucha gente.

#### **1.4. El apoyo a los parados**

El problema social y económico más importante que ahora tienen los ciudadanos españoles es el desempleo, de un volumen muy alto, aunque haya bajado algo en 2014-2015 y de muy larga duración. Esto está por encima de saber si la economía está mejorando o no a nivel macro (PIB, exportaciones, ahorro en la factura del petróleo, etc.), puesto que el paro y el mal empleo tocan directamente las condiciones de vida de la gente. Pero es conveniente centrarse sobre el aún muy elevado desempleo.

Lo primero que cabe señalar es que la cobertura del desempleo es insuficiente. La tasa de cobertura era en 2010 del 78%, considerando prestaciones y subsidios, y es en 2014 del 58%, 20 puntos menos. Pero si nos referimos a las prestaciones –dado que los subsidios son bajos, se requieren condiciones específicas para recibirlos y son de corta duración- dicha tasa es en 2014 del 25%, contando los parados registrados, o del 20% si consideramos los parados EPA, que suelen ser 1 millón más. Se argumenta que el coste de mantener más alta esa cobertura dificultaría los objetivos de déficit; pero cabría señalar que la deuda pública ha crecido principalmente por la falta de ingresos públicos derivados de la merma de ocupados, de los pagos para rescatar la banca y del coste de la deuda, antes que por los recursos dedicados al desempleo; España dedicaba 15.000 millones a esta política en 2007 y en 2014 no han llegado a 30.000, por tanto no es una subida exagerada. De hecho, si queremos compararnos con la media de la UE en gasto por desempleo, deberíamos utilizar el concepto de intensidad del apoyo público a los parados, lo que se mide en porcentaje del PIB por punto de paro; en tales términos, la media que se dedica en la UE es el 0,18% y en España el 0,11%, siendo la referencia 2012; estamos bastante lejos de lo que hacen los países de nuestro entorno. De todo esto se deduce que, en una situación extraordinaria de desempleo como sigue siendo la actual, la sociedad no solo debería dedicar más recursos a intentar reinsertar a los parados (políticas activas), sino que debería dar más apoyo a los desempleados que han perdido ya sus prestaciones regulares (políticas pasivas).

Otra cuestión de gran trascendencia es que entre los parados de 45 y más años, 1,6 millones a finales de 2014, se dispara el paro de larga duración lo que nos está

indicando la gran dificultad que tienen estas personas para volver al mercado de trabajo a pesar de una cierta recuperación económica. Mayor es esta dificultad si nos referimos a quienes tienen 55 y más años. El paro de larga duración y la contratación temporal o a tiempo parcial previa de muchos de los parados, implica que la comparación de prestaciones con muchos países europeos (por lo que se refiere a tiempo previo para cobrar las prestaciones, duración de la prestación y cuantía percibida, entre otras) comporta que las condiciones reales de los parados españoles están muy bajas en el ranking de la UE.

Por último cabe señalar que todos los países condicionan las prestaciones a algún tipo de vinculación entre las políticas activas y las pasivas, una cuestión sobre la que volveremos más abajo en este capítulo de conclusiones.

### 1.5. Políticas activas

Las políticas activas constituyen en la Unión Europea un apoyo fundamental para que los parados puedan volver al empleo. Razonablemente este apoyo debería ser más fuerte cuanto mayor y de más larga duración es el desempleo. No es esto lo que sucede en España. La OCDE considera que las políticas de activación laboral en España tienen una dotación presupuestaria insuficiente teniendo en cuenta que es el segundo país miembro con la tasa de paro más elevada, por debajo de Grecia, y que apenas bajará del 20 % a finales del año próximo ( OCDE, 2015). En su informe de Perspectivas del Empleo publicado en junio 2015, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico señala que "la proporción del gasto en esas políticas en España, aunque es significativo (...) sigue siendo bajo debido al alto nivel de paro". En concreto, según las últimas cifras armonizadas de 2013 equivalía al 0,61% del PIB, un 22% menos que en 2007, antes de que estallara la crisis. España se sitúa ligeramente por encima de la media de la OCDE (algo superior al 0,5% del PIB) pero su tasa de paro a finales de 2014, del 23,7%, triplicaba con creces la del conjunto de los 34 miembros de la organización, del 7,1%.

Nuestra investigación ha profundizado sobre el nuevo modelo de políticas activas para el empleo que sintéticamente podría definirse como la estrategia de definir objetivos, adjudicar financiación, evaluar resultados de las Comunidades Autónomas sobre los indicadores definidos para cada objetivo y revisar, según esos objetivos, la financiación para el siguiente periodo. Pero hay dos problemas en esta nueva lógica: no se financia suficientemente -la financiación ha caído a la mitad los últimos 3 años- y la evaluación no mide el grado en el que las personas, desempleados o no, que han tomado parte en una actuación, han experimentado una mejora en su empleabilidad y/o en su inserción en el mercado de trabajo. Tanto la

mayoría de quienes responden al Delphi como la mayoría de los entrevistados opinan que la financiación no debería reducirse sino incrementarse en tiempos de desempleo elevado y de larga duración. La versión oficial de la política argumenta que menos recursos pero mejor aprovechados (la eficiencia) mejorará los resultados de la etapa anterior; se podría contra-argumentar que más recursos y mejor aprovechados puede multiplicar los efectos positivos. Por lo que respecta a la evaluación, aquella que se lleva a cabo compara el volumen de participantes en las actuaciones con el volumen de parado. Cabría ir a la metodología que se aplica en muchos países de la UE, es decir, medir el grado de inserción del grupo que ha realizado un programa concreto, en comparación con un grupo de control que no ha realizado el mismo programa, manteniendo comunes otras características. Volveremos sobre este tema.

Ciertamente se puede hablar de que se ha producido una mejora en el diseño de los programas y de mayor participación de las CCAA en la concreción de los indicadores que se utilizan para la evaluación, aunque algunas entrevistas siguen señalando que hay excesiva centralización y en el Delphi los expertos echan en falta que los ayuntamientos, que son el territorio en el que están los parados y las empresas, tengan más protagonismo en las políticas activas.

### **1.6. Políticas de formación**

La formación es crucial para mantener el empleo (formación continua) y para acceder al mismo si se ha perdido o aún no se ha accedido por primera vez al mercado de trabajo (formación ocupacional), sin olvidar que en este segundo caso hay una condición previa, que se esté creando empleo. Pero ambos tipos de formación han sufrido graves recortes, lo que implica que ciertos colectivos puedan verse alejados de la misma. Así, en ambas los trabajadores con niveles educativos más altos se ven privilegiados sobre el resto, en un caso porque las empresas optan por consolidar principalmente a éstos y en el otro porque los parados con mayor nivel educativo suelen tener más recursos cognitivos y más interés para optar a formación ocupacional. Se echa en falta, aquí como en otras políticas de la oferta, la mayor presencia de expertos y tutores que guíen en forma personalizada a los parados, aunque en esto hay muchas excepciones a nivel local, según las cuales los servicios de empleo se han desarrollado eficiente y eficazmente dentro de sus limitaciones.

Cabe insistir en otros aspectos de la formación ocupacional que han cambiado en el último periodo. La tasa de cobertura de la misma en relación al volumen de parados ha pasado del 9,3% en 2008 al 4,6% en 2014, cuando lo esperable era que se hubiese incrementado. Obviamente, muchas CCAA realizan formación que no está

contabilizada en estas cifras, pero aún así seguimos lejos de la cobertura del primer año de crisis; la tijera se ha usado sin criterio razonable alguno. Por otro lado, no se ha avanzado en formación específica para colectivos en los que el desempleo se está cronificando, por ejemplo, los menores de 30 años y los mayores de 45 o de 54. Varios entrevistados subrayan que para garantizar resultados en la formación ocupacional se requeriría diseñar la formación en función de los colectivos de parados.

Con todo, cabe señalar un aspecto positivo en el periodo analizado: se ha expandido la configuración modular de los cursos, lo que permite a los parados llegar, después de diversas acciones formativas, a un certificado de profesionalidad en un campo profesional o en un módulo determinado.

