

18

INFORME
ESPAÑA
2 0 1 1

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 978-84-89019-38-6
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-46952-2011

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

Convenio de colaboración
23 de marzo de 2011



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



Gracias a las entidades que nos patrocinan –Fundación Ramón Areces, Fundación Mapfre y Securitas España– la Fundación Encuentro dirige el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), que elabora este Informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio. El Informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.

Equipo de redacción

José María Martín Patino, Presidente • **Agustín Blanco**, Director General • **Antonio Chueca**, responsable del Departamento de Datos • **Giovanna Bombardieri**, Secretaria • **Teresa Herreros** • **Beatriz Manzanero**

Participan en este Informe:

Parte Segunda. **Manuel García Ferrando** y **Ramón Llopis**, Universidad de Valencia. • *Capítulo I.* **Begoña Cueto**, Universidad de Oviedo. Colaboran: **Juan José de Lucio**, Servicio de Estudios del Consejo Superior de Cámaras de Comercio; **María Dolores Liceras**, experta en mercado laboral; y **María Isabel Martínez**, Abay Analistas. • *Capítulo II.* **Miguel Ángel Quintanilla Fisac**, Universidad de Salamanca. Colaboran: **Javier Vidal**, Universidad de León, y **Elena Tejedor**, Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Castilla y León. • *Capítulo III.* **Fernando Vidal**, Instituto Universitario de la Familia (UPCO). Colaboran: **María Dolores Puga**, CSIC; **Constanza Tobío**, Universidad Carlos III; y **Luis F. Vélchez**, UCM. • *Capítulo IV.* **Mercedes Fernández**, **María Rosa Blanco** y **Carolina Parra**, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (UPCO). Colaboran: **Ana María López**, CSIC; y **Jesús Labrador**, UPCO. • *Capítulo V.* **Miguel Requena**, **Jonas Radl** y **Leire Salazar**, UNED.

Y las siguientes Instituciones: Instituto Nacional de Estadística • Consejo Superior de Cámaras de Comercio de España • Instituto Universitario de Estudios sobre las Migraciones • Instituto Universitario de la Familia • Universidad de Salamanca

ÍNDICE

PARTE TERCERA: CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Capítulo I

SITUACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO Y DE LAS POLÍTICAS LABORALES

I.	Tesis Interpretativas	63
	1. El pozo del desempleo	63
	2. No basta con reformas laborales	64
II.	Red de los Fenómenos	66
	1. Evolución de la actividad y la ocupación en el mercado de trabajo	67
	1.1 Evolución de la actividad y la ocupación	67
	1.2 Estructura de la ocupación por edades	72
	1.3 La importancia del nivel educativo	75
	1.4 Características de los empleos perdidos	79
	2. Impacto social del desempleo	82
	2.1 El desigual impacto del desempleo por edad y nivel educativo	83
	2.2 El paro de larga duración	86
	2.3 Incidencia del paro en las familias	87
	3. Evolución sectorial del empleo y de la actividad empresarial	89
	3.1 Evolución de los ocupados por rama de actividad	89
	3.2 Dinámica empresarial y supervivencia	93
	4. Políticas de mercado de trabajo en tiempos de crisis	96
	4.1 La reforma laboral de 2010	98
	4.2 Políticas pasivas y activas de mercado de trabajo	102

Parte Tercera

CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Capítulo I

SITUACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO Y DE LAS POLÍTICAS LABORALES

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. El pozo del desempleo

La situación del mercado de trabajo en España desde 2008 es, sin duda, complicada. En muy poco tiempo se han perdido más de dos millones de puestos de trabajo y las tasas de desempleo han vuelto a alcanzar niveles en torno al 20%. Las cifras son preocupantes y también lo es la rapidez con la que se han alcanzado, sobre todo después de un período de crecimiento sin precedentes: en poco más de dos años las tasas de paro han vuelto a los niveles de principios de los años noventa.

La crisis, que empieza a ser conocida como la “gran recesión”, ha tenido un fuerte impacto en España, puesto que a la crisis internacional se ha unido el fin de la burbuja inmobiliaria. El peso de la construcción en nuestro país era de los más altos de la Unión Europea. La pérdida de empleo en este sector ha supuesto una reducción de más de 1,2 millones de puestos de trabajo entre el primer trimestre de 2008 y el segundo de 2011, lo que significa que el empleo en la construcción ahora es la mitad del que existía hace tres años. Este primer impacto tiene como consecuencia que el perfil de la persona desempleada corresponda a hombres con bajo nivel de cualificación, muchos de ellos contratados de forma temporal.

