

Area de Empleo y Relaciones Laborales

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

2010
DICIEMBRE
42

Reflexiones y propuestas
para la reforma de las
políticas activas de
empleo en España

FERNANDO ROCHA SÁNCHEZ

DIRECTOR DEL AREA DE EMPLEO Y

RELACIONES LABORALES DE LA FUNDACIÓN 1º DE MAYO



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838
www.1mayo.ccoo.es | 1mayo@1mayo.ccoo.es

Estudios de la Fundación. ISSN: 1989-4732

Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España

FERNANDO ROCHA SÁNCHEZ

INDICE

INTRODUCCIÓN

I. LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO EN EUROPA

1. Medidas adoptadas como respuesta a la crisis
 - 1.1. La financiación de las políticas de empleo
2. El debate europeo sobre la reforma de las políticas activas de empleo

II. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA: UN DIAGNÓSTICO GENERAL

III. PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

1. Actuaciones en el corto plazo
2. Actuaciones a largo plazo

ANEXO: FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO Y CAMBIO DE MODELO PRODUCTIVO

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente documento es aportar elementos de reflexión y propuestas que contribuyan al debate actual planteado en torno a la reforma de las políticas activas de empleo en España.

El contenido del documento se estructura en tres capítulos. En primer lugar, se realiza una panorámica general de las principales medidas de fomento del empleo puestas en marcha por diferentes Estados miembro de la Unión Europea (UE) como respuesta a la actual crisis económica. Ello se complementa con una revisión de los principales ejes de discusión planteados a nivel comunitario en torno a la reforma de las políticas de empleo –en el escenario de la nueva Estrategia Europa 2020– y que constituyen un marco de referencia para el debate.

El segundo capítulo aborda el desarrollo de las políticas activas de empleo en España, realizando un diagnóstico de sus principales debilidades.

El tercer capítulo plantea una serie de propuestas para el debate sobre la posible reforma de las políticas activas de empleo.

Finalmente, el documento se completa con un breve anexo donde se aborda de forma específica el papel de la formación profesional para el empleo en una estrategia de cambio del modelo productivo.

I. LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DEL EMPLEO EN EUROPA

La actual crisis económica ha tenido un impacto notable sobre los mercados de trabajo de la Unión Europea (UE), aunque con diferencias significativas en cuanto a la magnitud registrada en los distintos Estados miembro.

Así, en el período 2008-2010 la *tasa de empleo* (15 a 64 años) de la Unión Europea se ha reducido en 1,7 puntos hasta situarse con un valor del 64,3%¹. La crisis ha tenido efectos adversos en las tasas de empleo de todos los países excepto cinco (Alemania, Malta, Rumania, Polonia y Luxemburgo). Los países especialmente afectados en términos de pérdidas de empleo son los Países Bálticos, Irlanda y España.

En este mismo período, la *tasa de desempleo* de la UE aumentó en 2,7 puntos hasta un valor del 9,3% en 2010². Todos los países registraron un crecimiento de sus niveles de paro, con la excepción de Alemania, donde la tasa de desempleo descendió en medio punto porcentual entre 2008 y 2010. En el extremo opuesto, el paro se duplicó con creces en Irlanda, España y Dinamarca, y más que se triplicó en los Países bálticos.

España se sitúa a la cabeza del ranking del desempleo en la UE, con una tasa del 20% en 2010 (segundo trimestre): el doble de la media comunitaria y más de cuatro veces la de los dos Estados que registran un nivel más bajo de desempleo (Austria y Países Bajos).

La crisis económica ha afectado a diferentes grupos de trabajadores de distintas maneras, en base a variables como el sexo –los varones más que las mujeres, en la primera etapa de la crisis– edad (los jóvenes más que los de edades intermedias y mayores), nivel de formación (los de más baja formación más que los de formación intermedia y superior), nacionalidad (inmigrantes más que comunitarios), y tipo de contrato (los temporales más que los indefinidos)³.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es doble: por un lado, realizar una aproximación general a las medidas de fomento del empleo adoptadas desde 2008 en diferentes Estados miembro de la UE como respuesta a la crisis. Una panorámica que se completa con un breve apartado sobre la financiación de estas políticas. Por otro lado, exponer los principales ejes de discusión planteados en el debate europeo sobre la reforma de las políticas de empleo.

1. MEDIDAS ADOPTADAS COMO RESPUESTA A LA CRISIS

En los diferentes Estados miembro de la UE se han desarrollado desde el año 2008 distintas políticas de fomento del empleo como respuesta ante la crisis, adoptadas bien unilateralmente por los gobiernos, bien en el marco de procesos de diálogo social (tripartito y bipartito)⁴.

Estas políticas contemplan medidas diversas que pueden estructurarse en tres grandes ejes de actuación: (a) el mantenimiento del empleo, la creación de nuevos puestos de trabajo y el fomento de la movilidad geográfica; (b) la mejora de las competencias y capacidades profesionales y el reforzamiento de los servicios públicos de empleo; y (c) el reforzamiento de las prestaciones por desempleo y el apoyo a los ingresos de los hogares.

La revisión de estas medidas, tanto en términos de contenido como de su impacto, permite destacar algunos de interés para el debate sobre las respuestas ante la crisis⁵.

(A) Medidas sobre mantenimiento del empleo, creación de nuevos puestos de trabajo y el fomento de la movilidad geográfica

Los objetivos planteados en este eje de actuación se han abordado principalmente a través de los siguientes tipos de medidas:

- Adopción y/o modificación de programas de apoyo a acuerdos de reducción temporal del tiempo de trabajo.
- Incentivos a la contratación (salarios y cotizaciones a la seguridad social)
- Creación de empleo público
- Fomento del autoempleo
- Fomento de la movilidad geográfica

La finalidad de los ***acuerdos de reducción temporal del tiempo de trabajo*** (*temporary short time work arrangement*) es mantener la relación existente entre los empleados y las empresas. Ello puede implicar una reducción parcial en la semana de trabajo normal por un período limitado de tiempo (una suspensión parcial del contrato de trabajo), o una suspensión temporal (cero horas a la semana), en otras palabras, una suspensión total del contrato. En ambos casos, sin embargo, el contrato de trabajo sigue vigente y no se rompe.

Las características de los programas destinados a fomentar este tipo de acuerdos en los distintos Estados miembro de la UE presentan una variedad significativa, en relación a aspectos como la duración de los mismos, el coste para los empresarios o el apoyo financiero (ver cuadro 1).

Table 1: Maximum duration and level of STW compensation and UB before crisis measures

Country	UB maximum duration	STW maximum duration	UB level	STW compensation
Austria	30 weeks; more for older workers; to 156 weeks or up to 209 weeks for workers participating in specific labour market policy activities	3 months	55% of average net reference income over a year. The total benefits may not exceed 60% of reference income (80% if dependants)	Share of UB (minimum 0.125% of daily rate of UB per working hour lost)
Belgium	Unlimited	4 weeks if full suspension of work; 3-12 months if partial suspension	58-60% of reference wage with ceiling during the first year	Share of UB + supplements possible by employer or sectoral fund
Denmark	4 years	13 weeks (not continued). Prolongation possible at company level to 26 weeks	90% of previous earnings after deducting 8% social security contributions, with maximum and minimum ceiling	Eligibility to UB
Finland	500 days (5 days /week; 100 weeks) after a 7-day waiting period	36 months	Earnings related benefit: basic benefit plus 45% of daily reference earnings (DRE) in excess of the basic benefit until € 102.60; plus 20% of DRE in excess of € 102.60 (102.60= 90 * basic benefit / 21.5)	Eligibility to Adjustment UB: income-related basic UB (€ 25.63 in 2009) plus 45% of the difference between the daily wages and that basic amount
France	23 months (36 months for older workers aged 50+)	6 weeks, up to 600 hours per year in total	75% of gross reference wage for low incomes and 57% for high incomes	50% of gross hourly wage (minimum 4.42 € per hour) by employer refunded € 2.13-2.44 per hour by state depending on company size
Germany	12 months (up to 24 months for older workers)	6 months. Extension by ordinance is possible up to 24 months in case of exceptional situation on the labour market	60-67% of reference wage with ceiling	Share of UB + supplements possible by employer
Ireland	12 months (9 months if reduced contributions)	Same conditions as UI	Flat rate payments for each day of unemployment	Eligibility to UB (Jobseeker's Benefit)
Italy	8 months (12 months for unemployed aged over-50)	CIGO: 12 months (up to 24 months in specific areas of the Country)	60% of average gross earnings of last 3 months for first 6 months, 50% for 7th month, 40% for following months, with threshold	80% of last wage with upper threshold
Luxembourg	365 calendar days in a 24-month period	6 months over 12 months reference period	80% of average wage during 3 months preceding unemployment; 85% with dependent children (max. 250% of minimum wage)	Eligibility to UB
Portugal	65% of average salary of 12 months before unemployment (maximum 3 times the Social Support Index)	STW: 6 months Suspension of work: 18 months	270 if less than 27 years old, up to 900 days if 50+	2/3 of normal wage (maximum 3 times the minimum wage)
Spain	120 to 720 days, depending on contribution record	2 years	70% of reference earnings for max. 180 days, then 60% of reference earnings (average gross earnings over last 180 days) for the remaining period	Eligibility to UB
United Kingdom	182 days	Statutory Guarantee Pay: 5 workless days every 3 months UB: 13 weeks	£ 60.50 for a single person aged 25 and over or £ 47.95 per week for those aged 16-24	Eligibility to UB (Jobseeker's Allowance) + Statutory Guarantee Pay

Note: CIGO: Cassa integrazione guadagni ordinaria (Ordinary wage supplementation funds).

Fuente: *Employment in Europe 2010*

Este escenario ha sufrido además variaciones en esta etapa, en una doble dimensión (cuadro 2): de un lado, en diferentes Estados miembro que contaban con este tipo de programas antes la crisis se han incorporado cambios temporales en los mismos con motivo de la misma (es el caso por ejemplo de Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Austria, Portugal y Finlandia). Las modificaciones han incidido fundamentalmente en aspectos como la reducción de los costes para las empresas y/o el incremento del nivel de apoyo financiero; la ampliación de la duración de los acuerdos; la apertura a la participación en los mismos de más participante; y la simplificación de los procesos de inscripción.

De otro, en nueve Estados miembro –Bulgaria, República Checa, Letonia, Lituania, Hungría, Países Bajos, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia– se han incorporado nuevos programas, que en general combinan el apoyo a las reducciones temporales del tiempo de trabajo con la formación

Table 2: Recent changes and new STW schemes in the EU Member States

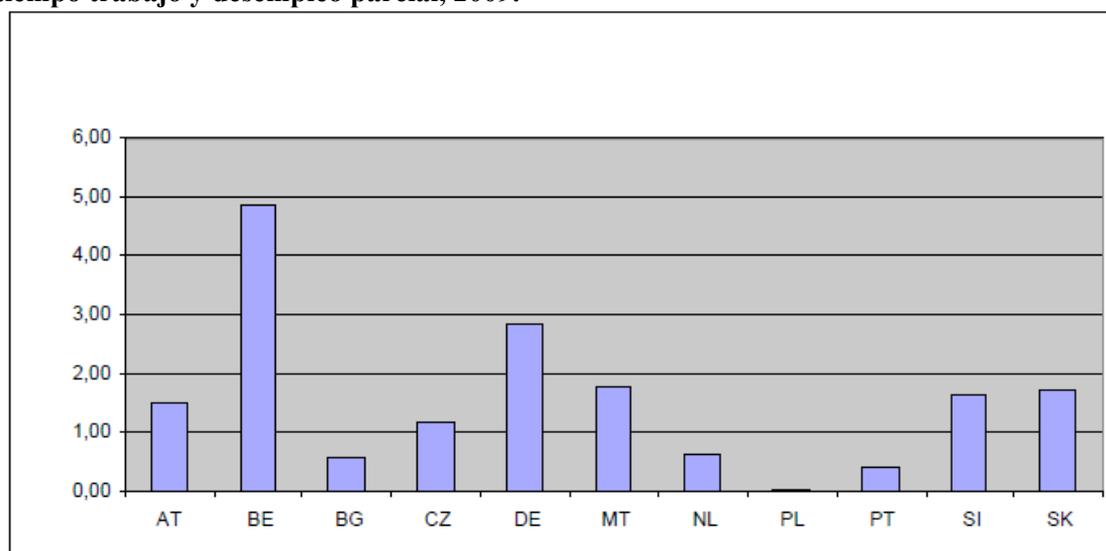
Country	Already existing Wage supplement through employer	Support by UI plus activation	New STC scheme	(Changes) Eligibility/Coverage	(Changes) Duration	(Changes) Benefits to employees	(New) Link to training	Cuts in employer's SSC	More flexible procedures/WTO	Temporariness of changes
Austria	X			X	X		incentives	X		End 2010
Belgium	X			X	X	X	incentives	X		End 2010
Bulgaria			X			X				End 2009
Czech Republic			X			X	compulsory			2010
Denmark		X							X	30/04/2011
Finland		X			X	X				2011
France	X			X	X	X		X		Permanent/temporary (end 2010)
Germany	X			X	X		incentives	X	X	End 2010
Hungary			X			X	incentives/compulsory	X		Mid 2010
Ireland		X					incentives			2010
Italy	X			X			incentives			End 2010
Latvia			X				incentives			End 2010
Lithuania			X			X	incentives	X		No end date
Luxembourg	X			X	X		incentives	X	X	End 2010
Malta			X				incentives			
Netherlands			X			X	compulsory			01/04/2010
Poland			X			X	incentives			End 2011
Portugal	X						incentives			End 2010
Romania	X							X		End 2010
Slovakia			X					X		End 2010
Slovenia			X			X	compulsory	X		31/03/2010
Spain		X						X	X	End 2009
United Kingdom		X					No changes			

Note: STC: short-time compensation. For new STW schemes we look at: introduction of benefits for employees, training incentives and other extra incentives for employers. SSC: social security contribution. UI: unemployment insurance. WTO: working time organisation.

Fuente: *Employment in Europe 2010*

En cuanto al volumen de trabajadores afectados por este tipo de programas, el análisis realizado en un grupo de Estados miembro lo sitúa en torno al 3%, con la excepción de Bélgica donde casi alcanza el 5% (gráfico 1).

Gráfico 1. Porcentaje de trabajadores que participan de programas de reducción de tiempo trabajo y desempleo parcial, 2009.



Fuente: *Employment in Europe 2010*

La aplicación de los programas de fomento de acuerdos de reducción temporal del tiempo de trabajo tiene indudables efectos positivos a corto plazo, ya que sin los mismos la destrucción del empleo y el consiguiente aumento del desempleo habrían sido considerablemente mayores en estos países. Así, en términos generales se estima que la caída media en el crecimiento del empleo entre 2008 y 2009 se ha visto compensada en 0,7 puntos porcentuales –en términos anuales– en los Estados miembro que han impulsado este tipo de programas⁶. A ello se suman otros efectos positivos como el mantenimiento de las capacidades de los trabajadores y el apego al mercado laboral, y que ayudan a las empresas a recuperarse rápidamente una vez vuelva a aumentar la demanda.

Los resultados de estos programas presentan sin embargo algunos elementos críticos, tales como:

- Su desarrollo sólo ha estado acompañado de medidas de formación en un reducido de número de casos; de hecho, incluso en los Estados miembro donde se contemplaron incentivos específicos para la formación, tanto sólo un porcentaje modesto de los potenciales beneficiarios han participado en las acciones previstas.
- Incluso bajo condiciones estrictas de elegibilidad⁷, es imposible determinar si el empleo inicialmente salvado por los acuerdos se mantendrá después de la crisis, o si las empresas se verán obligadas a adaptarse a nuevas condiciones estructurales y a eliminar puestos de trabajo.
- Los acuerdos de reducción temporal del tiempo de trabajo han sido inefectivos a la hora de proteger a los trabajadores con contratos temporales del impacto de la crisis, en la medida en que éstos han sido masivamente despedidos y tan sólo unos pocos Estados miembro –Francia, Bélgica, Alemania– han ampliado la cobertura de los programas para que puedan participar los mismos.

Los ***incentivos temporales a la contratación*** constituyen un segundo tipo de medida adoptado por diferentes Estados en la etapa de crisis. Ello puede adoptar en primer lugar la forma de subvenciones temporales de los salarios, generalmente destinadas a promover la contratación de determinados grupos de trabajadores. Y, en segundo lugar, las reducciones en la contribución a la seguridad social, bien en términos generales bien en relación a determinados grupos de trabajadores.

La ***creación de empleo público*** ha sido otro tipo de medida puesta en marcha como respuesta a la crisis. Normalmente, han adoptado la forma de programas de fomento del empleo temporal destinada a colectivos más vulnerables, por ejemplo jóvenes con niveles bajos de formación o personas desempleadas que no reciben ningún tipo de prestación. Este tipo de programas tiene un efecto positivo a corto plazo, especialmente para los grupos de población con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo. pero su mantenimiento a medio plazo afronta serias dificultades en un escenario de restricción presupuestaria.