### **1.7. Políticas activas de demanda**

Con esta expresión nos referimos al fomento de la contratación a través de bonificaciones, una de las principales políticas activas a lo largo de los últimos años, y que ha sido criticada por los expertos señalando que su principal defecto es el llamado peso muerto o redundancia, es decir, que se contrata cuando ya se pensaba contratar, pero aprovechando modalidades que estén bonificadas, con lo cual más que política de empleo sería política de apoyo a la empresa. Con todo, para verificar con fundamento este punto de vista, la administración debería evaluar la eficacia de este tipo de inserción contrastándola, con un grupo de control, tiempo después -¿un año, dos años?- de finalizada la bonificación. En la mayoría de los países los recursos dedicados a ese capítulo son proporcionalmente menores a los que dedica España, pero en otros pueden ser mayores y no siempre la presunción de ineficacia es tan grande.

Para evitar el efecto peso muerto, los incentivos a la contratación podrían concentrarse exclusivamente en colectivos de baja empleabilidad y, para conseguir una inserción estable de los contratados, la bonificación debería ir acompañada por políticas activas de oferta, principalmente seguimiento y formación –como ya sucede en algunos países-, lo que probablemente implicaría que las bonificaciones hubiesen de ser superiores, afectando a menos gente. Cabe decir que la letra de las normas que han regulado esta actuación en los últimos años ha puesto el acento sobre la necesidad de concentrarse en determinados colectivos, aunque la realidad no ha sido siempre así. Pero las propias normas, para 2014 y 2015, han vuelto a la senda más fácil, es decir, a que todos los trabajadores desempleados puedan ser objetivo de esas contrataciones, como hemos visto. Quizá porque da un rendimiento estadístico-político inmediato.

Tradicionalmente las empresas recibían una bonificación anual por contrato. En los últimos años se ha desarrollado otra modalidad, la de reducción de cuotas a la Seguridad Social, en general vinculada sea al fomento de autónomos sea a la contratación de jóvenes, como veremos en el capítulo correspondiente a este colectivo. Así mismo, tradicionalmente las bonificaciones implicaban la conversión de contratos temporales en contratos fijos, mientras que en los últimos años se incentivan nuevos contratos, sea fijos que temporales.

### 1.8. Políticas de empleo para jóvenes

Las políticas para jóvenes parados, durante estos tres años, han puesto el acento sobre la demanda (bonificaciones a contratos y reducciones en costes de la Seguridad Social) mucho más que en el pasado, que la tónica ya era ésta, siendo mucho más débiles en políticas de la oferta (formación y seguimiento de los desempleados o de los NI-NI). Aquel es el eje central de los dos programas referidos a jóvenes parados que han ocupado la escena: el programa de *emprendimiento y empleo joven* y el programa de *garantía juvenil*, este último de carácter generalizado en la Unión Europea y con recursos económicos específicos de la Comisión. Evidentemente, esta orientación no tiene por qué ser negativa, con tal que consolide o depare un futuro a jóvenes que no lo habrían tenido de otra manera; es aquí donde este Diagnóstico ha querido poner el acento.

Los datos revelan que las políticas de contratación de jóvenes, en base a los programas señalados, tienden a abocar a esos parados al empleo temporal y a tiempo parcial, cuando la referencia es a jóvenes contratados. Cuando, por el contrario, se trata de nuevos emprendedores o de jóvenes que se constituyen como autónomos, la tasa de supervivencia de esas empresas, nos señalan las estadísticas y los entrevistados, no parece ser altamente satisfactoria. La explicación está en que, más allá del capital necesario para iniciar una actividad de ese tipo, no todos los jóvenes que inician el camino del emprendimiento tienen cualidades para ello, no están preparados, o quizá no tienen las actitudes que se necesitarían. La formación y la recualificación reciben menos atención, aunque se desarrollan medidas de segunda oportunidad para jóvenes con deficiencias formativas severas y formación profesional dual; en este último ámbito quizá hay un problema importante derivado del escaso número de puestos adecuados que pueden ofrecer las empresas, ya que la estructura empresarial española no es la alemana.

Aparte de invertir más recursos para el ámbito de la demanda, se requeriría reforzar la orientación, el asesoramiento y la formación de quienes utilizan esas políticas. De cualquier manera estas políticas han de enfocar su objetivo a grupos

más concretos; proponer el autoempleo en forma generalizada no está muy lejano a la demagogia y casi equivale a descargar toda responsabilidad sobre los jóvenes.

### **1.9. ¿Políticas de empleo para las mujeres?**

La cuestión principal en este tema es que tanto a nivel europeo como a nivel español se ha dado el salto hacia la transversalidad: es decir, tener en cuenta la cuestión de género en cualquier tipo de política, en vez de concentrarse en políticas de empleo específicas para las mujeres que tuvieran en cuenta la persistencia efectiva del doble trabajo y el riesgo de marginación. La excepción a ese nuevo enfoque está en colectivos de mujeres en especiales circunstancias de riesgo, como aquellas que son víctimas de violencia o aquellas que son “cabezas de familia” en familias monoparentales.

Con todo, la estrategia de transversalidad no ofrece los resultados esperados. Principalmente la estructura productiva española, pero también la debilidad de las políticas de cuidado que podrían dar margen de mejora de su empleo a muchas mujeres y, en general, la falta de recursos en políticas activas, dificultan que la transversalidad avance decididamente por el camino de una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Si de la estrategia 2020 descendemos a los Planes de Empleo concretos, a lo largo de estos años, cabría pensar que el fallo está en no haber actuado más fuertemente sobre la contratación de ciertos colectivos de mujeres, pero también sobre políticas de conciliación y políticas de dependencia. Quizá porque tampoco se las considera políticas de empleo, aunque lo son indirectamente. Por el mismo motivo, tampoco las actuaciones contra la desigualdad salarial tienen mucho predicamento desde la política.

Pero, dicho esto, sí cabe señalar que se está implementando una política de empleo específica, que ya tuvo su desarrollo en otros países europeos en la crisis de los 90, que es el trabajo a tiempo parcial. La regulación la propicia, las empresas la utilizan como un instrumento de flexibilidad. En términos de oferta es a las mujeres a quienes más está afectando. En siete años el porcentaje de empleo a tiempo parcial ha pasado del 8% al 16% de la población ocupada, pero la proporción más alta de contratos a tiempo parcial se hacen a mujeres, como hemos visto en el capítulo sobre el tema. Se trata de un contrato que mayoritariamente no es voluntario, -“lo acepto porque no hay otro”, dicen los protagonistas- y eso es un indicador muy consistente de que no es una buena salida.

## 2. ¿SON POSIBLES NUEVAS POLÍTICAS DE EMPLEO?

Vamos a referirnos a los cuatro ejes de políticas de empleo que hemos contemplado en este diagnóstico, teniendo en cuenta, en forma especial, los resultados del cuestionario Delphi y de las entrevistas realizadas.

### 2.1. Regulación laboral

Como hemos señalado a lo largo del Diagnóstico, los cambios en la regulación que han sido realizados a lo largo de estos 3 años han influido poderosamente sobre el empleo en diversas maneras. La legislación relativa al mercado de trabajo ha facilitado el despido, ha impulsado la negociación en la empresa por encima de la negociación sectorial, ha posibilitado el descuelgue de los convenios sectoriales en condiciones de trabajo, incluidas las salariales y ha hecho descender el número de trabajadores cubiertos por negociación. De esta manera los empleos que se han creado han encontrado el campo abonado para ser temporales, a tiempo parcial, peor pagados en general. Las normativas relativas a las políticas pasivas han reducido la media de las prestaciones de desempleo, aunque no cabe olvidar que también se han alargado los periodos de prestación del subsidio. Respecto a las políticas activas, la reducción de presupuesto y el cambio de modelo no parecen haber dado posibilidades de beneficiarse a más trabajadores; tampoco sabemos, al no haberse hecho una evaluación rigurosa de su eficacia, en qué grado estas políticas activas o simplemente la coyuntura han contribuido a la creación de empleo.