Pero la crisis se ha extendido al resto de los sectores económicos, perdiéndose casi 900.000 puestos de trabajo en la industria y los servicios. Las debilidades de nuestro mercado de trabajo, que parecían menos relevantes durante la etapa de expansión, se han manifestado con toda crudeza. Así, las personas con menor nivel educativo –en especial los hombres y los jóvenes– son los que han sufrido con mayor intensidad el desempleo. En un entorno como el actual, la reinserción en el mercado de trabajo depende fundamentalmente de su capacidad para reciclarse y para formarse en ocupaciones distintas a las que habían desarrollado hasta el momento.

La reducción de la tasa de temporalidad tampoco puede interpretarse de forma positiva, pues lo que pone de manifiesto es que las personas contratadas de forma temporal han perdido su empleo con mayor facilidad, debido a que se trataba de puestos de trabajo ligados a actividades limitadas en el tiempo o intensivas en mano de obra temporal (como el sector de la construcción).

A partir de los datos que proporcionan tanto la Encuesta de Población Activa como el Servicio Público de Empleo Estatal resulta difícil extraer conclusiones positivas que hagan vislumbrar la creación de empleo a corto plazo. El ritmo de destrucción de puestos de trabajo se ha frenado y en algunos

trimestres se obtienen datos positivos, debidos principalmente al comportamiento del sector servicios. Sin embargo, a pesar de que el empleo ha crecido en el segundo trimestre de 2011, este dato parece responder a la estacionalidad de los meses analizados y no a una recuperación del mercado de trabajo. El crecimiento del PIB en el segundo trimestre de 2011 se ha situado en una tasa interanual del 0,7%. Los datos para los siguientes trimestres no parece que vayan a mejorar estas cifras en un entorno marcado por la desconfianza y la crisis de la deuda soberana en la zona euro.

2. No basta con reformas laborales

Ante esta situación se han tomado numerosas medidas que tratan de amortiguar el impacto de la crisis. Así, se ha llevado a cabo una reforma laboral que incluye la negociación colectiva, se han puesto en marcha programas de apoyo a las personas que agotaban las prestaciones por desempleo y se han realizado cambios en las políticas activas.

Los costes de despido han sido, y siguen siendo, un tema central del debate. Ya antes de la crisis económica, la segmentación del mercado de trabajo español ponía de manifiesto la necesidad de tomar medidas para favorecer la contratación estable y reducir la temporalidad. El Gobierno ha optado por potenciar el contrato indefinido de fomento y reordenar las bonificaciones a la contratación indefinida. Así, se amplía el contrato indefinido de fomento a colectivos hasta ahora excluidos. Se extiende la indemnización por despido de 33 días, en lugar de los 45 días del contrato indefinido ordinario. También se ha dado una nueva redacción a las causas del despido económico. La dificultad para llevar a cabo este tipo de despidos y, en cambio, la rapidez para realizar despidos improcedentes ha llevado a que éstos sean utilizados por los empresarios como una forma rápida –aunque cara– de reducir el tamaño de la empresa. La reforma intenta clarificar las causas de los despidos económicos de forma que cuando las empresas pasan por circunstancias económicas difíciles puedan ajustar su tamaño con un menor coste.

También se ha reformado la negociación colectiva, con el objetivo de potenciar los convenios de empresa y facilitar la posibilidad de ajuste de éstas en momentos de crisis, con mecanismos distintos al despido, como pueden ser los EREs o con ajustes vía salarios.

En cuanto a las bonificaciones, se han reducido los colectivos a los que se destinaban, concentrándose en los jóvenes poco cualificados y las personas mayores de 45 años. Hasta ahora podían ser objeto de bonificación la mayor parte de las personas que forman la población activa y las evaluaciones ponían de manifiesto la falta de resultados positivos de este programa. El cambio habido y la selección de los beneficiarios podrían dar

lugar a la aparición de efectos positivos en los grupos más afectados por la crisis económica.