El ***fomento del autoempleo y la creación de empresas*** también ha sido considerado en varios Estados miembro de la UE (ver algunos ejemplos en cuadro 3)

Cuadro 3. Medidas de fomento del autoempleo y la creación de empresas en Estados miembro de la UE

En Bulgaria, un plan para promover el empleo independiente se inició en 2009 y se prolongará hasta finales de 2013, impartiendo formación a los desempleados, la puesta en marcha becas para los alumnos con éxito y los servicios de consultoría.

En Estonia, se facilitan subvenciones para la creación de proyectos empresariales, junto con la formación y el asesoramiento especial desde el comienzo de 2010 hasta al menos 2013.

En Finlandia, se ha incrementado el importe de las subvenciones para la puesta en marcha de nuevos proyectos

En Lituania, las oportunidades de los desempleados para iniciar un negocio se han incrementado a través de la financiación proporcionada por el Fondo Europeo de Globalización.

En Malta, un régimen se ha ofrecido a los empleados de astilleros navales que quieren iniciar su propio negocio, ofreciendo apoyo en la adquisición de competencias empresariales y una subvención financiera.

En Polonia, el límite máximo de las subvenciones a personas desempleadas para la puesta en marcha de un nuevo negocio se ha incrementado.

En Portugal, el crédito subsidiado se ofrece a los jóvenes desempleados que inician un nuevo negocio siempre y cuando cumplan con ciertos criterios, incluyendo el registro en los servicios públicos de empleo.

En Eslovenia, se han proporcionado fondos para la educación y la formación de personas desempleadas que deseen trabajar por cuenta propia. Sin embargo, en 2010 las normas de los derechos se han reducido (consulta obligatoria sobre la idoneidad - Competencias para la iniciativa empresarial).

Hasta finales de 2010, Eslovaquia ha introducido una exención temporal de los pagos de seguro de salud (hasta 24 meses) para las personas que entran por cuenta propia después de un período de tres meses en el registro de demandantes de empleo.

En España, la capitalización de las prestaciones por desempleo (31) para fomentar el trabajo autónomo se elevó de 40% a 60% (los porcentajes se incrementaron más del 80% para los jóvenes de hasta 30 años y mujeres hasta 35).

En el Reino Unido, se han impulsado incentivos para los solicitantes de empleo que quieran emprender proyectos de autoempleo. Los que opta por el trabajo por cuenta propia tienen derecho a recibir créditos de Autoempleo durante las primeras 16 semanas, y recibir apoyo de tutoría si lo necesitan.

Fuente: *Employment in Europe 2010*

Cuadro 3. Medidas de fomento del autoempleo y la creación de empresas en Estados miembro de la UE

En Grecia, dos programas para ayudar a puesta en marcha de las empresas se introdujeron en 2009. El objetivo del primer programa es ayudar a los jóvenes graduados (hasta 34 años de edad), tales como ingenieros, médicos, farmacéuticos, abogados, etc, para establecer una actividad profesional independiente. El segundo programa se dirige a todos los desempleados, permitir a los jóvenes desempleados que deseen convertirse en trabajadores por cuenta propia para recibir una subvención, siempre que por primera vez participen en un curso de la iniciativa empresarial.

En Francia, el apoyo fue otorgado a empresas de los sectores de vivienda y de automóviles entre otros, y algunos programas financiados por el gobierno para las empresas se aceleraron, especialmente para las PYME. Acceso a la financiación ha sido facilitado a través de reasignación del ahorro regulado, para ayudar a financiar préstamos para esta categoría de empresas por un importe total de € 22 mil millones, es decir, alrededor del 1% del PIB.

En Alemania personales el crédito de impuestos para los servicios prestados por los trabajadores autónomos para las reparaciones del hogar puede ser tan alta como 20% (límite máximo: 6 000 euros, es decir, ayuda máxima = 1 200 euros), y esto durante un período de tiempo ilimitado.

Fuente: *Employment in Europe 2010*

Las diferentes evaluaciones realizadas coinciden en resaltar que el impacto de estos programas sobre la creación de empleo será en todo caso a medio plazo, máxime considerando las dificultades de iniciar un nuevo proyecto empresarial en un contexto de recesión económica.

Finalmente, el análisis comparado permite destacar que el *fomento de la movilidad geográfica* es un eje de actuación poco considerado entre los Estados miembro, destacando sólo algunas iniciativas que comprenden medidas como ayudas al desplazamiento entre regiones –por ejemplo en Bélgica– o al retorno de trabajadores emigrados (como en la República Checa).

(B) Mejora de las competencias y capacidades profesionales, y los servicios de públicos de empleo

La crisis económica tiene un impacto negativo sobre la formación del capital humano, que se manifiesta en diversos aspectos. En primer lugar, cuanto más se alarga el desempleo, más tienden a generar tanto las capacidades profesionales como la actitud hacia el trabajo de las personas afectadas. En segundo lugar, en la medida que los trabajadores son despedidos, sus habilidades específicas obtenidas en la empresa no puede ser útil o utilizable en otras empresas; En tercer lugar, como los recursos para financiar la formación y la educación pueden llegar a ser más escasos durante la crisis, ello puede afectar a la formación; y en cuarto lugar, las personas –y especialmente las más jóvenes– pueden ser disuadidas de invertir en su educación y formación, a medida que la crisis afecta negativamente a su percepción sobre las perspectivas de futuras oportunidades de trabajo.

Diversos Estados miembro han adoptado diversas medidas destinadas a mejorar las competencias y capacidades profesionales en este período, en tres ámbitos. Por un lado, se han planteado *medidas generales*, tales como: la mejora de la flexibilidad de los servicios de formación mediante la descentralización de la administración, acortando el período de espera para la formación (Finlandia y Reino Unido); la subvención de más

plazas de formación (Bulgaria, Estonia, Irlanda, Chipre, Polonia y Suecia); y la ampliación y delimitación de los colectivos destinatarios, como las personas en riesgo de ser despedidos (Chipre y Letonia), los trabajadores por cuenta propia (Estonia), jóvenes (Malta, Austria, Portugal y Reino Unido) y los trabajadores mayores (Francia). Asimismo, se ha potenciado la formación en sectores de futuro como la salud y asistencia social (Bélgica, Austria y Reino Unido).

Por otro lado, se han impulsado medidas de *formación profesional dirigidas específicamente a las personas ocupadas*, desde aquellas destinadas a personas implicadas en programas de reducción temporal del tiempo de trabajo, al refuerzo de las acciones destinadas a colectivos y/o sectores específicos (cuadro 4)

Cuadro 4. Medidas de formación para personas ocupadas en Estados miembro de la UE

En Bulgaria, los cupones para participar en la formación para adquirir nuevas habilidades se proporcionan a las personas empleadas desde fines de 2009 hasta fines de 2012.

En Chipre, los actuales programas de formación han sido adaptados con el fin de ofrecer capacitación en el trabajo a los empleados que se arriesgan a ser despedidos.

En Alemania, los programas de formación profesional han sido temporalmente (hasta finales de 2010) ampliados a los trabajadores en riesgo de desempleo, los trabajadores de mayor edad en las pequeñas y medianas empresas y los trabajadores temporales contratados de nuevo por su agencia. La iniciativa, titulada "la educación profesional continua de las personas poco cualificadas y los trabajadores mayores" se centra en la promoción de estos dos grupos. No es una nueva iniciativa, pero se amplió en respuesta a la crisis. En enero de 2009 un grupo de tercer objetivo ha sido incluido - empleados cuya formación profesional se había completado más de cuatro años antes. La iniciativa paga las tarifas de la formación y el empleador puede recibir una subvención por la pérdida de tiempo de trabajo.

En Estonia, a los solicitantes de empleo así como los trabajadores actuales se les da la posibilidad de recibir formación profesional (hasta finales de 2012).

En Finlandia, la disponibilidad de plazas de formación profesional dirigidas a los jóvenes y los trabajadores poco cualificados se ha incrementado.

En Francia, un fondo de inversión social (de dos años de duración) se ha creado para coordinar las medidas de apoyo al empleo y la formación profesional. Un nuevo acuerdo para aumentar los fondos para la formación de los trabajadores actuales y los solicitantes de empleo se ha celebrado entre el Gobierno y los interlocutores sociales. Esto es particularmente centrado en los trabajadores de sectores con mayores dificultades.

En Malta, una Unidad de Reacción Rápida se ha creado para ayudar en la formación de los trabajadores de las empresas donde se han producido despidos masivos o están en marcha programas de reducción temporal del tiempo de trabajo

En los Países Bajos, los créditos fiscales para los gastos de formación de los trabajadores existentes se han incrementado temporalmente y los costes de formación para los empleadores que permitan a los trabajadores no calificados para participar en programas de aprendizaje deben ser reembolsados hasta el final de 2010.

Fuente: *Employment in Europe Report 2010*

Cuadro 4. Medidas de formación para personas ocupadas en Estados miembro de la UE

En Austria, los programas de formación se han modificado para permitir una cofinanciación del 50% en la financiación de los costes de formación de los gobiernos locales (hasta finales de 2011) y para facilitar la adopción por parte de la reducción de la duración mínima de empleo necesaria para la elegibilidad de un año a seis meses.

En Portugal, la formación profesional para los empleados del sector del automóvil ha sido prorrogado en 2010 y se ha extendido a otros sectores como los textiles y prendas de vestir, muebles de turismo y el comercio.

Fuente: *Employment in Europe 2010*

También se han desarrollado diversos **programas de aprendizaje**, que han incidido en aspectos como: proporcionar mayores subsidios a los participantes (Alemania, Chipre); mejor información sobre autoempleo (Dinamarca); dedicar una especial atención a los jóvenes en situación de abandono escolar prematuro (Hungria, Países Bajos, Portugal, Reino Unido); y centrar el aprendizaje en materias relacionadas con sectores específicos, como los servicios sociosanitarios (Reino Unido).

Finalmente, una parte importante de los esfuerzos ha estado orientada a potenciar la **formación profesional para personas desempleadas**, en combinación con servicios de orientación y asesoramiento (cuadro 5). En este sentido, las diferentes evaluaciones coinciden en señalar la importancia de que las personas desempleadas reciban una orientación adecuada, que les facilite el diseño de su itinerario de formación e inserción laboral.

Cuadro 5. Medidas de formación para personas desempleadas en Estados miembro de la UE

En Bélgica (Flandes), la formación y la capacidad de orientación de los Servicios Públicos de Empleo se ha reforzado para los denominados "trabajos de cuello de botella" y para "puestos de trabajo para el futuro". En Valonia y Bruselas, se han tomado diversas iniciativas incluyendo un bono de capacitación para el lenguaje y la adaptación a nuevas técnicas, dirigidas a los desempleados temporales y los desempleados de 26 sectores.

En Chipre, se estableció un programa temporal para la mejora de las habilidades de las personas desempleadas, que concluyó en febrero de 2010.

En Alemania, se ha previsto financiación adicional para la formación profesional de personas desempleadas, con especial atención a la formación como enfermeras.

En Dinamarca, los desempleados reciben apoyo financiero para la formación durante su período inicial de un nuevo trabajo. Antes de la crisis, el plan de formación existente dio a todo desempleado asegurado la opción de elegir un máximo de 6 semanas de la educación durante los primeros 9 meses de desempleo (si 6 meses de edad inferior a 30 años). La reforma del sistema implica que el plazo de 6 semanas se suspende si el desempleado no tiene formación profesional o calificaciones obsoletas, si la persona desempleada no puede encontrar un trabajo dentro de su línea / ella de trabajo anteriores y si la enseñanza adoptadas se dirige a las zonas donde hay buenas perspectivas de empleo (por ejemplo en el cuidado de la salud).

Fuente: *Employment in Europe 2010*

Cuadro 5. Medidas de formación para personas desempleadas en Estados miembro de la UE

En Estonia, los parados registrados y con la carta de despido pueden solicitar cupones de formación hasta finales de 2010.

En Finlandia, las plazas de formación para los desempleados se incrementaron, con especial atención a las personas poco cualificadas y los jóvenes.

En Francia, se ha aumentado el apoyo a los programas de formación para los trabajadores que participan en prácticas de trabajo después de los despidos masivos.

En Hungría, los programas de formación para los grupos desfavorecidos se extendieron a las personas que han sido despedidos durante la crisis. La participación es voluntaria y la formación es parte de un paquete que incluye otros servicios, tales como subsidios salariales, de trabajo en busca de ayuda, y la conmutación de las subvenciones. El programa terminará a finales de 2010.

En Irlanda, la prestación de prácticas de formación y trabajo para los desempleados se ha incrementado.

En los Países Bajos, la formación de personas desempleadas se ha hecho más flexible, mesas de servicio en los centros regionales de empleo se han establecido y subvenciones para la reconversión profesional de trabajadores amenazados por los despidos son expedidos hasta 2010.

En Austria, los programas regionales de capacitación para los desempleados se han ampliado temporalmente (hasta finales de 2010), por el temporal de plazas de formación adicionales se han creado para los desempleados y para las mujeres en las profesiones técnicas. Especial atención también se ha prestado a la formación en las profesiones sanitarias y sociales y las iniciativas para la integración de los inmigrantes se han ampliado.

En Portugal, los nuevos lugares de formación para los jóvenes desempleados se han creado en el año 2010.

En Polonia, se han ampliado los programas de formación profesional para los desempleados y se ha incrementado la ayuda a la renta para la parte de desempleados que participa de los mismos.

En Suecia, se ha reforzado la ayuda financiera para la formación de desempleados empresa o la educación y para el desarrollo de habilidades prácticas para las personas desempleadas con experiencia laboral anterior.

En el Reino Unido, la financiación de la formación se ha incrementado para las personas en riesgo de perder el empleo o recientemente despedidos. Todas las personas de 18-24 años se les garantizan un puesto de trabajo o lugar de trabajo centrada en la formación antes de llegar a los 12 meses de desempleo.

En Grecia, un programa ha sido implementado cuyo objetivo es mejorar las perspectivas de los jóvenes desempleados, proporcionándoles las habilidades que se consideran esenciales para encontrar un trabajo. Los beneficiarios podrán optar por participar en una o más de las tres acciones previstas por el programa, a saber: a) lograr un registro de trabajo, b) Lograr un certificado de formación en informática, y c) Recibir los servicios de orientación y asesoramiento. La duración del curso es de 60 horas. Un cargo se prevé para los participantes (10 euros por hora).

Fuente: *Employment in Europe 2010*

La mayoría de los Estados miembro ha *reforzado la dotación de personal de los Servicios Públicos de Empleo* con la finalidad de atender al notable incremento de la demanda, con incrementos incluso de hasta el 10% en países como Alemania, Estonia, Chipre, Hungría y Polonia.

Asimismo, se ha potenciado la *atención específica dirigida a los grupos de población más vulnerables* ante la crisis, tales como: jóvenes (Austria, Finlandia); inmigrantes (Finlandia); personas con contratos de duración reducida (Bélgica), y personas que no reciben prestaciones (Francia).

Un elemento a destacar es que se han endurecido las condiciones exigidas a los desempleados, en la línea de una mayor “activación”. Por ejemplo, en Finlandia a los demandantes de empleo se les exige buscar trabajo a mayor distancia geográfica (en torno a 80 Km de sus hogares). En Polonia se le quita la prestación a los desempleados que rechazan una oferta adecuada sin una razón justificada; en Malta, se exige que los desempleados realicen labores comunitarias; y en el Reino Unido los requerimientos exigibles a los beneficiarios de las prestaciones son mayores a medida que se amplía el desempleo.

(C) Reforzamiento de las prestaciones por desempleo y el apoyo a los ingresos de los hogares

La magnitud de la crisis sobre el empleo ha motivado que en varios Estados miembro se refuercen los apoyos a los ingresos de las personas y hogares afectados. Así, por un lado en muchos Estados se han reforzado las prestaciones por desempleo, así como la duración de las mismas. Por otro lado, se han adoptado algunas medidas complementarias de apoyo a los ingresos de los hogares con personas desempleadas, tales como ayudas por niños, facilidades para los pagos de hipotecas, y el establecimiento de ingresos mínimos garantizados.