Con todo, la mayoría de los que han respondido al Delphi creen que las regulaciones laborales reducen los costes laborales y rebajan la calidad del empleo además de debilitar el protagonismo de los sindicatos y de la negociación colectiva. Serían políticas de empleo a favor de las empresas a cambio de una hipotética posibilidad de crear empleo de calidad precaria. Por ello, si bien un 41% piensan que deberían volver a implantarse normas más protectoras del empleo y quitar los obstáculos a la negociación de sindicatos y comités de empresa, se registra una proporción importante de quienes no creen que las normas lo arreglen todo –excepto que se cumplan de verdad (13%) que no parecería ser el caso, excepto cuando favorecen a las empresas- y que habría caminar decididamente hacia un cambio en la estructura productiva (22%). Somos un país en el que la política parece reducirse a redactar leyes y normas –y nuevas leyes y nuevas normas, cuando hay cambio político- por encima de detectar cuáles son los intereses y negociar para equilibrarlos

en vistas a un bien general, poniendo recursos económicos y otros para apoyar a ciertos colectivos y, por supuesto, haciendo cumplir las normas.

Con todo, los cambios en las normas laborales han sido de tal calibre en el periodo analizado que muchos han calificado, como hemos visto, de cambio de modelo hecho a golpe de Decreto-Ley, valiéndose de la mayoría absoluta en las Cortes y prescindiendo del diálogo social con los agentes sociales y de la intermediación del Comité Económico y Social –contra lo que es el criterio hasta de la OIT y de la Comisión Europea- que necesariamente esas normas se deben volver a rediscutir por el bien general. Y una mayoría de los entrevistados en el Delphi piensa que tal cosa debería hacerse con acuerdos sociales previos o, cuando menos, con consultas previas a los agentes sociales.

## **2.2. Papel del estado y nuevo modelo productivo**

La política requiere propuestas que definan objetivos y compromisos. Pero inmediatamente después necesita recursos económicos, humanos e institucionales para ponerlas en marcha. 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. Para ello 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, apoyo al crédito, etc.

Del empleo creado en 2014, lo veíamos en el primer capítulo de este Diagnóstico, con el predominio de la precariedad que señalábamos, más de la mitad se da en los sectores siguientes, todos ellos por encima del 3% del total del empleo creado:

*Tabla 12.1. Principales sectores que crean empleo en 2014*

| Sector   | %           |
|--|-------------|
| Servicios de comidas y bebidas   | 12,5        |
| Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria                 | 8,2         |
| Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas            | 7,1         |
| Actividades de construcción especializad                                       | 5,9         |
| Asistencia en establecimientos residenciales                                   | 5,2         |
| Industria de la alimentación   | 4,3         |
| Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques                  | 3,8         |
| Actividades de sedes centrales; actividades de consultoría gestión empresarial | 3,6         |
| <b>Total de principales sectores</b>   | <b>50,6</b> |

Fuente: Tomada del capítulo 2 de este Informe

Mayoritariamente repiten el modelo productivo que teníamos hace 10 años, aunque con un menor predominio de la administración, quizá con la única excepción del último de los sectores señalados. En realidad no parece que pueda haber un motor de cambio del modelo productivo, a corto plazo, que no esté liderado por la Administración. De no ser así, el modelo se reproduce.

Esto abre la puerta al segundo eje, la inversión privada –que requiere crédito accesible para las empresas- 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 señalado en el Delphi que fortalecer la educación es fundamental, y que reducir el abandono y el fracaso escolar, dotar de nuevo sentido y objetivos a la formación reglada y potenciar la formación continuada y la ocupacional devienen tareas necesarias. Inversión pública en educación y formación a lo largo de la vida es garantía de un crecimiento futuro más sólido y sostenible para todo el sistema. Con otras palabras, en un nuevo modelo productivo es importante la demanda, pero también lo es la oferta.

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; es el cuarto eje. 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; la negociación ha jugado históricamente, y podría hacerlo ahora, un papel de impulso a la competitividad y a la innovación.

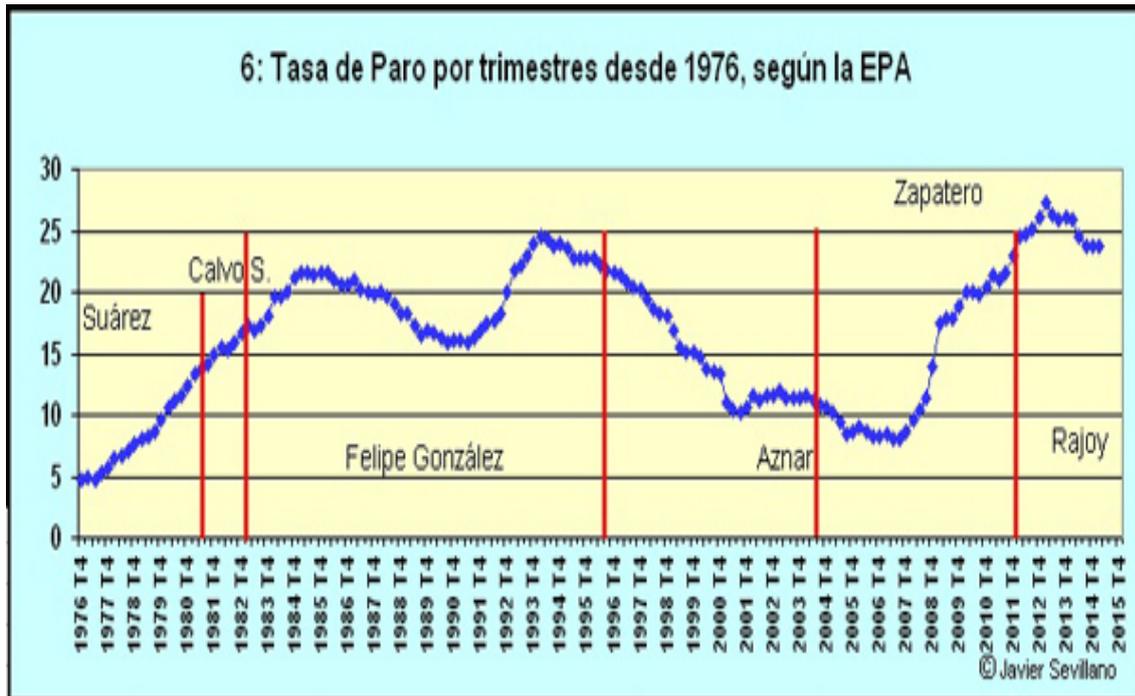
Hemos aludido, de pasada, a la necesidad de mejorar los ingresos fiscales del estado y ello implica la reforma del modelo de fiscalidad, que sería el quinto eje. En dicha reforma se dan dos elementos que necesariamente deberían ser tenidos en cuenta, según un consenso bastante generalizado: la lucha 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 UE. 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.

## **2.3. Reformar las políticas activas y pasivas**

### **2.3.1. Características del desempleo**

Para plantear una política coherente respecto al desempleo, es conveniente tener en cuenta no sólo la tasa de desempleo y su duración, sino también las características de orden estructural del desempleo. El gráfico que presentamos a continuación nos permite algunas reflexiones al respecto. La baja tasa de desempleo, artificialmente mantenida durante el franquismo, se rompe en los últimos años 70 y primeros 80 del siglo pasado, como consecuencia de una fortísima eliminación de empresas, de todo tamaño, debido a la imposibilidad de competir en un mercado no protegido que desde entonces se configura.

Gráfico 12.1. Tasa de paro por trimestres, 1976-2014



Fuente: Javier Sevillano, con datos EPA

Desde ese momento y hasta el 4º trimestre de 2014, la tasa de paro mantiene características muy marcadas: la media histórica de la tasa de paro se sitúa en un 15% y la mínima no baja del 10% con la excepción de tres años, 2005-2007; con todo, lo más relevante es que las puntas más altas se registran en los momentos de las crisis económicas, europeas o globales, por ejemplo entre 1982 y 1986, entre 1992 y 1995 y entre 2008 y 2013.