El Servicio Público de Empleo Estatal y las políticas activas están en el ojo del huracán ante la falta de efectividad de algunos programas. En este sentido, por primera vez se ha abierto la posibilidad de la colaboración público-privada en el ámbito de la colocación eliminando el requisito para la última de no tener ánimo de lucro. La reforma de las políticas activas ha puesto sobre la mesa la necesidad de que sea el parado el centro de las acciones, con itinerarios personalizados, de forma que la selección de las medidas en las que participar tenga en cuenta la trayectoria laboral previa. Así, algunos de los programas puestos en marcha vinculan políticas activas y pasivas, como es el caso de PREPARA, en el que la recepción de prestaciones está vinculada a la participación en un itinerario de inserción.

La coordinación entre el Servicio Público de Empleo Estatal, los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas y las entidades colaboradoras resulta imprescindible para lograr reducir la dispersión de la información y de las medidas y facilitar a los parados la participación en los programas que sean más eficaces dada su trayectoria laboral. El reto no es fácil y menos aún en un entorno de recursos escasos. Por ello, la evaluación de las políticas es indispensable para poder dedicar estos recursos escasos a las acciones que logren mejores resultados. No obstante, hay que considerar que los resultados van a estar condicionados por la coyuntura económica y que, por tanto, no se puede esperar una mejora rápida de las condiciones del mercado de trabajo.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

El año 2010 terminó con casi 4,7 millones de personas desempleadas –un 20,3% de la población activa–, según los datos del último trimestre de la Encuesta de Población Activa (EPA). Si se toma como referencia el tercer trimestre de 2007 (el último en el que se crea empleo), en esos años se han perdido 2,1 millones de empleos. La tasa de ocupación ha pasado de un 54,4% a un 47,8%.

La magnitud de las cifras pone de manifiesto la relevancia de la crisis económica que nos afecta. En muy poco tiempo se ha pasado de una expansión sin precedentes, en la que España era el país de la Unión Europea que más puestos de trabajo había creado, a registrar cifras de paro que parecía que se habían quedado en el pasado. En apenas tres años, los problemas del mercado de trabajo en España han vuelto a manifestarse con toda crudeza.

La pérdida de empleo no está afectando de la misma forma a todos los colectivos. Así, el sexo, la edad y el nivel educativo se configuran como variables clave en el análisis de la situación del mercado de trabajo. La tasa de paro total se ha situado por encima del 20% en el último trimestre de 2010, pero es claramente superior entre los jóvenes menores de 30 años y entre las personas con un nivel formativo inferior a la Educación Secundaria. Por otra parte, la pérdida de empleo ha afectado fundamentalmente a la población masculina, en gran medida por su presencia mayoritaria en los dos sectores más afectados por la crisis: la construcción y la industria. Esto ha provocado que la brecha entre hombres y mujeres en términos de tasas de desempleo se haya anulado. Sin embargo, este dato no nos puede llevar a pensar que la situación de unos y otras en el mercado de trabajo se haya igualado. De ahí la importancia de analizar las tasas de actividad y empleo, en las que sigue habiendo una brecha que, si bien se ha reducido, debe seguir siendo un objetivo de las políticas de empleo.

La magnitud y el ritmo de destrucción de empleo ha dado lugar a la puesta en marcha de medidas que tenían por objetivo mejorar la situación de distintos colectivos en el mercado de trabajo. De la misma forma, se ha reformado el mercado de trabajo en aspectos como la contratación, la redacción de las causas del despido objetivo por razones económicas, la negociación colectiva y las políticas activas. En unos casos se ha continuado una senda de actuación ya iniciada como, por ejemplo, en el de la extensión del contrato de fomento de la contratación indefinida. En otros, se han modificado aspectos que hasta el año pasado habían quedado fuera del ámbito de las reformas, como es el de la negociación colectiva.

El objetivo de este capítulo es, por una parte, analizar la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo durante el último año, prestando especial atención a las tasas de ocupación y desempleo y a los colectivos más afectados por la crisis. Por otra parte, revisar las principales medidas que se han tomado para tratar de mejorar la situación del mercado de trabajo. Así, se repasarán las implicaciones derivadas de la reforma laboral de 2010 y de la modificación de la negociación colectiva de 2011. También se explicarán los programas temporales de protección por desempleo y las políticas activas desarrolladas desde el inicio de la crisis.