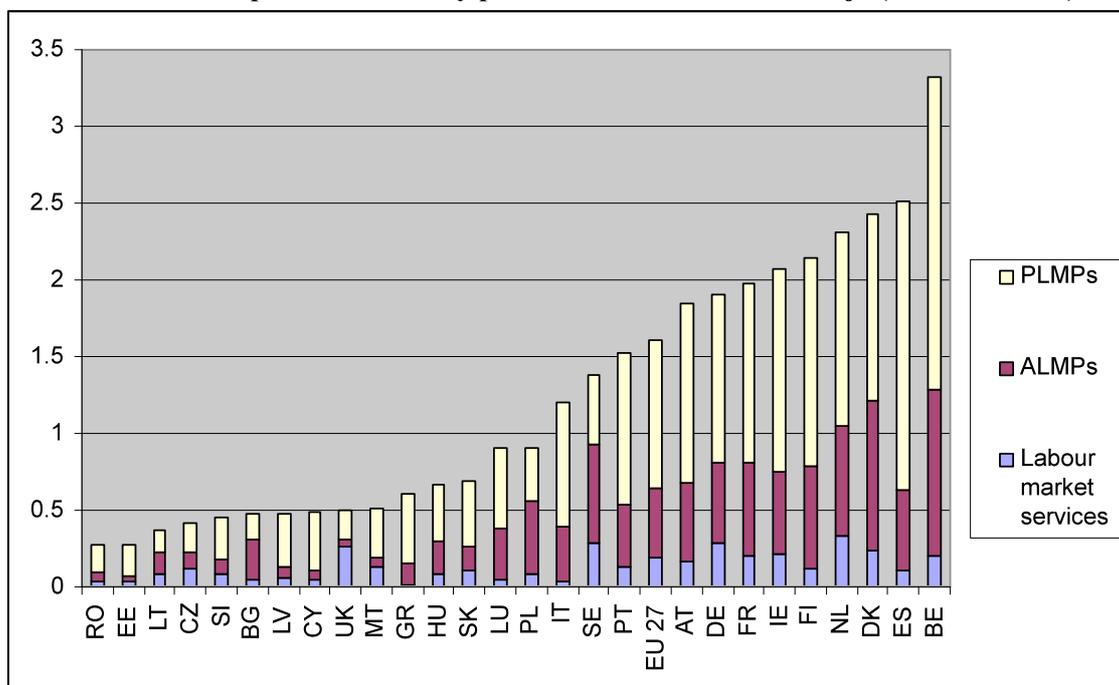
1.1. La financiación de las políticas de empleo

El análisis comparado permite apuntar que la eficacia –limitada– de las políticas activas de empleo en el corto plazo depende de diversos factores tales como la magnitud de las medidas existentes, del calendario —si las políticas se adoptan en la fase temprana del desempleo— y en la combinación de medidas (por ejemplo, formación a largo plazo frente a los subsidios de empleo a corto plazo). Asimismo, otro factor especialmente relevante concierne a la financiación, máxime en un escenario de crisis como el actual. La razón es que cuando las medidas pasivas —por ejemplo, las prestaciones por desempleo— y las activas se financian con la misma “caja”, las medidas activas corren el riesgo de ser desplazadas cuando más se necesitan, es decir, cuando el desempleo aumenta bruscamente⁸.

Considerando las cifras de gasto (expresado aquí como porcentaje del PIB), se observa que en el año que estalló la crisis el gasto en prestaciones por desempleo y políticas activas del mercado de trabajo —incluidos los servicios del mercado de trabajo— varía mucho entre los países miembros de la UE (gráfico 2). Tampoco hay ninguna relación aparente entre el tamaño del gasto y el nivel de desempleo. Tomando los tres países a la derecha de la gráfica se encuentra Dinamarca, con un elevado gasto en políticas activas a pesar de tener (en ese momento) un desempleo muy bajo: las cifras son muy similares

a las de Bélgica, donde la tasa de desempleo era varias veces superior. El gasto en políticas activas en España, con la mayor tasa de desempleo en Europa, era comparativamente modesto (gráfico 2).

Gráfico 2. Gasto en políticas activas y pasivas del mercado de trabajo (% s/PIB, 2008)

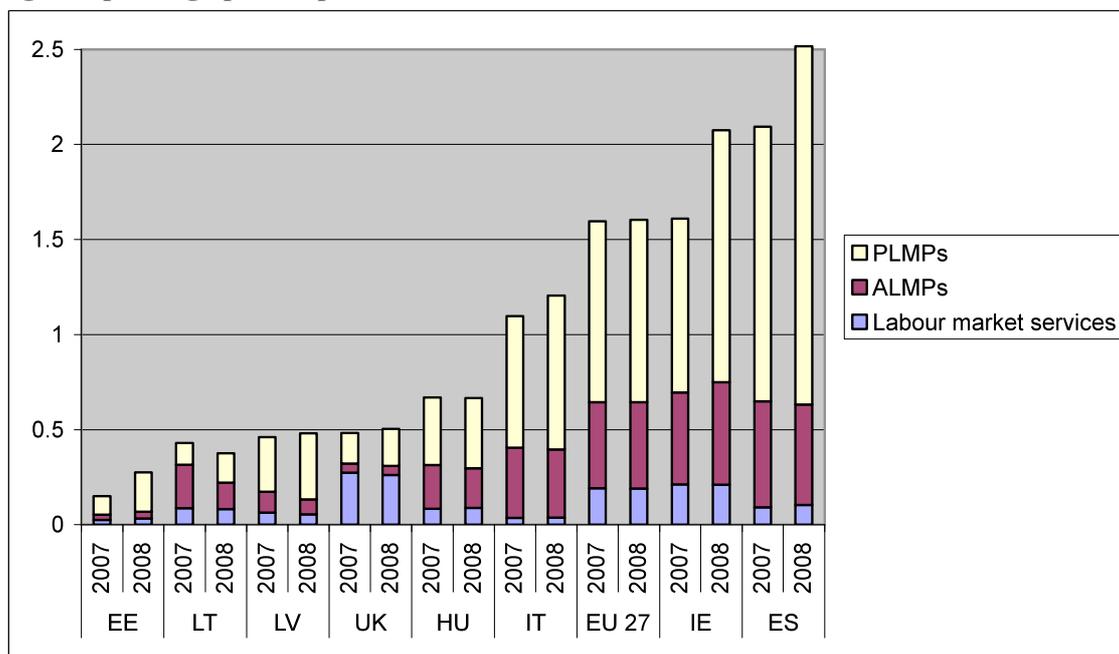


Fuente: Eurostat

Los datos más recientes disponibles corresponden a 2008, de modo que no es posible analizar en qué medida el gasto en políticas activas de empleo ha reaccionado a la crisis en el conjunto de Europa. Esto también se refleja en las cifras casi idénticas de 2007 y 2008 de la UE-27 (gráfico 3).

Sin embargo, es interesante comparar un número de países donde la crisis golpeó temprano y en el aumento del desempleo ya estaba en marcha en 2008. Como era de esperar, ha habido un aumento sustancial entre 2007 y 2008 en la proporción del PIB gastado en el pago de las prestaciones por desempleo de varios tipos (medidas pasivas). Esto refleja tanto el aumento del desempleo como la adopción de medidas para ampliar la cobertura. No ha habido, sin embargo, un aumento paralelo en el gasto en medidas activas. De hecho, Estonia e Irlanda parecen ser los únicos casos, e incluso aquí, los incrementos son pequeños.

Gráfico 3. Evolución del gasto en políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, en algunos países golpeados por la crisis en 2008



Fuente: Eurostat

2. EL DEBATE EUROPEO SOBRE LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

El debate europeo actual sobre las políticas de fomento del empleo se plantea en una doble dimensión temporal. Por un lado, la discusión a corto plazo se centra lógicamente en la salida de la crisis y la mitigación de sus efectos laborales más adversos.

Así, las instituciones comunitarias plantean algunos elementos generales a tener en cuenta en las actuaciones desarrolladas por los Estados miembro tales como⁹:

- La distinción entre las medidas de empleo que deberían agotarse a medida que la recuperación se consolide, como los programas de reducción temporal del tiempo de trabajo, y aquellas que deberían mantenerse y reforzarse en el tiempo debido a su impacto positivo en la estructura del mercado de trabajo (como por ejemplo la formación de los trabajadores).
- Los riesgos asociados con el calendario de eliminación gradual de las medidas de empleo no deberían subestimarse. Así, una retirada demasiado temprana puede socavar la confianza y por lo tanto reducir la demanda agregada, con los consiguientes efectos en cadena sobre las empresas. Y una retirada demasiado tardía, por el contrario, puede retrasar los ajustes estructurales necesarios, provocar efectos de histéresis significativos en el mercado laboral y contribuir a una considerable carga adicional para las finanzas públicas.
- La eliminación gradual de las medidas debe reflejar la situación y las limitaciones de los Estados miembros, ya que los más han avanzado en su recuperación serán capaces de ir más rápido que los Estados miembros en los que la recuperación aún está por llegar y donde el desempleo se espera que siga

aumentando (por lo que las medidas deberán mantenerse más tiempo, siempre que la situación de sus finanzas lo permita).

- En la medida en que las restricciones fiscales se han intensificado durante la crisis, cobra mayor importancia reforzar la relación de coste-eficacia de las medidas mediante el fortalecimiento de sus objetivos y calendario de ejecución.
- Es importante tener en cuenta asimismo la dimensión social de la salida de la crisis, incluyendo la cuestión central de la igualdad de género como parte de una nueva estrategia para fortalecer el crecimiento, el empleo y la cohesión social en el largo plazo. Se plantea prestar especial atención a aspectos como las diferencias en los patrones de empleo entre mujeres y hombres: segregación sectorial y ocupacional, la mayor presencia de mujeres en puestos de trabajo a tiempo parcial y en el sector público, y participación más baja de las mujeres en autoempleo. A este respecto cabe señalar que, debido a su alta concentración en el sector público, las mujeres pueden ser afectadas de manera desproporcionada por la pérdida de empleos ante posibles recortes presupuestarios motivados por la consolidación fiscal.

Por otro lado, el debate a largo plazo sobre la reforma de las políticas de activas de empleo tiene como necesario marco de referencia la Estrategia comunitaria *Europa 2020* aprobada por el Consejo Europeo del 26 de marzo de 2010, y más concretamente las nuevas Directrices Integradas propuestas por la Comisión para el desarrollo de la misma (cuadro 6). Unas Directrices que, entre otros aspectos, plantean que “la meta principal de la UE, en la que se basarán los Estados miembros para fijar sus objetivos nacionales, es procurar llegar para 2020 a un índice de ocupación del 75 % de los hombres y mujeres con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años, incrementando la participación de los jóvenes, los trabajadores de mayor edad y los trabajadores con bajas cualificaciones e integrando mejor a los inmigrantes en situación regular”.

Cuadro 6. Directrices Integradas Europa 2020

Directriz nº 1: Garantizar la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas
Directriz nº 2: Abordar los desequilibrios macroeconómicos
Directriz nº 3: Reducir los desequilibrios en la zona del euro
Directriz nº 4: Optimizar el apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), reforzar el «triángulo del conocimiento» y liberar el potencial de la economía digital
Directriz nº 5: Mejorar la utilización eficiente de los recursos y reducir los gases de efecto invernadero
Directriz nº 6: Mejorar el entorno para las empresas y los consumidores y modernizar la base industrial
Directriz nº 7: Aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural
Directriz nº 8: Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral promoviendo la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente
Directriz nº 9: Mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior
Directriz nº 10: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza

Fuente: Comisión Europea

En este marco, las conclusiones de la *Conferencia sobre políticas activas de empleo para la Europa 2020* impulsada por la CE con otras instituciones –y en la que participaron 250 expertos de diferentes Estados miembro de la UE– permite destacar algunos elementos relevantes que se están planteando en el debate europeo sobre esta materia¹⁰.

(a) Las políticas activas de empleo tienen un importante papel que jugar en el contexto actual de crisis económica. En el corto plazo, ayudando a las personas que han perdido su empleo a encontrar uno nuevo antes que de desconecten del mercado de trabajo, y contribuyendo asimismo a prevenir el desempleo de larga duración. También son necesarias ante un escenario previsible de menor crecimiento (del lado de la demanda) y cambios demográficos (del lado de la oferta), así como para potenciar el desarrollo de las capacidades profesionales.

En el largo plazo, las políticas activas de empleo son un elemento clave para garantizar las transiciones causadas por los cambios tecnológicos, ambientales y sociales, ofreciendo nuevas oportunidades para la mejora de las capacidades profesionales y contribuyendo a una economía más productiva, competitiva e inclusiva.

(b) El desarrollo de las políticas activas de empleo se ve limitado por las restricciones presupuestarias planteadas en el marco de los planes de austeridad. En este sentido, el actual contexto económico y presupuestario enfrenta a los responsables políticos a una paradoja notable: por un lado, las inversiones masivas en políticas activas de empleo siguen siendo necesarias para hacer frente al persistente aumento de los niveles de desempleo y para promover el empleo. Por otro lado, las limitaciones presupuestarias parecen minar el apoyo generalizado a estas políticas.

(c) Esta situación plantea a los gobiernos promover políticas más efectivas y eficientes, a encontrar maneras para hacer más con menos. En este sentido, y tomando como referencia los objetivos planteados en la nueva Estrategia Europea 2020, se plantean tres ejes o principios generales de actuación: *mejor evaluación, mejor orientación y mejor aplicación de las políticas activas de empleo*. Unos principios que se concretan a su vez en 10 maneras o criterios para avanzar (cuadro 7).

Cuadro 7. Conferencia sobre *Políticas activas de empleo para la Europa 2020: Maneras de avanzar*

1. Los Estados miembro deberían hacer más para **evaluar la eficacia de sus políticas activas**. Para decidir sobre la composición y la magnitud de la “canasta”, necesitamos políticas basadas en la evidencia.

2. Con el fin de tener un mayor impacto, la **nueva Estrategia Europea de Empleo necesita una fuerte dimensión de "evaluación"**. La mayor responsabilidad adoptada tanto por los Estados miembro como por las instituciones europeas con respecto a la conformación de una estructura de gobernanza (el Marco Común de Evaluación) exige **una evaluación más sistemática de las políticas activas de empleo**.

3. Los Estados miembros deberían **mejorar la orientación de las políticas activas de empleo** en consonancia con las necesidades y dinámica del mercado de trabajo, y salvaguardando al mismo tiempo la atención a los grupos más vulnerables. Esto también significa una mejor orientación de las actuaciones dirigidas a los grupos que tienen la mayor distancia del mercado de trabajo, tales como las personas poco cualificadas, las personas de más edad, las personas con discapacidad, las personas no cualificadas que abandonan la escuela, las personas con problemas relacionados con el cuidado...

4. Los **Servicios de asistencia en la búsqueda de trabajo** proporcionada por los Estados miembros deberían ser “inteligentes” y “multi-canales”. Esto significa “preparar” más que “acompañar” intensivamente a los demandantes de empleo, especialmente a los denominados “autosuficientes”.

5. Los Estados miembro deberían elaborar **programas de formación bien orientados** en función de las nuevas oportunidades del mercado de trabajo (empleos verdes, puestos de trabajo cualificados, cuellos de botella...) y deben ser combinados con prácticas de trabajo o aprendizaje. Debe darse prioridad en el acceso estos programas a algunos grupos, tales como los trabajadores temporales (despedidos), personas no cualificadas que han abandonado la escuela...

6. Los Estados miembros deberían preparar mejor a los trabajadores despedidos en procesos de reestructuración y ofrecerles nuevas perspectivas de carrera profesional. Tanto los Servicios Públicos de Empleo como las agencias privadas deberían **garantizar una transición exitosa a través de la reorientación**. Especialmente para las personas mayores, deberían adoptarse medidas específicas para evitar su paso a la inactividad.

7. Los Estados miembros deberían **orientar bien los incentivos al empleo** hacia los grupos vulnerables, tales como las personas con salarios más bajos, los desempleados de larga duración, jóvenes, trabajadores poco cualificados y trabajadores de mayor edad. Estos incentivos podrían tener efectos positivos en la contratación y retención de estos grupos sin excesiva carga para las finanzas públicas.

8. Los Estados miembros deberían apoyarse en una variada gama de instrumentos y métodos de trabajo (incluidos los centros especiales de empleo, empresas de inserción, economía de los servicios locales...) con respecto a la **economía de inserción social**. Este tipo de economía debería ofrecer empleo a medida y posibilidades de inserción, generando al mismo tiempo oportunidades de salida (hacia la economía regular). Para los grupos vulnerables la economía de inserción social podría constituir un potencial de empleo significativo.

Fuente: *Conference Active Labour Market Policies for Europe 2020. Finding ways to move forward*

Cuadro 7. Conferencia sobre *Políticas activas de empleo para la Europa 2020: Maneras de avanzar*

9. Los Estados miembros deberían aplicar las políticas activas mediante **asociaciones (*partnerships*) responsables** entre todas las partes interesadas del mercado de trabajo, incluidos los Servicios de empleo públicos y privados, los Servicios de seguridad social, educación y formación y los interlocutores sociales. Los Servicios públicos de empleo se encuentran en una posición central para el desarrollo de estas asociaciones. En épocas de restricciones en los presupuestos públicos, debe fomentarse la cooperación y las capacidades entre los proveedores públicos y privados, empresas, agentes sociales, autoridades locales...