Todos estos datos nos llevan a algunas consideraciones sobre las características estructurales del desempleo y, en el fondo, de la economía en general. La primera de ellas se refiere a la relación de la economía española con la europea y mundial, y la hipótesis es que la evolución del desempleo pone de manifiesto la posición de periférica que la economía española sigue teniendo, de manera que la primera crece cuando lo hace el resto y cae estrepitosamente cuando hay crisis externas, lo que tiene una inmediata repercusión sobre el desempleo. La segunda se refiere a la estructura económica interna: una economía periférica compite a base de una alta flexibilidad y bajos costes del trabajo –que principalmente se traducen en una tasa de temporalidad, que ha rondado siempre un tercio de la población ocupada- y por tanto en sectores intensivos en mano de obra. La primera característica explica las puntas tan altas de desempleo y la media del mismo en el periodo considerado; la segunda nos viene a decir que la existencia de una tasa tan

elevada de temporalidad, con contratos muy cortos y por tanto alta rotación, convierte el mínimo del 10% al que antes aludíamos en la tasa de paro estructural. Todo ello significa que, si no hay un cambio profundo del modelo productivo, la economía española tendrá habitualmente una tasa de desempleo alta, que se convertirá en muy alta ante cualquier crisis de consumo interna o externa.

Por ello las prestaciones por desempleo no pueden recibir en España el mismo tratamiento que en los países centrales de la UE, puesto que hay sectores – principalmente trabajadores mayores y trabajadores jóvenes- que van a estar sometidos a una presión muy fuerte de la precariedad en el mercado de trabajo, lo que no cambia aunque se conviertan administrativamente los contratos temporales en fijos, excepto que no haya una garantía de defensa de los mismos que es una indemnización elevada en el caso de despido<sup>1</sup>. Casi la mitad de los entrevistados en el Delphi (45%) señalan que habría que incrementar las prestaciones o alargar su duración, puesto que la situación actual no facilita encontrar empleo. Nuestro argumento, basado en lo anteriormente señalado, es que esta dificultad de encontrar empleo es permanente para una parte notable de los que quieren trabajar.

### 2.3.2. ¿Condicionar las prestaciones por desempleo?

El 61% de quienes contestan el Delphi, señalan que “prestaciones y subvenciones se deberían condicionar a propuestas formativas o de aceptación de un empleo similar al perdido”; lo mismo indican algunos de los entrevistados, que afirman que “lo conveniente sería trabajar con el parado desde el primer día” o que “la prestación por desempleo no es un derecho individual”. Nuestro punto de vista es que también esta respuesta debe ser interpretada en el contexto de lo que significa el desempleo en España y que acabamos de señalar así como en la respuesta al mismo Delphi anteriormente comentada. Es decir, si se propone una política de alargamiento e incremento de prestaciones y subvenciones al desempleo, parecería lógica una contrapartida como la propuesta por varios motivos: para mantener al día determinadas competencias y el sentimiento de inclusión cuando el desempleo es de larga duración, la formación puede ser un instrumento adecuado; además, para facilitar la inclusión y por motivos de solidaridad con otros empleados, parecería adecuado y justo aceptar un empleo de características similares al perdido aunque no se haya agotado el periodo de prestación, sobre todo si se mantiene la posibilidad de acceder al periodo restante, si fuera el caso, más adelante. Todo ello, evidentemente, después de un periodo adecuado de recepción de la prestación por desempleo –cuya

<sup>1</sup> Algo que no contemplan los defensores del contrato único.

duración habría que determinar- durante el cual el parado busca empleo por su cuenta o utiliza políticas de activación en forma totalmente voluntaria.

En todo caso, los subsidios por desempleo deberían adquirir en España, después de acabado el periodo de prestación contributiva, el status legal de “subsidio social por desempleo”, y ser de carácter indefinido mientras no aparezca una oferta de trabajo adecuada. Mientras no exista una estructura productiva más sólida, estable y diversificada, que permita empleo estable y bien pagado para una mayoría, ése es uno de los precios que la sociedad debe pagar para mantener la cohesión social. Y si no se quiere que sea así, lo que probablemente sería un buen objetivo, el estado debe jugar un papel mucho más activo en contribuir a constituir en pocos años esa nueva estructura productiva.

## **2.4. Nuevas políticas activas**

### **2.4.1. Políticas activas más cercanas a la realidad**

Resulta poco comprensible, y difícilmente explicable, que el Gobierno de los últimos años haya reducido a la mitad la financiación de las políticas activas. No vale el argumento, en parte cierto como hemos señalado, de que las políticas no crean el empleo si no lo hace el mercado, porque ese argumento en referencia a ciertas políticas es directamente falso. Las políticas de creación directa de empleo, por parte de la administración, como veremos posteriormente, pueden mantener empleos que quizá no son competitivos en el mercado de trabajo o constituyen un mercado limitado tutelado (tal como señala alguna entrevista). Las políticas de fomento a la contratación podrían funcionar, tal como hemos señalado en el capítulo correspondiente, con dos condiciones: que se centraran sobre colectivos menos empleables y que tuvieran un seguimiento en la empresa a través de tutores con el objetivo de conseguir su integración en la misma, potenciando la formación en sentido amplio; hoy no se tiene en cuenta ninguna de las dos condiciones. De hecho, estas políticas de fomento a la contratación son vistas muy críticamente sea en el Delphi que en las entrevistas, y una proporción notable de encuestados y entrevistados opina que las subvenciones a la contratación “deberían ir acompañadas por un proceso obligatorio de formación en la empresa”, lo que en el fondo viene a significar lo que acabamos de señalar, que tienen sentido si consiguen que los trabajadores se acaben integrando a la empresa o accedan a otro empleo.

Por lo que respecta a la formación continua, pensamos que su eficacia, sea en tiempos de expansión (mejorar empleo) o en tiempos de crisis (mantener empleo),

depende en gran manera del grado en que las empresas vinculen esa formación a la innovación en la empresa y sepan implicar a los trabajadores a través de la mejora de sus competencias. Que en tiempos de crisis los recursos dedicados a esta formación se recorten es una mala noticia, aunque el número de trabajadores que participan no disminuya, cuando debería aumentar, al ser mayores las necesidades. Por supuesto, probablemente se requiere repensar esa formación para que sus contenidos tengan que ver con el posible futuro de la empresa, más que sólo con conseguir un dinero administrando los cursos.

Más problemático podría parecer el papel de la formación ocupacional durante la recesión, por dos motivos: uno porque no se crea empleo y, dos, porque el empleo creado es de baja calidad y no necesita mucha formación. Cabría objetar que aún en la recesión muchas empresas buscan mantenerse o crecer ofreciendo más calidad en sus productos o bien otra forma de trabajar y para ello pueden necesitar gente con otras competencias. Ejemplos podrían ser, camareros o vendedores con idiomas en un país de negocio turístico de importancia, albañiles con competencias más completas de lo que requiere la construcción estándar para llevar a cabo tareas de rehabilitación de viviendas, etc. Pero también se podría decir que la formación ocupacional en tiempos de recesión contribuye a mantener ciertas competencias que se perderían si el desempleo se alargara mucho sin algún tipo de implicación; ello debería llevar a una concepción de la formación que tuviese muchos elementos prácticos. Y, finalmente, si se da una cierta recuperación del empleo, la formación ocupacional debería caminar paralelamente a algún tipo de impulso público de sectores industriales o nichos de servicios de mayor calidad que, al tiempo que inversiones, requieran mano de obra con nuevas competencias a agregar a la formación que se proporciona los parados. Vuelve, una vez más, a aparecer la importancia que tiene la actuación del estado para salir de la recesión en manera distinta de lo que determinaría sólo el mercado.