1. Evolución de la actividad y la ocupación en el mercado de trabajo

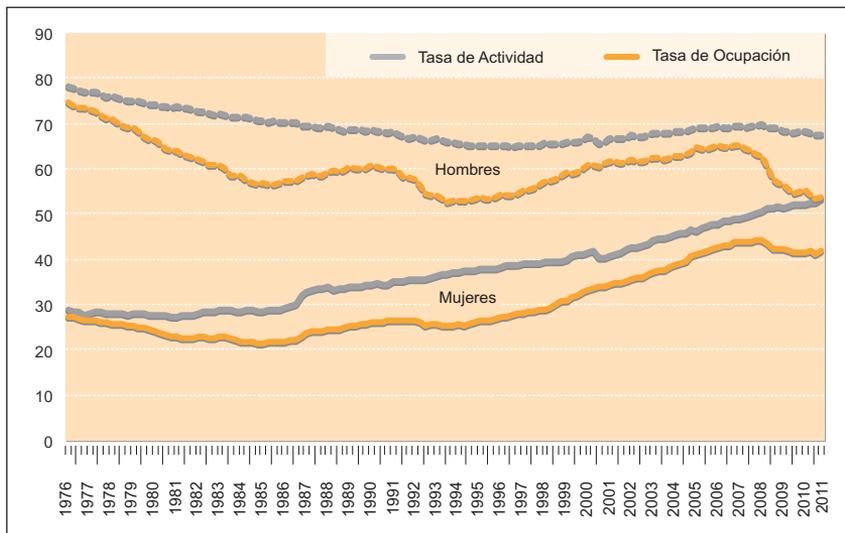
El año 2007 marca el fin de un período extraordinario de creación de empleo en la economía española y el inicio de una crisis de gran intensidad que ha llevado a que la tasa de paro se sitúe en niveles superiores al 20%. Hasta entonces, la economía española había experimentado un crecimiento de la ocupación muy intenso. Si se toma como período de análisis la última década, la población ocupada se incrementó en más de un 50% y, en el caso de las mujeres, casi se duplicó el número de empleadas. Estos cambios hicieron que las tasas de ocupación masculina y femenina aumentaran hasta situarse en un 65,3% y un 43,8%, respectivamente, en el tercer trimestre de 2007. Se llega así a una situación nunca registrada en el mercado de trabajo español durante la democracia. Sin embargo, el inicio de la crisis ha supuesto el deterioro de esta situación en un tiempo récord.

En este apartado se analiza la evolución de las tasas de actividad y de ocupación en el mercado de trabajo español. Se prestará una especial atención a las diferencias por sexo, dado que la pérdida de empleo en los primeros meses de la crisis ha estado muy vinculada a la construcción y a la industria, lo que hace que sea principalmente masculina. También se tendrán en cuenta la edad y el nivel educativo, puesto que son los jóvenes y las personas con menor cualificación las que han sufrido con mayor intensidad la pérdida de empleo. Por último, se examinarán las características de los empleos perdidos, dado que la bien conocida segmentación del mercado de trabajo da lugar a una rápida reducción de asalariados contratados de forma temporal.

1.1 Evolución de la actividad y la ocupación

El análisis de la evolución de las tasas de actividad y ocupación se realizará de forma diferenciada para hombres y para mujeres pues, en algunos casos, hay aspectos distintos y, en los que son comunes, la magnitud

Gráfico 1 – Evolución de las tasas de actividad y de ocupación por sexo. 1976-2011



Nota: Los datos de paro desde el primer trimestre de 2001 en adelante reflejan la nueva definición de paro establecida en el Reglamento 1897/2000 de la CE y no son directamente comparables con los de períodos anteriores.