10. Los Estados miembros deberían dar un impulso a las **iniciativas y dinámicas locales** dentro de un enfoque de políticas activas de empleo más descentralizado y a medida. Dependiendo de las necesidades locales, ello permitiría sinergias concretas a través de las políticas conexas y en colaboración con las distintas partes interesadas en el campo, sin evitar la rendición de cuentas.

Fuente: *Conference Active Labour Market Policies for Europe 2020. Finding ways to move forward*

Finalmente, en relación a este debate cabe resaltar la posición de la **Confederación Europea de Sindicatos**, que ha planteado que la nueva Estrategia Europea de Empleo debería tener en cuenta las siguientes cuestiones¹¹:

(a) *Europa necesita construir un mercado de trabajo “justo”*. Contratos estables y protegidos, buenos salarios con "igual remuneración por trabajos de igual valor" y sólidas prestaciones por desempleo asegurarán que el progreso económico sea ampliamente compartido y no esté reservado a los privilegiados. Los empleos de calidad y los derechos de los trabajadores son cualquier cosa menos un obstáculo para la eficiencia del mercado de trabajo. Por el contrario, pueden ser altamente compatibles con una economía dinámica. Los trabajadores estarán mucho más dispuestos a trasladarse a nuevos puestos de trabajo si la economía se compone principalmente de "buenos empleos". Y la economía y el mercado de trabajo sólo pueden beneficiarse cuando se abordan las diferentes brechas de género (como la igualdad de salarios, la cultura de las jornadas prolongadas...)

(b) *La seguridad de los trabajadores en el mercado de trabajo tiene que aumentar*. La crisis ha mostrado que el mercado de trabajo europeo ya es muy flexible, pero no tan seguro. La crisis también nos ha demostrado que hay otras y mejores maneras para responder a los shocks económicos que el despido inmediato de trabajadores, a través de mecanismos de flexibilidad interna como los programas de reducción temporal del tiempo de trabajo y acuerdos similares en los que el Estado y / o el los empleadores compensan la pérdida de salario asociada a una reducción temporal en tiempo de trabajo.

(c) *Para construir este mercado de trabajo “justo” y seguro, Europa necesita un nuevo programa de política social*. El acervo social europeo que, de acuerdo con el Tratado europeo tiene que ser defendido y promovido por la Comisión, debería fortalecerse y ampliarse, en particular, por una aclaración de la Directiva de los Trabajadores Desplazados y de los derechos de información y consulta en los términos del Estatuto de la Sociedad Privada Europea. Por otra parte, los trabajadores con contratos precarios deberían tener también derechos de “transición” (derecho a la formación, la mejora del acceso a las prestaciones de seguridad social, derecho a la promoción a contratos regulares...). El principio fundamental del acervo social europeo - que los empleos atípicos deben ser la excepción y no la regla - debería ser cumplir de una manera mejor

y más fuerte. En todo esto, una atención particular necesita prestarse al cierre de las brechas de género en la remuneración, empleos y carrera profesional.

(d) *Para hacer frente al elevado nivel de desempleo generado por la crisis, deben promoverse cambios sustanciales en las políticas activas de empleo.* A fin de no poner la carga de estar fuera de un puesto de trabajo en los propios desempleados, las políticas deben reorientarse en el lado de la demanda del mercado de trabajo. Las inversiones masivas en las políticas de reparto y redistribución del trabajo, que crean puestos de trabajo decentes en los servicios sociales de interés público, y en el reforzamiento de las capacidades profesionales de los trabajadores mientras están desempleados, son urgentes. Las directrices de Estrategia Europea de Empleo deben contemplar esta perspectiva de la demanda, mientras las directrices generales de política económica deben estimular la generación de un volumen adicional de puestos de trabajo, a través de la orientación de la inversión pública en la demanda y el crecimiento.

(e) *La igualdad y la no discriminación en general, son condiciones previas esenciales para el desarrollo de los mercados de trabajo inclusivos y diversos.* Medidas y políticas centradas en la integración y la inclusión social de los trabajadores inmigrantes y en la lucha contra el racismo y la xenofobia; la contratación de los trabajadores con discapacidad; el mantenimiento de los trabajadores de más edad sanos y activos en los centros de trabajo; la promoción de la diversidad en los lugares de trabajo y las sociedades respetuosas de la diferencia, por ejemplo, en relación a la orientación sexual, religión o cultura. Todos estos son elementos clave para el futuro de mercados de trabajo sostenibles, innovadores y productivos.

(g) Un mercado de trabajo justo también exige la *adopción de un Protocolo de Progreso Social*, según lo propuesto por la CES, dando prioridad a los derechos sociales y la acción colectiva. También deben tomarse nuevas medidas también para mejorar la calidad de la participación de los trabajadores y de la democracia industrial.

II. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA: UN DIAGNÓSTICO GENERAL

Las políticas activas de empleo en España han experimentado un importante crecimiento en los últimos quince años, en términos de programas y medidas como de recursos. La efectividad de las mismas tanto a nivel estatal como territorial dista mucho de ser suficientemente conocida, sin embargo, debido a las notables carencias existentes en materia de evaluación. Una valoración sobre la que existe un consenso generalizado y que conforma un escenario especialmente preocupante, ya que sólo a través de la evaluación rigurosa y sistemática se puede conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en las políticas y, sobre todo, la eficiencia de los programas y medidas ejecutadas para su desarrollo.

Las razones que explican esta situación son diversas. De un lado, la escasa cultura de evaluación que tradicionalmente ha caracterizado –en términos generales– el desarrollo de las políticas públicas en España; De otro, las evaluaciones específicas en materias de políticas de empleo disponibles son dispersas y poco desarrolladas. A ello se suman otros elementos críticos, apuntados por diferentes estudios, tales como: la alta heterogeneidad de los mecanismos de evaluación de las políticas de empleo adoptados en las distintas Comunidades Autónomas; la opacidad de la información existente en muchos casos respecto de la ejecución de las medidas ejecutadas en el ámbito territorial; y el bajo desarrollo de estudios de evaluación realizados en el ámbito académico o privado, que además suelen tener un carácter parcial y acotado en términos sectoriales o territoriales.

La revisión de los trabajos disponibles de evaluación permite apuntar en todo caso, con la precaución necesaria debido a las restricciones en materia de disponibilidad y calidad de la información, algunos elementos de interés sobre el desarrollo de las políticas de empleo en España¹².

Funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo

Un primer aspecto tiene que ver con el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo (SPE), tanto en el ámbito estatal como territorial. Hasta ahora, las funciones que se han señalado como básicas de los SPE son el diseño, la planificación y la gestión de las políticas activas de empleo, olvidando la función de servicio.

En la práctica, los SPE se han conformado como una maquinaria administrativa –bastante engrasada ya después de muchos años de trabajar así– para sacar convocatorias de programas, adjudicarlos y revisar su justificación económica. Parecería que lo más importante es tener una oferta amplia de programas, sin importar demasiado si sirven a los usuarios y si tienen resultados. Además, la oferta de programas se ha ido ampliando a partir de la transferencia de gestión a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) –programas con norma estatal y programas propios de las CC.AA.– sumada a la amplia oferta que realizan otras entidades, corporaciones locales e insulares, u otros agentes privados. Ello provoca que los usuarios perciban un sistema desarticulado y genérico, sin sentido respecto a su situación y necesidades concretas, y que se revela particularmente ineficaz en relación a funciones como la intermediación.

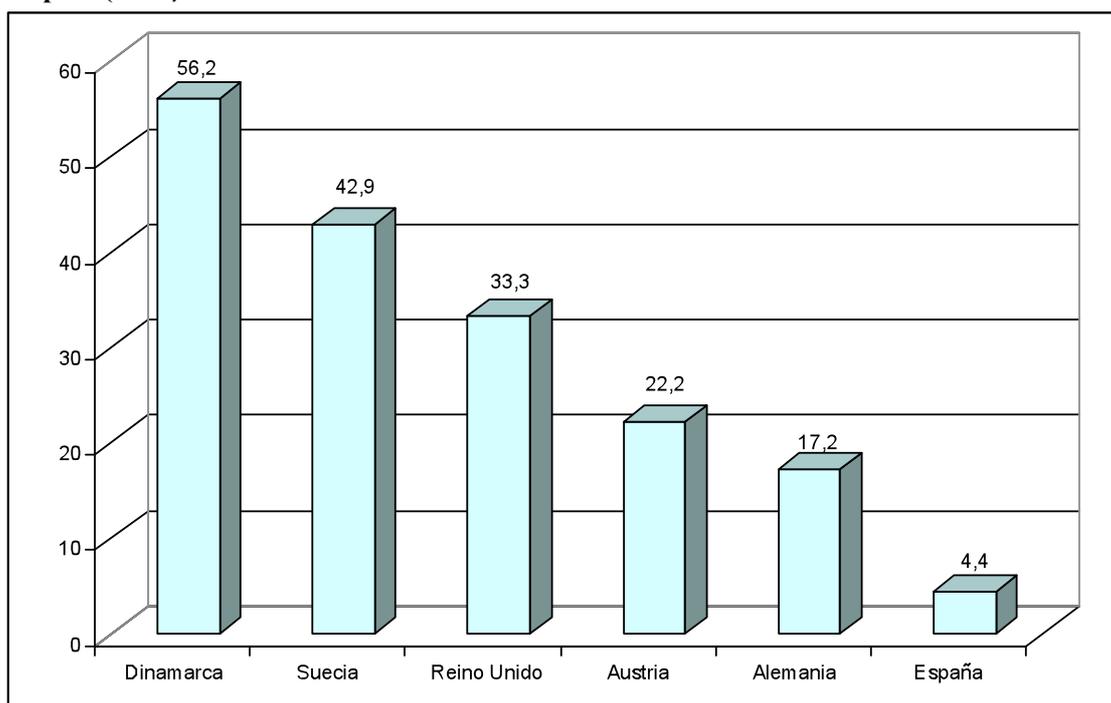
Otras debilidades detectadas en el funcionamiento de los SPE son:

- La rigidez de la norma, derivada precisamente del concepto de programa que se subcontrata para su gestión. Cada programa tiene unos destinatarios específicos (colectivo), y unos gestores (que sólo trabajan con el programa concreto y con los usuarios asignados a ese programa).
- El eje de trabajo es el programa y no la persona demandante de un servicio integrado. Por eso cada programa se configura como un compartimiento estanco. El demandante “elige” entre la oferta de programas, al margen de un itinerario con sentido.
- Existe una inflación de programas y de entidades gestoras, que en muchos casos se superponen o compiten. Los SPE no lideran la ordenación de unos y otras. Las entidades colaboradoras tampoco presionan para que los SPE ejerzan esa función de servicio integral, ya que la situación actual hace que presten más atención a las condiciones de gestión de los programas que desarrollan.

Finalmente, una carencia especialmente relevante es la insuficiente dotación de personal en los propios Servicios Públicos de Empleo. El análisis comparado de los efectivos existentes en los SPE de la Unión Europea permite constatar que España registraba en 2006 un ratio de 4,4 efectivos por cada mil personas desempleadas. Una situación que contrastaba con la los países nórdicos, centroeuropeos y el Reino Unido (gráfico 3).

La incorporación de nuevos efectivos a raíz de las medidas urgentes adoptadas por el Gobierno con motivo de la crisis ha elevado ligeramente el ratio en 2008 a 4,7 efectivos por cada mil desempleados¹³. Un incremento que sigue siendo en todo caso claramente insuficiente, considerando la magnitud de la crisis actual, y que plantea la necesidad de un aumento significativo de la dotación de personal en los SPE, principalmente en todas las tareas vinculadas a la orientación, formación, e intermediación.

Gráfico 3. Efectivos por cada mil personas desempleadas en los Servicios Públicos de Empleo (2006).



Fuente: Consejo Económico y Social (2009): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2008*. CES.

La experiencia de otros países europeos pone de relieve, de otro lado, que el reforzamiento de “urgencia” de los efectivos de los SPE es una medida indudablemente positiva pero cuya efectividad presenta algunas dificultades ante el rápido e intenso aumento del desempleo, ya que el nuevo personal ha de recibir formación, las herramientas necesarias y las oficinas adecuadas. Ello ha llevado a la aplicación de medidas complementarias, tales como la ampliación del horario de apertura, incrementar la frecuencia del asesoramiento u ofrecer mayor movilidad de los servicios.

Fomento de la contratación

Las políticas de incentivos a la contratación, a través de la bonificación a las cotizaciones sociales, cobraron un impulso significativo en España en los sucesivos acuerdos y reformas adoptados desde finales de los años 90, con el objetivo de responder a algunos de los problemas estructurales del mercado de trabajo tales como la insuficiente capacidad de generación de empleo y la elevada temporalidad.

Algunas evaluaciones recientes sobre la eficacia de las políticas de bonificación y reducción a las cuotas de la seguridad social permiten resaltar algunas cuestiones particularmente interesantes en el contexto del debate actual planteado en torno a las medidas para afrontar la crisis:

- El impacto macroeconómico de las bonificaciones es muy bajo, en la medida en que los contratos incentivados no han logrado contribuir a la creación de empleo o a la reducción del paro, generando aparentemente considerables efectos de “peso muerto” y “sustitución”. Un resultado en cierto modo esperable considerando que el objetivo de las políticas de bonificaciones, especialmente tras la reforma de 2006,

no era tanto la creación de empleo como la reducción de la temporalidad. No obstante, es un elemento a tener en cuenta en el contexto de crisis actual, donde la creación de empleo ha vuelto a ser el problema primordial de la economía española.

- Las diversas reformas, y en particular la de 2006, no han alterado la pauta principal de estabilidad contractual. Las conversiones han seguido siendo los contratos que resultan más estables desde el punto de vista laboral y los contratos iniciales bonificados no parecen haber conseguido romper el estigma de contratos inestables, ni se acercan a la permanencia que adquieren los contratos ordinarios.
- Finalmente, los resultados de los diferentes análisis empíricos cuestionan la eficacia de las bonificaciones cuando su población objetivo es excesivamente amplia. De otra parte, aunque en el conjunto de la contratación bonificada exista una mayor presencia de los grupos poblaciones con mayores dificultades de acceso al empleo, el actual diseño de la política obvia que dentro de dichos grupos existe un importante grado de heterogeneidad respecto de su empleabilidad. La consecuencia es que, en la práctica, puedan utilizarse recursos públicos para la contratación de personas sin especiales dificultades de acceso al empleo, cuyo único efecto por tanto sería ahorrar a las empresas costes que hubiesen asumido igualmente sin existir la bonificación. Un dato que plantea el debate sobre la necesidad de restringir el uso de las bonificaciones para colectivos y/o tamaños de empresas determinados, preferiblemente combinando ambos criterios.

Orientación profesional

El servicio de orientación profesional juega un papel clave porque es la primera atención que debería recibir la persona desempleada. Es posible apuntar sin embargo que la eficacia de este programa no es muy elevada, aunque tiene un efecto más positivo para los colectivos más desfavorecidos (especialmente, para los parados de larga duración).

Las principales debilidades detectadas en el funcionamiento de este programa son las siguientes:

- Cada entidad se ve obligada a definir el perfil del usuario porque no hay una buena clasificación previa de los demandantes de empleo.
- No hay una base de datos común que recoja la información de los usuarios.
- No hay un mapa de los servicios y acciones que se desarrollan en cada ámbito territorial y por las diferentes entidades.
- Existe una desconexión entre el programa y el resto de recursos del sistema (insuficiente grado de integración del itinerario)
- Se duplica la atención a la misma persona.
- Hay dificultad para cumplir los objetivos contratados, porque el programa es muy rígido en su programación

- Se necesitaría formación permanente para los orientadores
- Insuficiente utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Formación profesional para el empleo

La integración en un único subsistema de la antigua formación profesional ocupacional –dirigida a las personas desempleadas y gestionada por la Administración Laboral– y la formación continua, destinada a las personas ocupadas y gestionada de forma tripartita por la Administración Laboral y los agentes sociales, es un objetivo que ha contado con un amplio consenso entre todos los actores implicados. Las razones de ello son diversas: la necesidad de avanzar en la integración de las distintas ofertas formativas; la mejora de la calidad de la formación y su evaluación; posibilitar el reconocimiento de la acreditación de las cualificaciones y las competencias adquiridas a través de las acciones formativas; y potenciar al mismo tiempo el aprendizaje permanente

En términos generales, entre los logros positivos alcanzados en los últimos años cabe reiterar la importancia de impulsar el proceso de integración de los anteriores subsistemas de formación ocupacional y continua, y el reciente reconocimiento de la experiencia laboral. Asimismo, otros aspectos destacados serían: la implicación del personal docente, la flexibilización progresiva de la oferta y de la relación entre subsistemas; la incorporación de la perspectiva de las competencias profesionales; y la creación del catálogo de cualificaciones.