#### **2.4.2. Formación con contratación y ¿viceversa?**

Aunque con un crecimiento lento de los recursos que se le han dedicado, se han multiplicado las formas de inserción laboral bonificada con compromiso de formación. Contratos en prácticas y contratos para la formación y el aprendizaje, entre otros, entran en esta categoría que piensa en manera particular en los parados jóvenes, en especial en aquellos que pueden tener deficiencias formativas, pero que se podría extender a otras edades. Los Talleres de Empleo que se configuran a nivel local y, especialmente, las Escuelas Taller son dos iniciativas en este terreno con larga

tradición en España. Sin embargo, implican a muy pocas personas en sus acciones formativas y de empleo (ver capítulo sobre formación) cuando, en general, han mostrado buenos resultados en la obtención de capacidades profesionalizadoras y de inserción laboral. El caso de las Escuelas Taller podría configurarse, además, como un elemento de integración de los subsistemas formativos y como un aspecto de interés en la formación dual que se quiere desarrollar en España; en tanto que la formación ofrecida podría asociarse a ciclos formativos reglados propios de la actividad laboral llevada a cabo. Nos hemos referido anteriormente a este problema en varios capítulos. Sólo cabría reafirmar aquí que una gran mayoría de los que responden al Delphi se declaran partidarios de esta opción, sea porque para ciertos colectivos que están estancados en el paro de larga duración no hay otra salida sea porque así se puede garantizar que los trabajadores contratados adquieran nuevas competencias sobre el terreno. También este tema es subrayado en varias entrevistas y de éstas, así como de nuestra experiencia y de literatura sobre el tema, podemos extraer las condiciones en las que se debiera dar tal contratación con formación. En primer lugar, esta modalidad debería efectivamente garantizar una formación bien planificada, en parte en la empresa en parte en instituciones formativas, extremos que los servicios de empleo deberían controlar, para lo que se requieren más recursos humanos de los que ahora existen. Luego, la administración también debería estar atenta a que el pago de las horas trabajadas fuese conforme a derecho o convenio, algo que es más fácil cuando la modalidad es bonificación de la contratación que cuando es reducción de cuotas a la Seguridad Social. La formación con contratación – si se hace seriamente- parece una buena herramienta para que el trabajador saque de la contratación recursos útiles cuando finalice el contrato.

Más problemática es esta modalidad cuando se trata de parados de larga duración y de edades más avanzadas, en particular porque, aún adquiriendo formación, la contratación por un periodo breve puede tener especiales dificultades de inserción laboral. Con todo, diversos entrevistados señalan que también para estas personas puede resultar de interés combinar en programas concretos la formación con el ejercicio de un empleo, siempre que la formación insista en aspectos muy prácticos, puesto que quizá para estos el posible futuro laboral pasa por cambiar radicalmente de sector de actividad. La bolsa tan importante de parados mayores de 45 años que España sigue teniendo a finales de 2014 inclina a pensar que combinar fomento de la contratación con formación específica para cada caso y seguimiento del contratado en la empresa por parte de los servicios de empleo locales –de esto

hablaremos de inmediato- podría ser una vía a explorar para acelerar la vuelta de muchos de ellos al mercado de trabajo.

### **2.4.3. Papel de los ayuntamientos en las políticas activas**

Los ayuntamientos se encuentran en una situación clave respecto al desempleo, aunque sin instrumentos suficientes en las políticas activas, lo que les provoca tensión y discontinuidades en su actuación. Por un lado, son la administración pública más cercana a los actores que protagonizan la oferta y la demanda del mercado de trabajo; es decir, tienen en su territorio a los trabajadores que se han quedado sin empleo así como a las empresas que pueden estar interesadas en contratar, formar, colaborar para nuevos empleos, etc. (no nos referimos a las grandes empresas, las cuales mantienen unas estrategias de personal por encima del territorio concreto, sino a las empresas medianas y pequeñas). Por otro, los recursos de las políticas activas de oferta no están en su mano de ninguna manera o bien lo están en calidad de simples ejecutores de programas y actuaciones programados por otras instancias públicas, como son las Comunidades Autónomas. Aún más, pueden tener que competir, en algunas Comunidades Autónomas, con una red de oficinas de la administración superior, que no se limitan a registrar y gestionar el desempleo (digamos, las gestiones de las políticas pasivas), sino que asumen también políticas activas, como formación o planes de empleo, creando duplicidades de difícil comprensión; y pueden también sufrir la creciente competencia de agencias privadas por la obtención de recursos públicos para realizar actuaciones de políticas activas, que son exactamente las mismas.

Los expertos que responden al cuestionario Delphi se muestran partidarios tanto de incrementar los recursos para políticas activas que reciben las Comunidades Autónomas como de que ese incremento también llegue a los ayuntamientos con el fin de incrementar la eficacia de dichas políticas. Determinadas Comunidades Autónomas, por su parte, también plantean que las políticas activas se descentralicen totalmente.

Si profundizamos el significado de esto a través de las entrevistas, así como a través de la lógica de la eficiencia de los servicios públicos pensamos que se podrían formular algunas consideraciones, como las siguientes. Los ayuntamientos deberían ser la red básica que estructurara los servicios de empleo a nivel territorial local. La razón de esto radica en que es a ese nivel donde se materializa la relación entre demanda y oferta (empresas y trabajadores) del mercado de trabajo y donde radican los actores políticos y sociales que configuran la relación social del mercado de

trabajo: administración local y sus técnicos de empleo, asociaciones de empresarios, sindicatos. También es el territorio en el que pueden ser experimentadas nuevas formas de búsqueda de empleo, como la colaboración grupal de los parados bajo la guía de un tutor (entrevistas ayuntamientos). Por supuesto, son los servicios locales de empleo aquellos que mejor pueden hacer la intermediación y aquellos que pueden garantizar el seguimiento de los empleados a través del fomento a la contratación, etc.

Evidentemente, los servicios locales de empleo pueden darse en ayuntamientos medianos y grandes con la suficiente “masa crítica” de empresas y trabajadores para desarrollar políticas activas a nivel local. Cuando los ayuntamientos son pequeños, es más coherente realizar una agrupación intermunicipal –o comarcal, en algunas Comunidades Autónomas- para llevar a cabo estos servicios. Dicha agrupación debe ser propiciada e impulsada por niveles superiores de la administración autonómica, cuando la iniciativa no viene desde abajo. Pero no parece coherente que esa misma administración autonómica desarrolle su propia red de servicios locales de empleo en competencia con los que existen ya y funcionan, sino sólo en caso de que no sea así.

Una segunda consideración es que obligar a los servicios locales, o intermunicipales a competir con agencias privadas por el desarrollo de actuaciones de políticas activas, pagadas con el dinero de los contribuyentes, no tiene coherencia alguna basada en la búsqueda del bien común. Hay dos simples razones que deberían poner de manifiesto la falta de coherencia de los políticos que están proponiendo, o desarrollando, esas maneras de gestión. La primera es que las políticas activas son políticas y, por tanto, su principal responsable ante los ciudadanos es la administración y los recursos públicos deben ponerse en la administración cercana a los problemas. La segunda razón radica en que los servicios locales no sólo conocen el terreno mejor que cualquier agencia privada, que quizá ni siquiera tiene una oficina en esa localidad, sino que pueden estar relacionados con los actores sociales hasta un punto que las agencias privadas, normalmente, nunca lo estarán.

Evidentemente, esto no quiere decir que la administración superior no controle y evalúe lo que hace, al respecto de las políticas activas, la administración local, en periodos razonablemente establecidos y con criterios políticos y administrativos que no discriminen ni inunden de papeleo, sino que atiendan principalmente a los resultados. Lo cual nos lleva a una cuestión fundamental que es la evaluación de la eficacia de las políticas activas, en función del contexto, los

recursos utilizados, la amplitud del periodo evaluado y la dificultad de la inserción (nivel de cualificación de los parados, duración del desempleo, etc.)

Aunque no sea ese el tema directamente en cuestión en este momento, una vez más, como cada una de las que nos enfrentamos a políticas locales diversas como empleo, servicios sociales, cultura, seguridad, educación y un largo etc. acabamos en el mismo punto: a los ayuntamientos se les exigen demasiadas responsabilidades, sin dotarlas adecuadamente de recursos. Es un déficit que se arrastra desde el inicio del período democrático y no ha habido gobierno decidido a resolver este problema, todos interesados en poner o mantener niveles intermedios.