Como elementos más críticos, es posible apuntar algunos como: la persistencia de una falta de reconocimiento social hacia la formación profesional, que sigue lastrando las potencialidades del sistema de formación y su atractivo; las resistencias a la plena integración de los distintos subsistemas; la necesidad de un mayor ajuste de la oferta formativa a las necesidades del mercado de trabajo; una mayor flexibilización en relación con el sistema educativo, con la obtención de títulos y certificados y con la contratación de docentes y expertos; una simplificación de los procesos y una mayor atención a la calidad, especialmente en la formación para el empleo; la mejora del rendimiento en la educación general, que impide el acceso a la continuación de los estudios post-obligatorios; y la inexistencia de una orientación profesional consistente.

De forma más específica, la realidad de la *formación profesional dirigida prioritariamente a personas ocupadas* presenta algunos rasgos que merece destacar. En primer lugar, la participación tanto de trabajadoras y trabajadores como de empresas en actividades de formación puede calificarse como insuficiente, a pesar de los avances registrados. Un hecho que en buena medida tiene que ver con la cultura empresarial dominante en España, que sigue enfocando la formación continua como un gasto, y no como una inversión que puede redundar positivamente en la mejora de la competitividad.

Además, es posible resaltar otras debilidades como: la baja implicación de las PYMES en las actividades de formación; la participación relativamente reducida de algunos colectivos, como las personas de mayor edad y las de bajo nivel formativo; el carácter excesivamente general y transversal de los contenidos de la formación, que genera un problema de insuficiente oferta en competencias más específicas y vinculadas al Sistema Nacional de Cualificaciones; y las carencias en materia de calidad y evaluación

de la formación. Asimismo, desde diversos ámbitos se ha resaltado las deficiencias del sistema de incentivos asociado a la formación para el empleo –que incide en la valoración individual sobre la rentabilidad el esfuerzo formativo– y los problemas de conciliación de la vida familiar que dificultan, especialmente para las mujeres, la participación en estas actividades cuando se realizan fuera del horario laboral.

En cuanto a la *formación dirigida prioritariamente para personas desempleadas*, un primer elemento relevante es que el peso económico y presupuestario de la misma sigue siendo menor en España –a pesar de los avances registrados– respecto de la media de la Unión Europea. Un hecho que plantea lógicamente la necesidad de reforzar los recursos financieros dedicados a incrementar la oferta formativa, y que debería tenerse en cuenta en los debates sobre la “activación” de las personas desempleadas, que suelen centrarse en la penalización de las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo que “supuestamente” no quieren participar en actividades de formación.

Otro aspecto a resaltar es que el modelo de gestión vigente, basado en la descentralización territorial de la gestión de los servicios públicos de empleo y el recurso generalizado a la subcontratación de la prestación a una multitud de entidades colaboradoras, dificulta mucho la configuración de una política coherente, con objetivos compartidos. A ello se suma por último la carencia de un buen sistema de información y orientación profesional que permita ajustar las oportunidades de formación y empleo, lo que se traduce en una planificación insuficiente –cuando no inexistente– de los itinerarios de inserción laboral más adaptados a las condiciones y necesidades de las personas desempleadas.

Finalmente, cabe resaltar que el diseño de los contenidos de la oferta formativa no se corresponde en términos generales ni con las características y demandas del sistema productivo –en el ámbito territorial correspondiente– ni con una proyección de sus necesidades futuras, que tenga como base las demandas planteadas a medio plazo por un cambio de modelo productivo.

Programas de Formación-empleo

La evaluación de las Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo presenta algunos elementos indudablemente positivos, tales como la perspectiva integradora de este tipo de programas –que combinan la formación con el empleo– su relativo grado de flexibilidad, y el impacto netamente positivo en las tasas de inserción (especialmente, en el caso de las personas jóvenes de baja cualificación afectadas por el abandono escolar temprano). Es importante tener, no obstante, que la incidencia de este tipo de programas sobre el volumen general de empleo es relativamente baja.

El análisis de diferentes experiencias permite delimitar de otro lado algunos elementos críticos, tales como:

- El condicionamiento de las actividades por las entidades promotoras, que en su mayor parte son corporaciones locales. Ello determina que se primen las necesidades de éstas que, en muchos casos, no coinciden con los intereses de los alumnos ni con las mayores posibilidades de inserción laboral posterior. En este sentido, no se trataría de eliminar la condición de que los programas respondan a obras de interés general y social, pero se debería combinar el interés de los

promotores públicos con el interés de los alumnos, y ambos con las demandas reales del mercado de trabajo para poder asegurar una mayor inserción laboral posterior.

- Comienzan a evidenciarse algunos signos de agotamiento de los programas en algunas zonas y una cierta tendencia a la reproducción artificial de los proyectos.
- Se constata la existencia de una segregación ocupacional por sexos en un porcentaje significativo de los cursos ofrecidos.

Fomento de contratación temporal mediante convenios de colaboración

Los programas de colaboración de los SPE con órganos de la Administración General del estado e instituciones sin ánimo de lucro, y de colaboración con Corporaciones Locales pueden valorarse también de forma positiva, ya que son promotores de empleo –y en muchas ocasiones de empleo cualificado– contribuyendo asimismo al desarrollo local.

El desarrollo de estos programas adolece sin embargo de algunos aspectos críticos, por ejemplo:

- Muchas instituciones utilizan estos programas para cubrir sus necesidades estructurales de empleo, y en el caso de las corporaciones locales para financiar proyectos de interés para los municipios.
- Los criterios de selección de los proyectos no responden en ocasiones al criterio de adquisición de experiencia laboral acorde con un diagnóstico previo de necesidades de empleo.
- La experiencia adquirida por la persona desempleada no tiene salida en muchos casos en el mercado laboral.
- No existe evaluación de resultados en cuanto a creación de actividad e inserción de los participantes

Ayuda para la contratación de AEDL

El programa de ayudas a la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL) puede estimarse en términos generales de forma favorable, en la medida en que ha fomentado la incorporación a las Corporaciones Locales de personal especializado en la promoción económica del territorio.

El desarrollo del mismo ha presentado al mismo tiempo, sin embargo, algunas deficiencias relevantes. Así, uno de los principales obstáculos es la falta de estabilidad: los AEDL suelen ser contratados a través de programas derivados de otras Administraciones, con una duración determinada. En este sentido, se plantea un problema de rotación excesiva del personal, porque además los programas obligan a contratar desempleados, lo que implica la renovación constante de los equipos. Ello implica que sea muy difícil consolidar equipos estables de trabajo. A ello, se suma el hecho de que en muchos ayuntamientos no se percibe al AEDL como una figura clave en la promoción del empleo y el desarrollo local.

Por otra parte, se constata que los AEDL están supeditados a las restricciones presupuestarias y capacidad de cada ayuntamiento. Ello determina por ejemplo que, en términos generales, sus tareas se centran en la captación de aquellas subvenciones a los que el ayuntamiento se puede acoger, descuidando la dinamización de la actividad empresarial en la zona y la captación de nuevas inversiones. O incluso, en los municipios de menor tamaño, asumen funciones que poco o nada tiene que ver con su cometido profesional, y que tienen que ver con la gestión diaria de los asuntos municipales.

Finalmente, se destaca por parte de los propios AEDL una escasa visibilidad de su labor entre las empresas de los municipios, un hecho que incide de forma especialmente negativa en la efectividad de las acciones realizadas para impulsar y dinamizar el tejido productivo local.

Fomento de proyectos y empresas calificados como I+E

Los programas de impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E (Inversión + Empleo) y de estudios de mercado y campañas para la promoción local han tenido en general un bajo nivel de desarrollo. Un hecho que puede explicarse por diversas razones como:

- El programa I+E es complejo por las fases administrativas que tiene (fase previa de calificación y cumplimiento de muchos requisitos, proceso de calificación, de concesión de subvenciones, etc.), y el ritmo de estos procesos no coincide con el de nacimiento de una empresa.
- Ambos programas tienen dificultades de realización, debido a factores como la insuficiencia de presupuesto, la falta de recursos patrimoniales o las dificultades en la forma de disponer de ellos.
- Son programas poco conocidos entre los promotores y los entes locales, y sobre todo compiten con otras ayudas de las CC.AA. más elevadas, de más fácil gestión y con menores obligaciones para los beneficiarios.

Fomento del autoempleo

Las políticas de fomento del autoempleo son un componente de las políticas activas cuyos efectos netos aún no son suficientemente conocidos. En términos generales, el desarrollo de este programa presenta las mismas dificultades de otros relacionados con la creación de una actividad económica: escasa financiación, competencia con ayudas de más interés establecidas en las CC.AA. y alta mortalidad de las iniciativas.

Cabe resaltar que el estudio específico de la aplicación de este programa apunta en algunos casos resultados más positivos en términos de supervivencia de los proyectos de autoempleo, aunque reconociendo la dificultad y limitaciones de la evaluación realizada.

III. PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

Las políticas activas de empleo pueden jugar un papel relevante en la crisis actual ya que tienen un impacto positivo –aunque limitado –en la reducción del paro y el aumento de la ocupación (como ponen de manifiesto los resultados de las diversas evaluaciones realizadas, tanto en el ámbito internacional como nacional). Un impacto cuyo alcance depende, en todo caso, del desarrollo de otras políticas que contribuyan a dinamizar la recuperación de la actividad económica en los distintos sectores productivos.

Precisamente, para aprovechar todo su potencial la aplicación de las políticas activas de empleo debería planificarse en un doble nivel temporal: a corto plazo, mediante actuaciones de choque orientadas a mitigar el impacto inmediato de la crisis, que presten especial atención a los grupos de población más vulnerables; y a largo plazo, promoviendo una reorientación de estas políticas que favorezca una mejora de su funcionamiento –tanto en el ámbito estatal como territorial– que contribuya a garantizar una transición justa ante el impacto causado por los cambios tecnológicos, ambientales y sociales, ofreciendo nuevas oportunidades para la mejora de las capacidades profesionales y contribuyendo a una economía más productiva, sostenible e inclusiva¹.

No existe una solución única y generalizable que permita afrontar con garantías de éxito los retos que plantea el fomento del empleo, máxime en un escenario de crisis como el actual. Abordar esta cuestión exige en todo caso, como ha señalado la Organización Internacional del Trabajo, adoptar un enfoque integrado y coherente que combine intervenciones macro y microeconómicas en diferentes ámbitos de actuación –educativo, laboral, social, etc.– y que esté orientado tanto a la oferta y la demanda de mano de obra, como al volumen y la calidad del empleo.

El diseño de las políticas activas de empleo debe negociarse lógicamente entre el gobierno y los interlocutores sociales en los diferentes espacios de conformación de las mismas (diálogo social tripartito y concertación social territorial). En este sentido, el objetivo de este capítulo es aportar elementos de reflexión que contribuyan al debate actual sobre esta cuestión.

1. ACTUACIONES EN EL CORTO PLAZO

Identificación más precisa de los grupos de población destinatarios de las políticas

En un escenario de restricción presupuestaria como el actual, se plantea como criterio general una mejor orientación de las políticas activas de empleo. Para ello, el diseño y aplicación de las medidas debería basarse en una identificación más precisa de los

¹ Lógicamente, y en línea con los criterios planteados por la Confederación Europea de Sindicatos, todo ello debería ir acompañado de otras medidas que contribuyan a consolidar un mercado de trabajo más justo. Particularmente necesario sería un nuevo “pacto de rentas” que asegurase una mayor y mejor redistribución de los beneficios de la actividad económica, favoreciendo así avances en la igualdad y la justicia social (con una especial atención a la dimensión de género). De lo contrario, se corre el riesgo que en el marco del “nuevo modelo productivo” se reproduzca la pauta seguida en la última etapa de crecimiento económico, caracterizada por un creciente desequilibrio de la distribución funcional de la renta (cuya consecuencia fue una disminución del peso de la remuneración de los asalariados sobre el PIB).

grupos de población destinatarios, que permita priorizar y especializar las actuaciones en cada Comunidad Autónoma, ajustando los recursos disponibles a las necesidades y vulnerabilidades.

Por ejemplo, uno de los grupos más afectados por el impacto laboral de la crisis es el de las personas jóvenes (16 a 29 años), que concentran en torno al 62% de los empleos perdidos entre 2008 y 2010. Ahora bien, aunque la participación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo presenta algunos rasgos comunes –como una mayor precariedad, en relación a aspectos como la estabilidad contractual, salarios y salud laboral– sin embargo no constituyen un grupo homogéneo, pudiendo detectarse situaciones diversas que exigen una atención específica (cuadro 8).

Cuadro 8. Situaciones laborales de las personas jóvenes en España

1. Personas jóvenes desempleadas, dentro de las cuales se puede distinguir dos grupos diferenciados: **(a)** jóvenes que no encuentran su primer empleo, las cuales buscan insertarse en el mercado laboral en las mejores condiciones y que en algunos casos extienden su periodo de formación como vía de escape ante la imposibilidad de encontrar un empleo; y **(b)** jóvenes que pierden su puesto de trabajo, que o bien pasan a acabar sus estudios (los jóvenes de menor edad), o bien no tienen la intención de retomar los estudios o mejorar su nivel de formación, engrosando nuevamente en ambos casos los datos de inactividad.

Es importante remarcar este hecho: la crisis económica ha provocado que una parte de los jóvenes (los de menos edad) se reincorporen a los estudios. Sin embargo, otra parte relevante de los mismos no se plantea esta opción.

Asimismo, entre los jóvenes desempleados que buscan activamente un empleo, se puede distinguir: **(a)** jóvenes con bajos niveles de formación, que han registrado una pérdida rápida del empleo y que tienen mayores desventajas a la hora de incorporarse nuevamente al empleo, y **(b)** jóvenes con un nivel formativo alto, que han perdido su empleo y han mostrado importantes desajustes entre su nivel de cualificación y el puesto de trabajo que han desempeñado.

2. Personas jóvenes con empleo, entre las cuales encontramos **(a)** jóvenes que tienen trayectorias laborales marcadas por la precariedad laboral, entendiendo que se trata de trayectorias en las que existen los siguientes rasgos: una menor seguridad y estabilidad en el empleo (atrapamiento en la contratación temporal y fuerte rotación laboral); mayor presencia en las formas de trabajo sin relación laboral (como por ejemplo, las becas, prácticas y “falsos autónomos”); peores condiciones de trabajo (en términos de promoción profesional, salario, tiempo de trabajo, siniestralidad laboral, etc.); así como por experimentar trayectorias laborales discontinuas, con diversas entradas y salidas del empleo (en tiempos de crisis, existe además una presión por aceptar empleos de baja calidad y peores condiciones de trabajo); y **(b)** jóvenes que tienen trayectorias laborales estables, que a diferencia de los anteriores, presentan una mayor estabilidad en el empleo, perspectivas de promoción en la empresa, así como mejores condiciones laborales. Dentro de ambos grupos se pueden identificar asimismo diversas situaciones en función del nivel de estudios (alto y medio-bajo).

3. Personas jóvenes inactivas que han abandonado sus estudios de forma prematura, no han trabajado y no reciben ningún tipo de formación destinada a mejorar su nivel formativo que le permita conseguir un mejor acceso al empleo.

Fuente: Elaboración de Jorge Aragón, Jesús Cruces, Alicia Martínez y Fernando Rocha.

Los Servicios Públicos de Empleo deben priorizar en el corto plazo la atención a las personas con niveles más bajos de formación

Uno de los grupos de población que presenta mayor vulnerabilidad en el contexto de la actual crisis es el integrado por las personas con niveles más bajos de formación¹⁴. La razón de ello es doble: de un lado, porque este grupo es el que ha experimentado una pérdida más rápida e intensa del empleo y además cuenta con un menor nivel de cobertura de protección social (asociado a su mayor grado de precariedad laboral); de otro, porque parte con una clara situación de desventaja para acceder a un nuevo empleo una vez se consolide la recuperación de la actividad económica (máxime en un escenario estratégico de cambio de modelo productivo en el medio y largo plazo, asociado a una demanda creciente de cualificaciones altas e intermedias).

Este diagnóstico apunta como principal conclusión a la necesidad de priorizar en el corto plazo las actuaciones dirigidas a este colectivo específico. Para ello, se precisa en primer lugar reforzar y mejorar el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo (SPE), con el objetivo de proporcionar una atención rápida, individualizada e integral a las personas demandantes en situación de desempleo. Asimismo, resulta especialmente importante potenciar la labor de información entre todas las personas jóvenes que han abandonado sus estudios de forma temprana y permanecen inactivas, a fin de que puedan integrarse en el circuito de atención de los SPE. Del mismo modo también debe prestarse una especial atención, incluso a través de servicios especializados de atención, a las personas en riesgo de exclusión social (cuyo volumen se ha incrementado significativamente con motivo de la crisis).

En segundo lugar, las actuaciones deben tener como objetivo fundamental la ampliación y mejora de las capacidades y cualificaciones de este colectivo. Para ello resulta básica la formación dirigida prioritariamente a personas desempleadas, procurando evitar la reproducción mimética de sus contenidos y que estos se ajusten en el mayor grado posible, en cambio, a las demandas del sistema productivo. Un ajuste que debe fundamentarse, lógicamente, en una labor previa de detección y análisis de las características y necesidades de cada territorio¹⁵.

Promover el asesoramiento a las personas con niveles intermedios y altos de formación y reorientar las medidas temporales de fomento del empleo

Un segundo eje de actuación debería centrarse en la atención a las personas desempleadas con niveles intermedios y altos de formación, promoviendo los servicios de información y asesoramiento para favorecer sus itinerarios de inserción laboral.

De otro lado, convendría abrir una reflexión sobre la eficacia de los programas de fomento del empleo temporal desarrollados en el marco del “Plan E”, en la medida en que su desarrollo –sobre todo en una primera etapa– no ha respondido en general a un análisis riguroso de las necesidades y carencias de los distintos territorios, se ha centrado en actividades características del modelo productivo que es necesario cambiar y además ha tenido un claro sesgo de género (ya que se han priorizado las actividades dirigidas a la construcción, en la que existe un claro predominio de varones). Una evaluación que plantea la posibilidad de modificar los objetivos de este tipo de programas, reorientándolo tanto a la inversión en servicios públicos –que permiten atender necesidades sociales no cubiertas en ámbitos como la dependencia, y además

son generadores de empleos de mayor cualificación– como al fomento de actividades con potencial de crecimiento a medio plazo, tanto en sectores emergentes como ya existentes.

2. ACTUACIONES A LARGO PLAZO

El debate actual planteado en España sobre la reforma estructural de las políticas activas de empleo está condicionado por diversos factores: la magnitud y persistencia de la crisis económica, que obliga a seguir centrando los esfuerzos en la atención a los colectivos más vulnerables; el escenario de restricción presupuestaria planteado por el plan de austeridad, que limita el desarrollo de las políticas; la dimensión territorial de la crisis, particularmente en un país como España que se caracteriza por la existencia de diferencias significativas entre los mercados de trabajo de las distintas Comunidades Autónomas, que además son persistentes en el tiempo¹⁶; y un marco institucional complejo, donde se entrecruzan actores y políticas muy diversos en diferentes ámbitos territorial.

A todo ello se suma además el propio contexto del debate, muy condicionado por la reciente reforma laboral impulsada unilateralmente por el Gobierno –con el apoyo de distintos grupos parlamentarios y la CEOE– y que ha contado con el rechazo expreso del movimiento sindical.

Las líneas y orientaciones avanzadas por el Gobierno tras la aprobación de la reforma laboral, en relación a posibles cambios las políticas activas de empleo, permiten apuntar algunas *consideraciones generales para el debate*¹⁷.

(1) Así, en primer lugar cabe señalar que el *objetivo de las políticas de empleo* no debería centrarse –como se plantea desde diversos ámbitos– en la búsqueda de un “mercado de trabajo más eficiente”. La eficiencia parece lógico exigirla al diseño, aplicación y evaluación de las políticas, pero en relación a los objetivos perseguidos cabría plantear mejor –en la línea expresada por la CES– la conformación de unos *mercados de trabajo más “justos”*, desde la premisa que una mayor justicia social –en relación a aspectos como la calidad del empleo (incluyendo la dimensión salarial), la igualdad y los derechos de los trabajadores– no constituye un obstáculo, sino un elemento central para una economía más dinámica, innovadora y sostenible.

En esta línea, debería plantearse asimismo como un objetivo específico la reducción de la segmentación en el mercado de trabajo. Un fenómeno que ha cobrado creciente intensidad en España en la última etapa de crecimiento económico, afectando a diferentes grupos de población que presentan un grado más alto de vulnerabilidad laboral y social y que, en consecuencia, precisan de una mayor atención desde los Servicios Públicos de Empleo.

(2) El diseño de las políticas de empleo tiene que partir de un *diagnóstico en profundidad sobre las causas de la actual crisis* y que –como se ha reiterado desde antes de su inicio por el movimiento sindical– no cabe buscarlas únicamente en el escenario internacional, sino en las propias debilidades del modelo productivo en España. En este sentido, sin entrar en un análisis en detalle que excedería los objetivos del presente texto, resulta necesario incidir al menos en los siguientes elementos:

(a) La mayor intensidad de los efectos laborales de la crisis en España puede explicarse en base a dos razones principales. De una parte, y como ya se ha señalado, por las debilidades del patrón de crecimiento de la actividad económica consolidado en el último ciclo expansivo, tales como: la elevada especialización sectorial en actividades que se caracterizan en general por su bajo o intermedio contenido tecnológico, escaso desarrollo de procesos de innovación y la utilización intensiva de fuerza de trabajo poco cualificada; la segmentación de los mercados de trabajo; el bajo crecimiento de la productividad agregada; y el elevado endeudamiento de las empresas y familias. Unos desequilibrios que han convertido a este patrón de crecimiento en extremadamente vulnerable ante la crisis actual, contribuyendo a agravar sus efectos más negativos.

De otra parte, por la persistencia de un elevado nivel general de temporalidad del empleo que ha favorecido un ajuste más rápido en el volumen de ocupación, especialmente en sectores como la construcción. Una dinámica que no parece corresponderse con la tesis muy extendida, desde determinados ámbitos, sobre la elevada rigidez del mercado de trabajo español. La evolución del mismo registrada en este período de crisis apunta en cambio a que éste se caracteriza por un alto grado de flexibilidad externa, que propicia que la adaptación de las empresas en los cambios de ciclo se haya realizado fundamentalmente vía ajuste del empleo y no, por ejemplo, sobre la base de la adaptación de las horas de trabajo (como ha sucedido en otros países europeos, sobre todo en las etapas iniciales de la crisis).

(b) La estructura socioeconómica española se caracteriza por una fuerte diversidad territorial, presentando las diferentes Comunidades Autónomas (CCAA) situaciones notablemente dispares en relación a variables como la población, la estructura productiva o los niveles de renta. De igual forma, se constata un alto grado de heterogeneidad en el mercado de trabajo, coexistiendo Comunidades —incluso limítrofes— con tasas muy divergentes de empleo y paro. Unas diferencias que, además, han destacado históricamente por su persistencia a lo largo del tiempo.

El reconocimiento de esta diversidad es particularmente relevante a la hora de abordar el diagnóstico de los problemas asociados a la actual etapa económica, y en consecuencia de las políticas que se adopten para su tratamiento. La razón de ello es que, si bien la crisis se ha generalizado al conjunto del Estado —sobre todo a partir de 2009— la intensidad de sus efectos laborales, en cambio, ha sido significativamente desigual entre las distintas CCAA. Un hecho que se pone de manifiesto, por ejemplo, constatando las diferencias existentes en las tasas de empleo y paro.

(c) Las relaciones entre especialización productiva y mercado de trabajo no son necesariamente unívocas, en la medida en que el crecimiento de los distintos sectores productivos puede apoyarse en bases alternativas de inversión productiva, innovación y formación, que incidan a su vez en la generación de empleos cualificados y de calidad. Las implicaciones de esta perspectiva son relevantes en la medida en que apuntan a que las políticas de estabilidad macroeconómica, aun siendo positivas, son insuficientes para reorientar este patrón de crecimiento; como lo son las políticas laborales, a pesar del importante papel jugado por los acuerdos sociales, para abordar por sí mismas el problema del desempleo y la calidad del empleo. El corolario es la necesidad de dar coherencia a las actuaciones en muy distintos ámbitos de manera que las políticas macroeconómicas tengan su desarrollo específico a través de políticas sectoriales que contemplen sus características específicas; así como que las políticas económicas sean

consistentes y estén articuladas con otras políticas en el ámbito de la educación, la innovación o las políticas sociales. Un empeño complejo, especialmente considerando la vertebración del “Estado de las Autonomías” y que requiere la concurrencia de múltiples actores políticos y sociales, pero no por ello menos necesario.

(3) El diagnóstico sobre las causas de la crisis debe acompañarse de una *evaluación en profundidad del desarrollo de las políticas activas de empleo*, tanto en el ámbito estatal como territorial, que ponga de relieve sus elementos positivos y –fundamentalmente– sus principales debilidades. Una evaluación que no puede limitarse a la mera contabilización de las acciones, beneficiarios y recursos, sino que debe profundizar tanto en el diseño de las políticas, como en su aplicación –incluyendo el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo– e impacto.

(4) Finalmente, en relación a la posible propuesta de reforma sería necesario tener en cuenta algunos elementos generales:

- Las políticas activas de empleo suelen incidir fundamentalmente en el lado de la oferta, planteando medidas dirigidas a mejorar la orientación, asesoramiento y empleabilidad de las personas desempleadas. Siendo ello necesario, sería igualmente aconsejable desarrollar *medidas desde la perspectiva de la demanda*, es decir, orientadas a la creación de puestos de trabajo. Por ejemplo, a través del fortalecimiento de la red territorial de servicios públicos orientados a cubrir necesidades sociales con bajo grado de cobertura –por ejemplo, la atención a las personas en situación de dependencia– y que a la vez fomente la creación de empleo, particularmente en los grupos con mayores dificultades de incorporación al mercado de trabajo.
- Otro aspecto donde convendría incidir a la hora de diseñar las políticas, y que normalmente no se tiene en cuenta, concierne a la calidad del empleo. Especialmente, en relación a las personas jóvenes: un grupo al que se está prestando una especial atención, debido a que ha sufrido con especial intensidad los efectos de la crisis, y cuya participación en el mercado de trabajo se caracteriza por un mayor grado de precariedad laboral. En este sentido, la diferencia entre el desafío del empleo juvenil y el desafío del empleo en general radica –como ha señalado la Organización Internacional del Trabajo– en que ayudar a las y los jóvenes a tener un buen comienzo contribuye a favorecer que sus trayectorias laborales sigan la vía del trabajo decente. Cuanto más tiempo lleva emprender esa vía, o si no existe tal vía, más difícil resulta el desafío. Desde esta premisa, el debate que se plantea a la sociedad española es si la salida de la crisis para las personas jóvenes debe realizarse en términos de más precariedad, o si deben ponerse todos los medios necesarios para favorecer su emancipación y unas condiciones dignas de vida y trabajo.
- Las distintas medidas en materia de fomento del empleo que puedan adoptarse tienen como necesario contexto de referencia el marco institucional vigente del Estado de las Autonomías. Un contexto particularmente complejo, en el que concurren Administraciones con competencias diversas en sus respectivos ámbitos territoriales, al que se suman las orientaciones y directrices emanadas de las instituciones comunitarias. En este sentido, un elemento básico para la mayor eficacia de la intervención es la mejora de la coordinación de las diferentes

Administraciones –y dentro de las mismas, entre los distintos ámbitos de actuación– sobre la base del respeto a los criterios de equidad y cohesión territorial.

- La implantación de mecanismos de evaluación y seguimiento sigue siendo una de las lagunas más recurrentes detectadas en el desarrollo de las políticas activas de empleo en España. En este sentido, todo proceso de negociación de las mismas –especialmente, en el ámbito de la concertación social territorial– debe incluir el compromiso de promover sistemas de evaluación.
- La magnitud de los retos que plantea la crisis actual exige la dotación de recursos económicos suficientes que sustenten el desarrollo de las políticas en los diferentes ámbitos de actuación. Unos recursos cuyo alcance se han visto condicionados notablemente sin embargo por el escenario de restricción presupuestaria fijado por el gobierno en el marco del Plan de Austeridad. Ello determina un mayor esfuerzo en la delimitación de las prioridades de actuación, que en el corto plazo debería centrarse en la atención a los grupos más vulnerables.
- La adaptación a este escenario de restricción presupuestaria debería ir acompañada en todo caso de una reflexión colectiva sobre la forma en que la mayoría de los gobiernos de los países más desarrollados, incluido el español, no han dudado en destinar ingentes sumas de dinero al rescate del sector financiero –sin el necesario establecimiento de compromisos firmes por parte de éste, por ejemplo en materia de inversión productiva o mayor regulación de su actividad– en contraste con los obstáculos que se argumentan permanentemente cuando se demanda el aumento de la inversión destinada a las políticas sociales. Una reflexión a la que debería sumarse, en paralelo, un debate serio y riguroso sobre el amplio margen de mejora de los ingresos de que disponen las Administraciones Públicas a través de la fiscalidad.

A partir de estas consideraciones generales, se apuntan a continuación algunos elementos de propuesta que se consideran relevantes a efectos de este debate.

Reforzamiento y mejora del funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo

El reforzamiento de la dotación económica y de personal de los Servicios Públicos de Empleo (SPE), que en España registran unas ratios de recursos sobre el PIB y efectivos por persona desempleada muy inferiores a la de los países europeos más avanzados –a pesar de las medidas de urgencia adoptadas ante la crisis– y claramente insuficientes para afrontar las necesidades presentes y futuras de los usuarios. Máxime, considerando las orientaciones comunitarias sobre los plazos de atención a las personas que han pasado al desempleo (y que en el caso de España siguen sin cumplirse, especialmente en relación a las personas jóvenes).

Asimismo, sería necesario incidir en la mejora del funcionamiento de los SPE planteándose objetivos como:

- Conseguir que los SPE hagan una buena clasificación de la persona demandantes de empleo y elaboren con ella –en base al conocimiento de su situación y del mercado de trabajo en su ámbito territorial de competencia– un itinerario personalizado de inserción laboral y lo sigan.

- Un mayor desarrollo de acciones integradas que comprendan servicios más completos, frente al actual método de programas limitados a acciones parciales.
- Centralizar en los SPE toda la información que sobre el historial de los usuarios tienen las distintas entidades colaboradoras (para tener un buen conocimiento del usuario, para poder hacer el seguimiento del itinerario, para poder atender las demandas de las empresas y gestionar las ofertas de empleo). Para ello éstas deben tener acceso al sistema, pero al mismo tiempo corresponsabilizarse de la confidencialidad de la información que manejan y a la que acceden. Asimismo, los SPE deberían poder disponer de la información relativa al conjunto de acciones realizadas por las entidades colaboradoras, a fin de poder tenerlas en cuenta para las ofertas que se realicen a las personas demandantes.
- Establecer sistemas de evaluación periódica, no sólo cuantitativa, sino sobre todo cualitativa, de utilidad para los usuarios.
- La modernización de los servicios a partir de un mejor aprovechamiento de las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones, particularmente a la hora de mejorar el ajuste entre las ofertas de vacantes y la demanda de empleo

Finalmente, una cuestión especialmente relevante es el fomento de la coordinación y cooperación entre las distintas administraciones responsables de la gestión de las políticas de empleo –Servicio Público de Empleo estatal y Servicios Autonómicos– así como entre los diferentes agentes privados que intervienen. Los SPE deben liderar la ordenación de las entidades y buscar la complementariedad de las acciones que se ofertan. En algunos casos se ofertan programas pensados para determinadas entidades, más que para los posibles usuarios. Los SPE deberían guiar, orientar, coordinar, seguir y evaluar, cuantitativa y cualitativamente (hasta ahora los programas se miden más por el número de usuarios que por sus resultados de eficacia y eficiencia)

Fomento de los servicios de información, orientación y asesoramiento

El servicio de información, orientación y asesoramiento es clave porque es la primera atención que debería recibir la persona desempleada. La orientación debería considerarse, por tanto, como un servicio de carácter general, que en el caso de las personas jóvenes debería extenderse garantizando su presencia en los centros educativos. A tales efectos, los estudios realizados sobre esta cuestión en el ámbito europeo destacan que existen diversas maneras de modernizar estos servicios:

- Abordar el proceso de información, orientación y asesoramiento de un modo integrado para responder a las expectativas actuales de los usuarios.
- Fomentar la aplicación de las nuevas tecnologías, en particular diseñar estrategias bien elaboradas en las que se incluyan las TIC entre las herramientas de los profesionales.
- Mejorar los planes de estudios de los profesionales de la orientación reforzando los fundamentos de la orientación y desarrollando cuestiones tan fundamentales como

el análisis del mercado laboral, el manejo de las TIC y el conocimiento de cuestiones como la calidad, la eficiencia y la multiculturalidad.

- Es necesario proseguir las investigaciones para determinar las contribuciones de estos servicios al éxito educativo, la mejora de la planificación de la formación para adultos o la reinserción al mercado laboral de personas económicamente inactivas. Hacen falta más estudios acerca de la fragmentación, en particular el modo de conciliar la necesidad de especialización, la capacidad de respuesta, la flexibilidad y la eficiencia con la equidad social y territorial y un diseño político coherente. Por último, son precisos estudios adicionales sobre las actividades, los costes, la oferta, los resultados y los usuarios, así como análisis sobre la eficacia de las herramientas, técnicas y prácticas. La investigación en estos ámbitos contribuiría a mejorar la relevancia, la calidad y la eficacia de la futura práctica, administración y políticas europeas de información, orientación y asesoramiento.