### **3. ¿HAN SIDO EFICACES LAS POLÍTICAS DE EMPLEO?**

#### **3.1. ¿Mejor, igual o peor empleo?**

La siguiente tabla, publicada por el colectivo de *Economistas frente a la crisis*<sup>2</sup> clarifica, más que ninguna explicación, lo que ha pasado durante el gobierno del PP en términos de cambio en el mercado de trabajo; en efecto, esa es la verdadera comparación que se debe hacer y no el tercer trimestre de 2013 con el tercer trimestre de 2015, porque de esta manera se oculta la gran destrucción de empleo que lleva a cabo la ley de Reforma del mercado de trabajo. Siendo así, en los 4 años ha disminuido el número de parados en 422.000, pero la disminución de los activos ha sido muy superior (540.000). En el colectivo de parados que permanecen como tales se han disparado los que llevan más de un año (300.000) y más de 2 años (727.000) en esa situación, muchos de los cuales se están convirtiendo en inempleables, a menos que no se desarrollen políticas activas de gran impacto.

El drama oculto que representan los 540.000 que han dejado el mercado de trabajo, volviendo a la inactividad, emigrando o re-emigrando no parece importar mucho a algunos expertos que, con frecuencia, pasan por encima ni a muchos de los políticos que parecen pensar que lo que no se ve no existe. Pero ciertamente importa mucho a cada una de las personas afectadas, a sus familias y a sus amigos, porque denota la incapacidad de esta sociedad de garantizar cuestiones esenciales, como es un empleo.

Si de los parados pasamos a los ocupados, vemos el verdadero rostro del nuevo empleo: espectacular decrecimiento de los asalariados con contrato indefinido (354.000), con fuerte incremento de quienes son temporales (152.000) y aún mayor

<sup>2</sup> Publicado en el Blog de ese colectivo el 23 de Octubre de 2015

descenso de quienes trabajan a tiempo completo (402.000) con incremento de los trabajadores a tiempo parcial (297.000). Es la imagen del empleo precario que describimos en el capítulo 2 de este Informe para finales de 2014, aunque agrandada a medida que pasa el tiempo, de manera que el futuro es poco halagüeño.

Tabla 12.2. Síntesis sobre cambios en el empleo, 2011, 2015

|  |                      | IV Trim.<br>2011 | III Trim.<br>2015 | Diferencia |
|--|----------------------|------------------|-------------------|------------|
| <b>Activos</b>                         |                      | 23.440,3         | 22.899,5          | -540,8     |
| <b>Tasa de actividad</b>               |                      | 60,29            | 59,5              | -0,8       |
| <b>Ocupados</b>                        |                      | 18.153,0         | 18.048,7          | -104,3     |
| <b>Desempleados</b>                    |                      | 5.273,6          | 4.850,8           | -422,8     |
| <b>Tasa de paro</b>                    |                      | 22,56            | 21,2              | -1,4       |
| <b>Parados de larga duración</b>       | <b>Más de un año</b> | 2.643,2          | 2.942,3           | 299,1      |
|  | <b>Más de 2 años</b> | 1.431,0          | 2.158,6           | 727,6      |
| <b>Tasa de paro de larga duración</b>  | <b>Más de un año</b> | 50,0             | 60,7              | 10,7       |
|  | <b>Más de 2 años</b> | 27,1             | 44,5              | 17,4       |
| <b>Asalariados contrato indefinido</b> |                      | 11.393,6         | 11.039,2          | -354,4     |
| <b>Asalariados contrato temporal</b>   |                      | 3.756,9          | 3.909,7           | 152,8      |
| <b>Tasa de temporalidad</b>            |                      | 25,0             | 26,1              | 1,1        |
| <b>Ocupados a tiempo completo</b>      |                      | 15.700,4         | 15.298,3          | -402,1     |
| <b>Ocupados a tiempo parcial</b>       |                      | 2.452,6          | 2.750,4           | 297,8      |
| <b>Tasa de parcialidad</b>             |                      | 13,5             | 15,2              | 1,7        |

Fuente: Blog de economistas frente a la crisis, octubre 2015

Es decir, la reforma del mercado de trabajo no se ha traducido en éxito sino en fracaso o precariedad para muchos trabajadores. La nueva normativa ha facilitado la destrucción de empleo con poco coste y no la creación de empleo, aunque sí ha dado a las empresas más instrumentos para hacerlo fuera de los estándares negociados o de mínimos (salario, jornada legal, etc.), cuando la coyuntura internacional ha cambiado; pero iniciamos la “recuperación” no sólo creando peor empleo del que había, sino con unas relaciones laborales mucho más individualizadas lo que no sólo pone en riesgo las condiciones de muchos trabajadores y trabajadoras a largo plazo, sino también la paz social. No hay medidas fiables para reactivar el crecimiento –y con él el empleo– y para iniciar el cambio hacia un nuevo modelo productivo, menos dependiente de cualquier crisis ya se origine en el país ya venga de fuera. Las medidas eficientes debían ser lideradas por el sector público, probablemente en coordinación con otros países europeos o con el conjunto de la UE, cosa que no ha

sucedido porque los poderes fácticos de la UE han impuesto el camino de la austeridad y de los recortes.

### **3.2. Mejorar la evaluación de las políticas activas**

Cabría preguntarse por la eficacia de las políticas activas, respecto a la cual nuestro Informe-diagnóstico suscita bastantes dudas y tanto la OIT como la OCDE critican por dedicar pocos recursos y ser poco efectivas.

Evidentemente, las políticas activas no permiten encontrar mucho empleo, si el mercado de trabajo no lo produce, que es lo que suele pasar en una recesión, sobre todo si se trata de una recesión profunda como la actual. La salida de la recesión puede darse de diversas maneras: con malos empleos, con buenos empleos, con empleos de ambos tipos. Es aquí donde el estado puede jugar algún papel a través de las políticas industriales o salariales o a través de creación directa de empleo. Por ello hemos señalado que las políticas activas de empleo no pueden estar desvinculadas de las políticas económicas.

Pero, dicho lo anterior, conviene que la administración evalúe sus políticas activas, con el fin de mejorar la eficacia que puedan tener en función del contexto. Los indicadores de eficacia que se introducen con los PAPE son indicadores de gestión por parte de los diferentes organismos que intervienen –y evalúan si éstos han llegado a los objetivos administrativos marcados- pero no de eficacia de las medidas sobre los desempleados que las utilizan, que se debe medir verificando si estas personas se han insertado y con qué solidez en el mercado de trabajo en función de la medida o medidas realizadas.

Calcular el porcentaje de los parados que llevan a cabo una actuación (orientación, asesoramiento, formación, etc.) sobre el conjunto de parados, en un territorio, y compararlo con el resultado equivalente en otros territorios, es una evaluación de la gestión administrativa. Calcular el porcentaje de los que se insertan en el mercado de trabajo después de haber realizado un curso de formación con éxito, comparando entre territorios, puede ser una evaluación de eficacia de los servicios y también un indicador de “activación” de quienes realizan el curso, que probablemente ya ha realizado otros, y se ha hecho asesorar y saben cómo presentar un CV, etc., todo lo cual los convierte en más “competitivos” en la búsqueda de empleos escasos. Pero nada nos dice sobre la eficacia de la medida que la administración ha puesto a disposición gastándose un dinero, alternativamente a otras medidas o a ninguna medida.

Dar el paso siguiente, esto es referirse al cálculo de eficacia, es mucho más complejo, pero más interesante para saber si las políticas activas están jugando su papel para que los desempleados puedan insertarse ya ahora en el mercado de trabajo o hacerlo dentro de un tiempo o cuando la economía esté creciendo más, siempre recordando que la eficacia de las políticas de empleo es la **eficacia conjunta** de la regulación, de las políticas económicas-industriales del estado y de las políticas activas. Calcular la eficacia de una medida de política activa realizada se puede hacer sólo comparando el grupo que ha llevado a cabo esa medida (un curso o una serie de cursos) con un grupo de control, también de parados que, manteniendo equiparables otros factores –nivel educacional, profesión, edad, años trabajando, etc.- no haya realizado las mencionadas medida o medidas; la comparación con dicho grupo de control debe versar sobre la inserción en el mercado de la trabajo, la duración del contrato, la categoría laboral.