Especialización de incentivos a la contratación

Las evaluaciones realizadas sobre las políticas de incentivos a la contratación han puesto de relieve su escaso impacto macroeconómico –en términos de creación de empleo o reducción del paro– y su escasa eficacia cuando su población objetivo es excesivamente amplia. En este sentido, se plantea la conveniencia de abordar un rediseño de la política de las bonificaciones, sobre la base de criterios generales como: la evaluación de necesidades sobre los problemas del mercado de trabajo y las demandas estructurales que ha de afrontar la economía española en los próximos años; la reducción la población objetivo, concentrando y especializando en su caso las bonificaciones en los grupos de población que tienen más dificultades de acceder al empleo y en los tamaños de empresa con más dificultades para la creación y mantenimiento del mismo; y la prioridad del fomento de la estabilidad en el empleo.

A modo ilustrativo, en relación a las personas jóvenes se plantea centrar las bonificaciones y subvenciones en el impulso al empleo estable (contratación inicial indefinida o conversión). De otro lado, en el caso de los contratos formativos se propone limitar los incentivos exclusivamente a su conversión en indefinidos -no a la contratación inicial- para favorecer así tanto la estabilidad del empleo como la consolidación de la carrera profesional de las personas jóvenes.

Fomento de la estabilidad en el empleo

El apoyo a la contratación debería acompañarse de medidas orientadas a reducir el elevado nivel de temporalidad injustificada del empleo persistente en España, a pesar de la reducción registrada en los dos últimos años con motivo de la crisis. Un problema estructural que afecta con especial intensidad a las personas jóvenes y que contribuye a profundizar la segmentación del mercado de trabajo español, con importantes implicaciones tanto en términos de cohesión social como para la propia competitividad de las empresas.

La temporalidad del empleo es un fenómeno que se caracteriza por la diversidad de factores que determinan su desarrollo, sin que sea posible reducir la explicación del mismo a una causa singular (como el coste del despido). El tratamiento de este fenómeno precisa por tanto la adopción de un enfoque necesariamente

multidimensional. Así, una primera dimensión se concreta en la articulación de medidas de carácter horizontal, orientadas a potenciar un modelo de gestión empresarial no basado exclusivamente en precios y la reducción costes, sino en el desarrollo de otros aspectos como la innovación, la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la diferenciación de productos y la calidad y la cualificación de los trabajadores.

Junto a este tipo de acciones vinculadas al tipo de actividad productiva y al modelo de competencia, se debe abordar el papel de los poderes públicos en la información y el control para impulsar un uso adecuado de la contratación temporal y el uso fraudulento de las prácticas de trabajo sin relación laboral –becas, trabajo autónomo, etc.– especialmente mediante la actuación coordinada de la Inspección de Trabajo y de los Servicios Públicos de Empleo. En España, el problema de la excesiva temporalidad, e incluso de las altas tasas de siniestralidad laboral, no es tanto la falta o inadecuación de las normas, como de su incumplimiento. La negociación colectiva no puede sustituir este papel, necesariamente externo y público, de vigilancia y apoyo al cumplimiento de las normas laborales.

El fenómeno de la temporalidad debe abordarse también desde una dimensión sectorial, que permita afrontar las situaciones específicas que se plantean en los diferentes sectores productivos. Por ejemplo, la temporalidad del empleo en la construcción plantea una serie de cuestiones –como la regulación del contrato para obra o servicio o la subcontratación “en cadena”– de naturaleza muy diferente a las que se presentan en el ámbito de las Administraciones Públicas de ámbito local, donde el empleo temporal ha crecido progresivamente en los últimos años, o en el sector turístico (con un elevado componente de estacionalidad, y donde se plantean alternativas como la extensión de los contratos fijos-discontinuos).

Las diferentes actuaciones deben plantearse, por último, atendiendo a las características de los colectivos que registran una mayor tasa de temporalidad, como es el caso de los jóvenes, mujeres o las personas inmigrantes.

La concreción de las diferentes medidas deberá canalizarse, lógicamente, en el marco de la concertación social. En todo caso, parece razonable resaltar que las posibles propuestas deberían estructurarse en tres ejes básicos:

- Por un lado, el fomento de la estabilidad en el empleo, atendiendo así al doble objetivo de asegurar los requerimientos de seguridad de los trabajadores y dar respuesta, en paralelo, a las exigencias de un nuevo modelo productivo basado en la cualificación profesional y la innovación. Una mayor estabilidad que no debería ser únicamente formal –como parece desprenderse de las propuestas en torno al contrato único– sino real, es decir, que permitiera reducir significativamente los actuales niveles de rotación en el empleo. Para ello, debería procederse a una valoración y mejora en su caso de los instrumentos adoptados en anteriores reformas laborales.
- Por otro lado, se plantea continuar profundizando en las medidas orientadas a promover la reducción de la temporalidad y un mejor uso de la contratación temporal –sobre la base del reforzamiento del principio de causalidad– en la

línea del *Acuerdo para la mejora del crecimiento económico y el empleo* de 2006.

- Finalmente, sería necesario fomentar el desarrollo de los instrumentos de flexibilidad interna –fundamentalmente, a través de la negociación colectiva – como alternativa a la opción más traumática de la flexibilidad externa.

Otras medidas de fomento del empleo

En la línea planteada tanto por las instituciones comunitarias como por la CES, debería revalorizarse el papel del sector público, tanto en su labor de dinamización de la actividad privada, como en la propia creación de empleo. Especialmente, en los servicios orientados a cubrir necesidades sociales no cubiertas, y que en España siguen teniendo un bajo grado de desarrollo (como la atención a la dependencia, la sanidad y la educación de todas las edades).

Asimismo, debería impulsarse una fuerte inversión pública orientada a fomentar la “transformación ecológica de la economía”, planteándose objetivos como la reducción del consumo de materiales y energías no renovables del aparato productivo, la reordenación del espacio urbano, el territorio y la movilidad sostenibles, y el impulso de la rehabilitación de viviendas y edificios encaminada al ahorro y la eficiencia energética del agua y otras materias primas. Todo ello favorecería no sólo la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y contaminantes, sino asimismo la creación de nuevos empleos tanto en sectores emergentes, como en sectores productivos ya existentes¹⁸.

Finalmente, en términos estratégicos puede apuntarse retomar el debate sobre la redistribución del tiempo de trabajo, vinculado al fomento de la reducción de la jornada laboral.

Potenciación y mejora de la formación profesional para el empleo

Las prioridades generales en materia de formación profesional pasarían en el contexto actual por tres ejes principales el fortalecimiento de la formación profesional del sistema educativo y de la formación profesional para el empleo; la atención a las personas con mayores dificultades para encontrar un empleo o mantenerse el mismo; y la mejora de la financiación del sistema de formación profesional. Ello implica incidir en diversos elementos, tales como: el desbloqueo de todo lo relacionado con la homologación y registro de centros de formación; la calidad de la oferta formativa; la elaboración coordinada de Títulos y Certificados de Profesionalidad, y su aplicación en las ofertas formativas en el ámbito productivo, incentivando y recompensando el esfuerzo de empresas y su plantilla en la formación; y la aplicación consensuada del Decreto sobre evaluación, reconocimiento y acreditación de la experiencia laboral y otros aprendizajes no formativos.

Centrando el análisis en la *formación profesional dirigida prioritariamente a personas desempleadas*, que cobra una singular relevancia ante el incremento tan notable del paro en los últimos años, es posible apuntar asimismo algunos elementos relevantes.

En primer lugar, en un escenario general de restricción presupuestaria asumido por las distintas Administraciones –que condiciona lógicamente el desarrollo de las políticas– se plantea la necesidad de un mayor esfuerzo en la delimitación de las prioridades por parte de los Servicios Públicos de Empleo (SPE). Ello exige una identificación más precisa de los colectivos destinatarios de las acciones en los distintos ámbitos territoriales de actuación.

Existe un alto consenso en resaltar la mayor vulnerabilidad –y por tanto, la mayor necesidad de atención– del colectivo integrado por las personas jóvenes con niveles más bajos de formación, por una doble razón: de un lado, porque este grupo porque este grupo es el que ha experimentado una pérdida más rápida e intensa del empleo y además cuenta con un menor nivel de cobertura de protección social (asociado a su mayor grado de precariedad laboral); de otro, porque parte con una clara situación de desventaja para acceder a un nuevo empleo una vez se consolide la recuperación de la actividad económica.

En segundo lugar, las debilidades del modelo vigente de gestión –caracterizado por la descentralización territorial de los SPE y la concurrencia de las entidades colaboradoras– demanda la articulación de sistemas e instancias de planificación y coordinación eficaces y mecanismos rigurosos, homogéneos y compartidos de evaluación, que identifiquen las mejores prácticas a nivel regional y sirvan asimismo para condicionar en alguna medida la financiación a la obtención de resultados en términos de inserción laboral.

Ello debería acompañarse del impulso de un buen sistema de información y orientación profesional para las personas desempleadas, que les permita un mayor conocimiento de las oportunidades de formación y empleo disponibles y, por tanto, una mejor planificación e integración de sus itinerarios de inserción laboral.

Un tercer aspecto tiene que ver con la oferta formativa cuyos contenidos no responde – en un elevado número de casos– a un diagnóstico adecuado tanto de las características del sistema productivo en los diferentes territorios, como de las propias personas que participan en los cursos. Esto ha llevado a plantear desde diversos ámbitos la necesidad de un mayor esfuerzo en el ajuste de la oferta formativa por parte de las Administraciones Públicas.

En cambio, se ha prestado una menor atención a una característica estructural del mercado de trabajo español, como es la existencia de una espiral negativa entre una baja exigencia de cualificación por parte de las empresas y una reducida oferta formativa – sobre todo en la formación inicial– que se retroalimentan mutuamente. Una espiral que se ha intensificado en el último ciclo expansivo, donde se ha registrado una notable creación de puestos de trabajo de baja cualificación en sectores que han protagonizado el crecimiento –como la construcción y servicios de bajo valor añadido– lo que ha potenciado el efecto de atracción para colectivos que han podido incorporarse al mercado de trabajo con bajos niveles de formación (como ha sido el caso, ya reiterado, de las personas jóvenes en situación de abandono escolar prematuro).

Ahora bien, conviene resaltar que las relaciones entre estructura productiva y mercado de trabajo no son necesariamente unívocas, en la medida en que la actividad de los distintos sectores puede apoyarse en bases alternativas de inversión productiva,

innovación y formación, que a su vez redunde en la creación de puestos de trabajo cualificados y de calidad.

Esta consideración plantea como reflexión la necesidad de un enfoque más pro-activo en el diseño de la oferta formativa, que –partiendo del necesario diagnóstico sobre las características de la estructura socioeconómica de cada territorio– tenga como objetivo promover un enriquecimiento y mejora generalizada de los niveles formativos de la población, que contribuya a su vez a impulsar un cambio de modelo productivo sobre bases alternativas de innovación y calidad del empleo¹⁹.

Refuerzo de los programas de Formación-Empleo

Otros programas especialmente interesantes para las personas jóvenes, que además han tenido en general un notable éxito en términos de inserción, son los que combinan la formación con el empleo. Concretamente, las Escuelas Taller y Casas de Oficio –dirigidas a personas desempleadas menores de 25 años– y los Talleres de Empleo (que en el caso de las personas jóvenes afectaría a las de 25 a 29 años).

El desarrollo de estos programas presenta igualmente algunas debilidades, cuya evaluación permite apuntar algunos criterios de mejora tales como:

- La normativa debería ser abierta respecto a las actividades, sin enumerarlas, definiendo dos criterios generales, el interés social y los requerimientos de empleo en la zona, para posteriormente concretar y especificar más en cada convocatoria. Se trataría de combinar el criterio de actividades de servicio público y otras actividades más vinculadas al tejido productivo concreto, sectores emergentes o sectores que generan empleo y necesitan mano de obra, teniendo en cuenta que los promotores pueden ser entidades públicas pero también otras entidades privadas no lucrativas.
- Los Servicios Públicos de Empleo deberían ser más pro-activos en orientar las actividades con el objetivo de creación de empleo y de desarrollo local. Para que esto fuera así debería funcionar –y no es así– todo el entramado de las Unidades de Promoción y Desarrollo, los Agentes de Desarrollo Local, las Iniciativas Locales de Empleo. Y donde haya planes de empleo local, los Programas deberían integrarse en ellos para que tengan coherencia ambos.
- Como el fin último debe ser la inserción laboral posterior de los alumnos, la vinculación de las empresas con los Proyectos parece necesaria, planteándose diversas opciones: primar en la concesión a aquellos proyectos que aportan un compromiso de contratación por parte de empresas a la finalización de aquel; aportar una red de empresas interesadas en la especialización del proyecto; establecer un periodo de tutoría posterior a la finalización del Proyecto de 3 meses para apoyar la inserción; establecer un porcentaje de inserción obligado.
- Revisar la fase formativa inicial en las Escuelas Taller y Casas de Oficio. Se podría plantear que la formación teórica se haga en paralelo a la actividad productiva. La mayoría son alumnos que provienen del abandono escolar temprano y en algunos casos son personas en situación o riesgo de exclusión social. En ambos supuestos la formación teórica puede resultar un fracaso, y en

algunos casos la formación que se requiere está más vinculada al aprendizaje de habilidades sociolaborales que a la teoría sobre la actividad a desarrollar.

- Los SPE deben tener un mayor papel en la promoción de los proyectos, en su seguimiento y en la evaluación de los mismos y del grado de inserción de los alumnos

Fomento del autoempleo y la economía social, dirigido a personas con niveles altos de formación

La evaluación de los programas de fomento del autoempleo y la economía social no arroja datos especialmente positivos en términos generales. A ello se suma que la actual crisis ha tenido un notable impacto en la actividad emprendedora en España, que para las personas jóvenes ha conllevado además un aumento del endeudamiento tanto individual como de sus familias

El fomento del autoempleo puede tener sentido en su caso para colectivos específicos, como las personas con elevados niveles de formación, o las que habitan en zonas no urbanas con objeto de reducir el éxodo rural de la población juvenil.

En este sentido, se plantea promover los servicios de información, orientación y asesoramiento sobre las oportunidades y los riesgos a los que se enfrentan los empresarios y las personas que participan en las cooperativas, los servicios de desarrollo empresarial dirigidos particularmente a los jóvenes, los servicios de tutoría y financieros –incluido el acceso al crédito y el capital de riesgo– y los mecanismos para facilitar los procedimientos de registro (incluida la creación de empresas). Ello debería acompañarse del desarrollo de medidas e instrumentos de apoyo financiero para el inicio de actividades por parte de las personas desempleadas. Por último, conviene remarcar –siguiendo las recomendaciones de la OIT– que el fomento de la iniciativa empresarial y de las cooperativas debe plantearse en el marco del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo.

Impulso de la evaluación de las políticas de empleo

La implantación de mecanismos de evaluación y seguimiento sigue siendo una de las lagunas más recurrentes detectadas en el desarrollo de las políticas de fomento del empleo en España. En este sentido, el trabajo en el futuro tiene que mejorar esta línea de acción y establecer un método de trabajo que sea útil para conocer la eficacia de las medidas acordadas, mejorar las actuaciones planificadas y facilitar la toma de decisiones. Una cuestión que debería tratarse de forma prioritaria en el marco de los procesos tripartitos de concertación social, para su incorporación en los Pactos y Acuerdos de Empleo de las distintas Comunidades Autónomas.

Toda propuesta sobre metodología e instrumentos de evaluación implica abordar tres cuestiones fundamentales: la configuración del órgano de evaluación; la delimitación del objeto de evaluación; y el diseño del proyecto de evaluación²⁰.

Más allá de cuál sea el órgano de evaluación, se plantea asegurar una participación activa de los sindicatos en su elaboración. No se trata de valorar a posteriori los informes de la Administración. Por ello es importante participar en el diseño de los

instrumentos y técnicas a utilizar (a efectos de acordar aspectos como el tipo de indicadores a incluir o la desagregación de los datos)

En cuanto al objeto, para que la evaluación sea realmente eficaz es conveniente que ésta no se limite a una valoración general del Acuerdo, sino que se efectúe del modo más amplio y desagregado posible. Ello plantea como elemento previo la especificación -a partir de los criterios que se establezcan como pertinentes- del conjunto de objetivos, programas y medidas integrados en el Pacto, a fin de poder efectuar su posterior evaluación

Por último, en cuanto al diseño del proyecto deberían contemplarse en todo Acuerdo al menos tres modalidades de evaluación:

- *Evaluación ex-ante*, en una doble dimensión. Por un lado, se trataría de realizar un diagnóstico en profundidad de las características y necesidades de cada territorio y de tener cuenta los grandes retos a los que se debe hacer frente en el conjunto del país, a fin de poder adecuar y adaptar los diferentes objetivos y medidas a ambas necesidades.
- *Evaluación intermedia*: Se centraría en analizar la puesta en marcha y desarrollo –o, en su caso, la no aplicación– de los diferentes programas y/o medidas consideradas (antes de su finalización). Esta evaluación, que se aplicará cuando haya transcurrido el tiempo suficiente para poder tener información sobre los efectos de los programas, proporcionaría las pistas necesarias para modificar parcial o totalmente algunos aspectos de las actuaciones emprendidas.
- *Evaluación de resultados*: Su objetivo consiste en valorar el impacto de los programas y/o medidas, una vez haya cesado la intervención, en relación tanto a los compromisos incluidos en el Acuerdo, como a los objetivos planteados en otros ámbitos (políticas europeas, Plan Nacional de Reforma, Acuerdos confederales y sectoriales, etc.).