En resumen, es necesario realizar ese tipo de evaluación para saber cuáles son las medidas que conviene usar en cada momento. Pero tampoco es posible olvidar el medio plazo, porque quizá una buena formación ocupacional no tiene efectos inmediatos porque la economía está estancada, pero puede tenerlos, si ha mejorado la empleabilidad de quienes la han seguido, cuando la economía vuelva a la senda del crecimiento. Por otro lado, no conviene evaluar los efectos de las políticas activas sin fijarse en el resultado de la política económica y de la regulación. Esta última es muy importante si lo que interesa es no sólo contar puestos de trabajo, sean como fueren, sino mejorar el empleo en calidad y estabilidad.

Si vinculamos las exigencias de evaluación al papel de los servicios de empleo en el territorio, sin más condiciones, se corre el riesgo de pensar en la eficacia como si fuera eficacia empresarial y, por tanto, centrarse en los parados más empleables, dejando a su suerte los poco empleables. Pero justamente el papel de la administración es ocuparse también -¿principalmente?- de éstos.

#### **4. LOS COLECTIVOS QUE MÁS DIFÍCILMENTE ENCONTRARÁN TRABAJO**

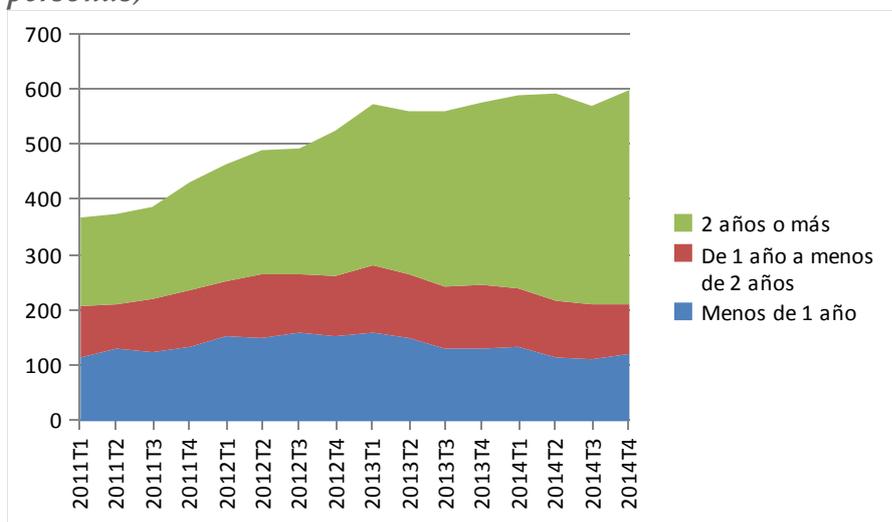
Hay más de un millón y medio de desempleados por encima de 45 años, de los cuales 600.000 por encima de 54 años, que difícilmente van a encontrar trabajo, a menos que, respecto a los mismos, se lleven a cabo políticas activas muy potentes; en defecto de las mismas, se requerirían políticas pasivas específicas que costarían casi lo mismo al erario público y tendrían peores resultados.

Lo que no tiene sentido ni cabida en un país que tenga sentido de la justicia, o al menos de la decencia, es esperar a que esos desempleados vayan desapareciendo, al convertirse en inactivos por desánimo –algo que hemos visto anteriormente que está pasando- emigren o se vayan jubilando con pensiones reducidas.

Con la última reforma del PP, los jubilados mayores de 54 años pueden mantener un subsidio hasta su jubilación, aunque con ciertas condiciones relativas al volumen total de ingresos de sus familias –véase al respecto el capítulo 5 de este Informe- mientras que anteriormente esta medida tenía lugar desde los 52, punto al que quiere volver el PSOE, si gana las elecciones. Respecto a este problema, hemos querido tener la opinión de los encuestados en el Delphi, aunque sólo en relación con la franja de mayores de 54. El resultado es que el 86% proponen que se mantenga un subsidio hasta la jubilación, sin más contrapartidas, si no encuentran un empleo; pero, y esto es la novedad, el 57% señalan que con el subsidio realicen actividades de interés colectivo.

El tema de fondo es que tanto en esta franja de edad y también en la anterior, desde los 45 años, después de 2 años o más en paro esa situación se puede consolidar (ver gráfico) y se empiezan a perder competencias útiles para el trabajo (sea técnicas que relacionales y personales –estar seguro de sí mismo, por ejemplo-). Volver al trabajo por un mes y volver a salir y entrar en otro sector por un breve periodo y salir del mismo, etc. no mejora mucho la situación. Un periodo más amplio de trabajo resulta muy importante. ¿O se piensa que basta con garantizar un subsidio, que necesariamente será bajo, hasta la jubilación, para resolver el problema que está planteado?

**Gráfico 12.2. Duración del desempleo de parados mayores de 54 años (miles de personas)**



Fuente: Elaboración propia sobre microdatos EPA

Todo esto nos pone dos problemas encima de la mesa: es necesario tener un trabajo que permita vivir y es imprescindible no perder competencias –si es posible ganarlas, mejor- para una posible mejora laboral. Porque estamos hablando de un colectivo al que pueden quedar muchos o bastantes años de vida activa –muchos de ellos con hijos a su cargo- no meramente unos pocos años que se pudieran arreglar con subsidios, lo que nos obliga a pensar en políticas que permitan trabajar, no meros subsidios para aguantar hasta la jubilación.

#### **4.1. Empleos directos garantizados por la administración**

Hasta ahora la administración ha realizado planes locales de empleo para dar trabajo a los colectivos más difícilmente empleables, con salarios moderados, obteniéndose los recursos para el mismo de los diversos niveles de la administración. La política de empleos directos ha perdido prestigio, porque era una política social disfrazada de política de empleo y se suponía que no añadía competencias para que estas personas pudiesen ir luego al mercado de trabajo normal. Su ampliación tampoco suele ser bien vista por los sindicatos que la tildan de competencia con malos empleos respecto a las necesidades de empleo normal en el ámbito público.

Sin embargo, podría tener sentido incrementar esta política, con varias condiciones. Podríamos pensar en cubrir necesidades que difícilmente hoy entrarían en el mercado, por ejemplo: apoyo a personas mayores que viven solas (hacer la compra, ayudar a hacer la comida, un rato de compañía), vigilancia y organización del tráfico en entrada y salida de niños en las escuelas, tareas de jardinería en núcleos urbanos medianos y pequeños, reforzamiento de tutoría de prácticas en FP, reforzamiento de salidas culturales de niños y jóvenes de Instituto y un largo etcétera que podría implicar mejoras en las condiciones de los municipios y en la calidad de vida. Por otro lado, estas contrataciones tendrían obligatoriamente unas horas semanales o mensuales de formación organizada por expertos y acompañada por tutores, con el fin de que en un tiempo razonable estas personas tuviesen unas competencias que les permitiesen salir al mercado normal. Finalmente, debería ser obligatorio aceptar una oferta de trabajo que llegara en condiciones salariales similares a las del empleo directo.

Evidentemente estamos hablando de un mercado de trabajo protegido (entrevistas a técnicos locales) en el que el objetivo es que las personas permanezcan temporalmente; la situación a la que responde es excepcional y parece socialmente

más útil y personalmente más digna esta política que la del mero subsidio, además bajo, que no lleva a ningún cambio posible.

#### **4.2. Fomento de contratación con formación**

La segunda medida es la de extender a este colectivo el fomento a la contratación, es decir, introducir estos parados en el mercado normal y garantizando que las condiciones salariales son similares a otras personas que se contratan fuera de este programa. La ventaja que tendrían estas personas, en relación con las de empleo directo creado por la administración, sería que están en una empresa que podría llegar a contratarlas sin bonificación. Habría que mejorar la actual política de fomento a la contratación con varias medidas. En primer lugar, tendría que ser acompañada de formación programada por expertos y seguida por tutores, desarrollada en tiempos razonables y dentro del horario laboral. En segundo lugar los tutores deberían programar y seguir, junto con el interesado y la empresa, un plan de inserción con objetivo de permanencia en la empresa, ya sin la bonificación. En tercer lugar la duración de la bonificación sería superior a la actual. Por último, como en el caso anterior, las personas que siguen este programa tendrían la obligación de aceptar una oferta proveniente del mercado normal.