ANEXO: FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO Y CAMBIO DE MODELO PRODUCTIVO

La mejora de la formación de las trabajadoras y trabajadores constituye un elemento central para promover la igualdad social y prevenir el riesgo de exclusión de distintos grupos de población. La razón de ello es que las personas con niveles más bajos de formación registran en general menores tasas de empleo y una precariedad laboral más elevada, que se manifiesta tanto en peores condiciones de trabajo –en aspectos como la estabilidad, el nivel de ingresos, la participación en la formación continua o la salud laboral entre otros– como en una mayor vulnerabilidad ante los cambios de ciclo económico.

Esta aseveración cobra una singular importancia en el contexto actual, especialmente en países como España donde la crisis ha tenido desde mediados de 2008 un notable impacto sobre el mercado de trabajo, significativamente superior al registrado en otros países del entorno europeo.

Así, según los datos de la EPA (segundos trimestres) el 68 por ciento de los puestos de trabajo destruidos en España entre 2008 y 2010 se concentra en dos grupos de población con bajos niveles de formación: *Primera etapa de educación secundaria con título de graduado escolar o equivalente*, donde se ha registrado una pérdida de 673 mil empleos; y *Estudios primarios completos*, con una reducción de 643 mil empleos. Como resultado de ello, ambos grupos de población han experimentado una caída en sus tasas de empleo y un aumento en las de paro, situándose estas últimas en valores del 24 y 29 por ciento respectivamente, superiores por tanto a la media (20 por ciento).

Además de haber sufrido con mayor rapidez e intensidad los efectos laborales de la crisis, las personas con niveles más bajos de formación cuentan con una menor cobertura de protección social –asociado a su mayor grado de precariedad laboral– y parten de una posición de clara desventaja para acceder a un nuevo empleo una vez se consolide la recuperación de la actividad económica. Todo ello contribuye a reforzar su vulnerabilidad y el riesgo de exclusión social, especialmente grave en el caso de algunos colectivos (como las personas jóvenes que abandonaron sus estudios de forma prematura para incorporarse al mercado de trabajo en la anterior etapa de expansión).

En este escenario, se plantea el debate sobre la importancia de la formación profesional para el empleo como herramienta clave para una estrategia de salida de la crisis orientada hacia el cambio de modelo productivo y la promoción del trabajo decente

El envejecimiento de la población y las transiciones a economías de bajo carbono: dos macrotendencias clave para el futuro del empleo en las sociedades europeas

La rapidez e intensidad con que la crisis económica ha irrumpido a nivel mundial aconseja una cierta precaución a la hora de realizar proyecciones a medio plazo de la actividad económica y empleo. No obstante, aunque las perspectivas no puedan ofrecer una imagen exacta del futuro, si resultan necesarias para apuntar tendencias generales que sirvan de referencia para la formulación de políticas.

En este sentido, desde diversos ámbitos se ha remarcado la importancia de dos macrotendencias que incidirán en buena medida sobre el desarrollo de los mercados de trabajo europeos en las próximas décadas: la continuidad del proceso de envejecimiento de la población; y las iniciativas puestas en marcha para promover la transición a economías de bajas emisiones en carbono, con el objetivo de mitigar las consecuencias del cambio climático.

(a) Los distintos diagnósticos sobre la evolución demográfica coinciden en apuntar que las sociedades europeas registrarán en las próximas décadas una profundización en el proceso de envejecimiento de la población, que se traducirá en un aumento notable del volumen de personas en las cohortes de mayor edad y una reducción en paralelo de las más jóvenes.

Los principales efectos previstos sobre los mercados de trabajo de estas tendencias demográficas son los siguientes²:

- La reducción de la población activa y del número de personas empleadas, así como a un aumento de la tasa de dependencia de las personas mayores. Así, se estima que en 2010 habrá 26 personas mayores de 65 años por cada 100 personas en edad económicamente activa; en 2030, serán ya 40. La estructura demográfica de las personas empleadas también se modificará, al aumentar sustancialmente los denominados “trabajadores de edad” y las personas mayores que continúen trabajando pasada la edad de jubilación, mientras disminuye el número de personas que acceden por primera vez al mercado de trabajo.
- El descenso demográfico de las personas jóvenes originará una disminución significativa del alumnado y las personas graduadas en la Formación Profesional, tanto la inicial como la continua. Una consecuencia de ello será la insuficiencia de personas con cualificaciones intermedias, asociadas a esas enseñanzas, en el mercado de trabajo en 2020 y 2030.
- El creciente número de personas que saldrá del mercado de trabajo incidirá de forma notable en la disponibilidad de vacantes. Así, las estimaciones realizadas por el CEDEFOP apuntan a que en el ámbito de la UE-25 se crearán aproximadamente 100 millones de puestos de trabajo entre los años 2006 y 2020, de los que unos 80 millones – en torno al 80 por ciento– corresponderán a vacantes de sustitución debido a la jubilación o el abandono del mercado de trabajo. Un dato que plantea la necesidad tanto de incrementar los niveles de productividad –a fin de compensar la reducción de la población activa– como de cubrir al menos parte de dichos empleos con personas que dispongan de la cualificación requerida y que tendrán que haber adquirido lógicamente con antelación.
- El aumento de la tasa de personas en situación de dependencia incidirá por último en el crecimiento de la demanda tanto de nuevas actividades –sobre todo, en el ámbito de los servicios sanitarios y sociales– como de nuevas cualificaciones. Ello puede configurarse como un elemento de dinamización del

² Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) (2008): *Skill needs in Europe. Focus on 2020*. CEDEFOP. Estas proyecciones no incluyen a Bulgaria ni a Rumanía.

mercado de trabajo, especialmente si se impulsan y fortalecen las políticas públicas orientadas a la creación de empleo en estos sectores.

(b) Las iniciativas y esfuerzos que se desplieguen en la UE, tanto en el ámbito comunitario como en los Estados miembros, en las políticas orientadas a promover la transición a economías de bajo carbono, se perfilan como otro “elemento motor” para la dinámica de los mercados de trabajo, en una doble dimensión: de un lado, impulsando cambios en la composición sectorial del empleo que se concretarán en la creación de nuevos puestos de trabajo “verdes” –asociados a actividades emergentes– la modificación de los existentes, a través de la modernización de los sectores productivos, y la pérdida de otros. De otro, propiciando la demanda de nuevas cualificaciones –tanto genéricas como específicas– que afectarán principalmente a los niveles profesionales más altos, pero también a los de menor cualificación.

Cabe señalar, de otro lado, que el diseño y aplicación de las medidas necesarias para fomentar las transiciones de los distintos sectores productivos –y mitigar su impacto social en las trabajadoras y trabajadores– deberá adecuarse lógicamente al contexto de cada país e incluso territorio (en función de factores como las características de la actividad económica y de los mercados de trabajo locales).

La formación: una herramienta clave para promover una salida de la crisis orientada al cambio de modelo productivo

Las perspectivas realizadas por el CEDEFOP sobre la evolución del empleo y las cualificaciones en la UE permiten delimitar, con las precauciones necesarias, tres conclusiones principales: en primer lugar, y a medio plazo, existe un gran potencial de puestos de trabajo nuevos y sustitutivos en Europa; en segundo lugar, las necesidades de capacidades, competencias y cualificaciones aumentarán perceptiblemente en todos los tipos y niveles de cualificación, aunque con mayor intensidad en los altos e intermedios; finalmente, es necesario garantizar una mejor adecuación entre la oferta y demanda de cualificaciones del mercado de trabajo.

En este escenario, el impulso y reforzamiento de la formación –especialmente en el ámbito de las empresas– se perfilan como una apuesta estratégica central para promover una salida de la crisis que favorezca la transición hacia un nuevo modelo económico asentado sobre bases más sólidas de inversión productiva, innovación, calidad del empleo y sostenibilidad medioambiental.

Con esta finalidad, el informe elaborado por un grupo de expertos para la Comisión Europea plantea la necesidad de aplicar políticas públicas estructuradas en cuatro ejes de actuación: (a) dotación de incentivos adecuados para fomentar el aumento y mejor uso de las cualificaciones, tanto por los trabajadores como por los empresarios; (b) mayor vinculación de los mundos de la educación, la formación y la empresa; una vinculación que en todo caso no debería plantearse únicamente en términos de demanda del mercado, sino desde una perspectiva más proactiva orientada a favorecer el desarrollo de un tejido productivo innovador y sostenible; (c) desarrollo de un “mix” adecuado de capacidades y cualificaciones; y (d) mejor anticipación de las necesidades futuras de cualificación.

Las previsiones sobre el mayor crecimiento de empleos de cualificación alta e intermedia no pueden soslayar que seguirá existiendo una demanda importante de puestos de trabajo de baja cualificación, en actividades como la seguridad, servicio doméstico, limpieza o comercio. Ello no significa sin embargo que dichos empleos deban caracterizarse en general por un elevado nivel de precariedad laboral, como sucede en la actualidad, planteándose a tales efectos la adopción de medidas que promuevan condiciones de trabajo decentes para las personas que los ocupan.

Las políticas activas de empleo, y más concretamente las de formación, inciden generalmente en la responsabilidad individual de las trabajadoras y trabajadores a la hora de aumentar su “empleabilidad”. Sin embargo, desde los ámbitos institucionales se presta mucha menor atención a la responsabilidad de las empresas en la mejora de la formación de sus plantillas. Un hecho difícil de explicar, considerando que –a pesar del reconocimiento generalizado sobre el impacto favorable de la formación en el rendimiento económico de las compañías– en torno al 40 por ciento de las empresas de la UE no ofrece a sus trabajadoras y trabajadores ningún tipo de formación.

Reflexiones finales

El debate sobre la reforma laboral aprobada por el gobierno de Zapatero se ha polarizado en buena medida en dos posiciones discursivas. Así, el discurso ortodoxo neoliberal ha planteado recurrentemente que la adopción de las políticas laborales –y más concretamente, una nueva reforma que dotase de mayor flexibilidad aún al mercado de trabajo– es un eje central de actuación ante la magnitud de la actual crisis.

Ante esta posición –apoyada desde diversos ámbitos académicos, mediáticos e incluso institucionales (como el gobernador del Banco de España) – se ha planteado la idea de que el mercado de trabajo ni crea ni destruye empleo, sino que transmite al mismo la evolución de los mercados de productos. Un mecanismo que puede funcionar peor o mejor, pero cuya evaluación precisa abordar los factores que perturban la actividad económica –especialmente, desde el lado de la demanda– y como el mercado de trabajo transmite las mismas. El corolario de este argumento es que la salida de la crisis no depende de las políticas laborales, sino que son otras las políticas que deben cobrar protagonismo a la hora de afrontar los retos estructurales que plantea el actual escenario a la economía española. Unas políticas que –aún no siendo laborales– inciden de forma central en la creación de empleo, ya que sin ellas las medidas estrictamente laborales ven reducida sensiblemente su eficacia y, a la inversa, si se desarrollan adecuadamente permitirán que las medidas laborales desplieguen todo su potencial.

En este escenario, la primera reflexión que se plantea es que el impulso y reforzamiento de la formación profesional para el empleo se perfilan como una apuesta estratégica central para promover una salida alternativa de la crisis que favorezca la transición hacia un nuevo modelo económico asentado sobre bases más sólidas de inversión productiva, innovación, calidad del empleo y sostenibilidad medioambiental.

La consecución de estos objetivos exige la dotación de recursos económicos suficientes que sustenten el desarrollo de las políticas en los diferentes ámbitos de actuación. Unos recursos cuyo alcance se han visto condicionados notablemente, como ya se ha

señalado, por el escenario de restricción presupuestaria delimitado por el gobierno en el marco del Plan de Austeridad.

El debate sobre la política de austeridad y su impacto negativo sobre la recuperación de la actividad económica excede los objetivos de este artículo. En todo caso sí parece necesario apuntar, como reflexión final, la conveniencia de que la sociedad española se plantee un debate en profundidad sobre el valor que se otorga a la formación profesional. Un debate que, más allá de la discusión instrumental sobre la asignación de recursos, debería servir para impulsar un mayor reconocimiento de la importancia de la formación para el empleo para el fomento de la igualdad social y la mejora de las condiciones de vida y trabajo de la población.

NOTAS FINALES

¹ Datos de Eurostat, segundos trimestres.

² Datos de Eurostat, segundos trimestres.

³ Para un análisis en mayor detalle, ver: Janine Leschke y Andrew Watt: *Impactos de la crisis sobre el mercado de trabajo y respuestas políticas en Europa*. Revista de la Fundación 1º de Mayo, nº 21 (noviembre de 2010).

⁴ Asimismo, se han adoptado medidas en otros ámbitos cuyo análisis no se aborda en el presente documento.

⁵ Ver: European Commission (2010): *Employment in Europe 2010*. EC.; Council of the European Union (2010): *The choice of effective employment policies measures to mitigate jobless recovery in times of fiscal austerity*; y Janine Leschke y Andrew Watt (2010): *How do institutions affect the labour market adjustment to the economic crisis in different EU countries?* Working Paper 2010.04. European Trade Union Institute.

⁶ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities: *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations* (2/7/2010).

⁷ Por ejemplo, en los Países Bajos se establece que ningún despido es permitido durante o inmediatamente después de la participación de las empresas en los programas).

⁸ Ver Leschke y Watt (2010): *How do institutions affect the labour market adjustment to the economic crisis in different EU countries?* Working Paper 2010.04. European Trade Union Institute.

⁹ *Employment in Europe 2010*.

¹⁰ *Active Labour Market Policies for Europe 2020. Finding ways to move forward* (Bélgica, 28-29 octubre de 2010). Para mayor información, ver: <http://www.werk.be/beleid/int-eur/ALMP2020Congres/>

¹¹ European Trade Union Conference (ETUC): *EU 2020. An initial ETUIC Commentary* (15/1/2010); y *European 2020 Strategy - Facing the crisis: Is European employment policy up to the challenge?* (3/3/2010). Ambos textos disponibles en : www.etuc.org

¹² Este capítulo recoge y actualiza el análisis sobre esta cuestión incluido en: Fernando Rocha (Coordinador). *Jóvenes, empleo y formación en España. Mensajes Clave*. Informes de la Fundación 1º de Mayo, nº 18 (abril de 2010). En dicho documento se recogen las distintas fuentes de información utilizadas para su elaboración.

¹³ Asimismo, se ha planteado más recientemente el reforzamiento de los SPE con la contratación de nuevo personal dedicado a la orientación profesional.

¹⁴ Especialmente, las personas jóvenes (16 a 29 años).

¹⁵ La cuestión de la formación se aborda en mayor detalle en un apartado posterior.

¹⁶ Unas diferencias estrechamente asociadas a la composición de la estructura productiva, con notables disparidades entre las CCAA que explican por ejemplo el desigual impacto territorial de la crisis.

¹⁷ El análisis se centra en esta cuestión sin abordar otros temas relacionados con la reforma laboral, y sobre la que ya existe una abundante bibliografía crítica (ver por ejemplo los documentos recogidos en la web de la Fundación 1º de Mayo).

¹⁸ VVAA (2010): “La izquierda anticapitalista ante la crisis: por una estrategia de transformación social”, en Viento Sur, nº 112. Octubre 2010. Para un análisis en mayor profundidad sobre las consecuencias del cambio climático sobre el modelo productivo y sus implicaciones en el empleo, ver VVAA (2009): *Reflexiones y propuestas para el cambio de modelo productivo en España*. Informes de la Fundación 1º de Mayo, nº 13 (disponible en: www.1mayo.ccoo.es).

¹⁹ Esta cuestión se aborda en mayor detalle en el anexo 1 del presente documento.

²⁰ Puede utilizarse como referencia para el trabajo sindical el documento *Evaluación de los pactos de empleo en las Comunidades Autónomas. Una propuesta de diseño de evaluación*, elaborado en diciembre de 2000 entre la Fundación 1º de Mayo y la Secretaría Confederal de Empleo.