Por supuesto que estas mejoras al actual fomento a la contratación podrían ser aplicables a todos los colectivos, pero la contratación bonificada de los mayores de 54 años podría tener ciertas especificidades: se les podría contratar como tutores de prácticas de trabajadores jóvenes, algo que fortalecería de verdad la formación en las empresas, aunque fuese a tiempo parcial ; en general los empleos a tiempo parcial para tareas menos cualificadas podría ser una forma de volver al mercado de trabajo. En las dos opciones señaladas los ingresos por empleo a tiempo parcial podrían ser integrados con el subsidio. Evidentemente estamos hablando de mayores recursos para las políticas pasivas, pero también de salvar el bienestar de los ciudadanos.

También en este caso el objetivo general de los servicios de empleo es que la situación laboral de este colectivo sea temporal y vuelvan al mercado de trabajo en mejores condiciones. Para ello no parece descabellado, tal como señalan algunos entrevistados, que la política de fomento a la contratación deje de estar centralizada y pase a las Comunidades Autónomas, las cuales deberían buscar una fórmula de implicación de los ayuntamientos, ya que para la mayoría de los puestos de trabajo el mercado de trabajo es el territorio cercano.

En este capítulo cabe señalar también iniciativas interesantes como INCORPORA que busca relacionar entidades sociales y empresas, a través de una

intermediación de técnicos preparados para ello, que logre incorporar al mercado de trabajo a individuos socialmente vulnerables. Las entidades sociales conocen a los parados y saben las competencias que pueden tener a pesar de su vulnerabilidad, las empresas ganan en imagen social. Pero evidentemente es un programa que no puede cubrir los que son los grandes retos que tiene directamente la administración.

## **5. ¿POR QUÉ DEBEN SEGUIR INTERVINIENDO LAS POLÍTICAS DE EMPLEO?**

### **5.1. ¿Políticas españolas o políticas de la UE teniendo en cuenta las características españolas?**

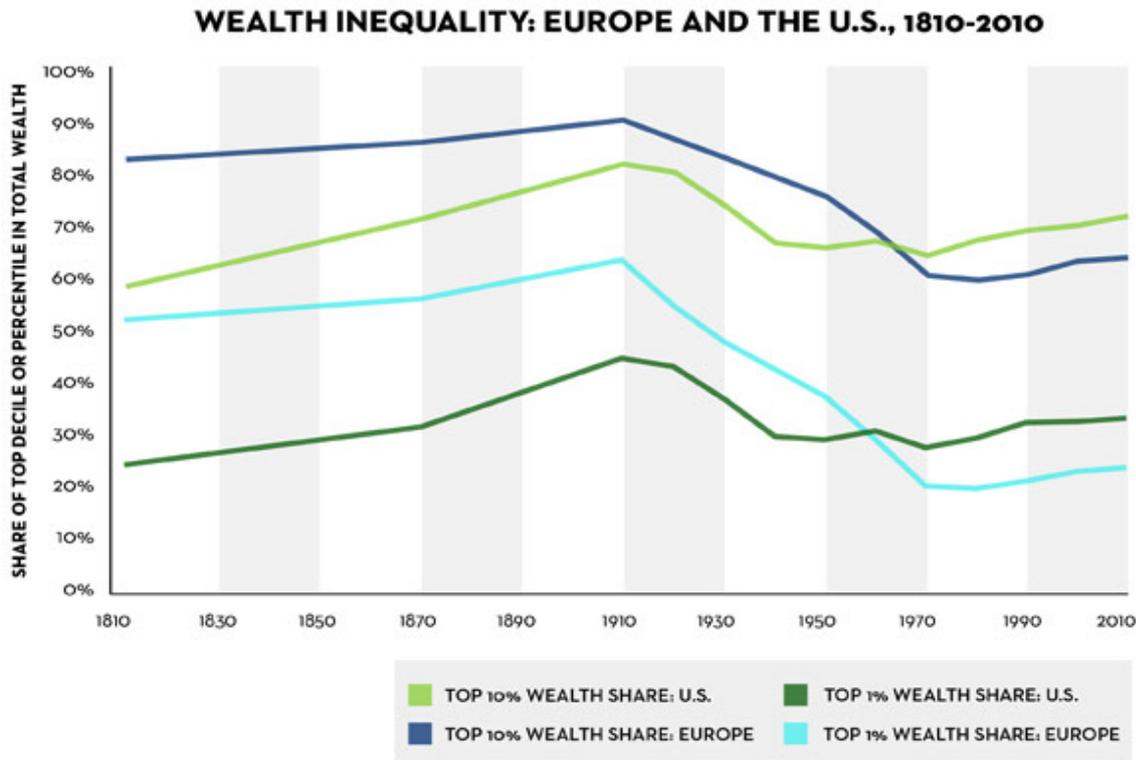
Las políticas de empleo son algo o no son nada en función de cuáles sean las políticas económicas y la regulación, general y laboral. Si cada país se tiene que arreglar por su cuenta y lo común de la UE es el llamado mercado único, los países seguirán teniendo sus políticas económicas –las de muchos serán periféricas a las de unos pocos, reinando en estos las ideas defensivas, conservadoras y “nacionalistas”- y posiblemente el camino de España y de otros países periféricos será el que ha vuelto a reemprender en 2014, reconstruir su viejo modelo productivo, basado en la flexibilidad y en la devaluación de los salarios, gracias a la eliminación de las “reglas” del trabajo. Si la UE quiere consolidarse, lo que significa avanzar decididamente hacia la unión política, deberá tener políticas comunes: política económica (aunque con especialización territorial), política fiscal, política financiera, etc. En tal caso, las políticas de empleo, y en particular las políticas activas, deberán también tener un impulso europeo, aunque diversificado según el territorio y según la estructura productiva del mismo. Territorios diversos y estructuras productivas diversas, sí, pero objetivos socio-políticos comunes. Esto puede ser la UE, lo demás será volver a que cada país mire sólo por sí mismo.

### **5.2. Regular para mantener la cohesión social**

Las crisis sin políticas rompen la cohesión social porque profundizan a perpetuidad desigualdades intolerables. La crisis de 2008 ha puesto más de manifiesto que la crisis de los 90 y la de los 80 el verdadero drama del sistema de regulación del capitalismo actual: que la desigualdad entre los más ricos y una proporción muy elevada del resto es cada vez más evidente y que las crisis provocan reajustes para garantizar que se siga en esa dirección, porque fortalecen a unos y debilitan a otros. El gráfico de Picketty, que reproducimos, lo pone de manifiesto, señalando cómo la

posición del 1% y del 10% más rico en la UE y USA vuelve a estar ganando la partida al resto desde los años 70.

Gráfico 12.3. Fracaso de la regulación del capitalismo



Fuente: Picketty, 2013

El gráfico llega hasta 2010. Podría ser completado por los datos del servicio de estudios del Credite Suisse cuando señala que en 2014 el 1% de la población mundial posee el 46% de la riqueza, lo que nos estaría devolviendo a la Europa de principios del siglo XX. Si este desequilibrio se puede corregir con otra regulación, será sólo si se hace en ámbitos que abarcan a muchos países, para empezar la eurozona, porque tiene una moneda común y un banco central común. Parafraseando a Picketty: “Creo más en la eurozona que en la UE. Debemos tener un presupuesto para el área euro y un Parlamento propio de la eurozona. Con las instituciones actuales, con el Consejo Europeo tan intergubernamental, no iremos muy lejos. Debemos dar un salto importante, hacia la mutualización de las deudas públicas nacionales, hacia la unión fiscal, hacia la preponderancia de la inversión por encima de la preocupación sobre el nivel del déficit presupuestario. Ahora el Consejo Europeo habla de todo eso, pero no hace nada”. Pero conviene ser más explícitos sobre la unión fiscal: se requiere una

reforma fiscal que grave adecuadamente la riqueza y sea realmente progresiva sobre los ingresos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

OCDE (2015): *Employment Outlook 2014*.

Picketty, Th (2013): *Le capital au XXIe siècle*. Paris: Éditions du Seuil.