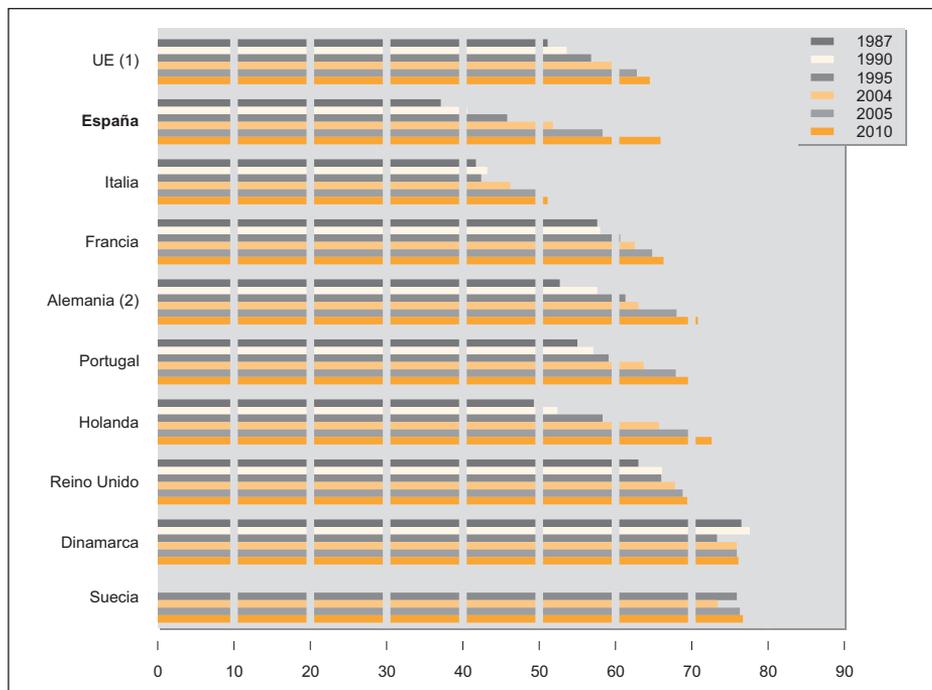
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

de los efectos no es la misma. Asimismo, aunque se examine especialmente lo que ha ocurrido en los últimos cuatro años, también se hará referencia a las tendencias de largo plazo, con el objetivo de señalar las modificaciones más relevantes.

Uno de los primeros cambios que se observan como consecuencia de la crisis económica es que la tasa de actividad se estanca después de un período de crecimiento intenso, situándose en torno al 60%. No obstante, es necesario señalar la diferente evolución de esta tasa para hombres y para mujeres (gráfico 1). En el caso de estas últimas, se mantiene la tendencia ascendente que se inicia en los años setenta, mientras que en el de los hombres se observa una leve tendencia decreciente a partir de 2008, tras más de diez años de ligero crecimiento.

Este comportamiento se explica al analizar la evolución de esta tasa por edades. En los grupos más jóvenes (menores de 25 años) se produce una evidente reducción de la tasa de actividad, que se puede relacionar con las menores oportunidades de empleo que deja la crisis económica y con una clara alternativa para este colectivo: la continuación de los estudios reglados (o la vuelta a los mismos).

El grupo que presenta una evolución claramente distinta es el de las edades centrales de la vida laboral (entre 25 y 54 años). Los hombres en este grupo de edad presentan tasas de participación estables en el tiempo y siem-

Gráfico 2 – Evolución de la tasa de actividad femenina de 15 a 64 años en algunos países de la Unión Europea. 1987-2010

Notas: (1) Datos de UE-10 en 1987 y 1990, de UE-12 en 1995 y 2000, de UE-15 en 2005 y de UE-27 en 2010. (2) Desde 1992 incluye la República Democrática Alemana.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de Eurostat.

pre superiores al 90%. En cambio, la evolución de la tasa de actividad de las mujeres muestra su incorporación constante al mercado de trabajo español: en 1976 no llegaba al 30%; en 1987 superaba el 40%; en 1999, el 60%; y en el segundo trimestre de 2011 se situaba en un 79,7%. En resumen, en poco más de veinte años, la tasa de actividad femenina en este grupo de edad se ha duplicado y la brecha con los hombres se ha reducido a menos de 15 puntos porcentuales.

Esta evolución de la participación femenina en el mercado de trabajo ha hecho que las tasas sean más similares a la media de la Unión Europea (gráfico 2). En 1987, la tasa de actividad femenina¹ se situaba a 14 puntos de la media de la entonces Comunidad Económica Europea. En el año 2000, la tasa española superaba por primera vez el 50%, a menos de 10 puntos de

¹ Los datos de Eurostat para las tasas de actividad y de empleo toman como referencia la población entre 15 y 64 años, por lo que las cifras son distintas a las de la EPA, que tiene en cuenta a la población de 16 y más años.

Tabla 1 – Evolución de los ocupados y de la tasa de ocupación por sexo. 1990-2011

	Valor absoluto (en miles)			Tasa de ocupación		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
1990 (4º trimestre)	13.041,8	8.920,7	4.121,0	42,8	60,4	26,2
1994 (2º trimestre)	12.186,1	8.072,9	4.113,2	38,7	52,8	25,3
Diferencia	-855,7	-847,8	-7,8	-4,1	-7,6	-0,9
2007 (4º trimestre)	20.476,9	11.997,1	8.479,8	54,0	64,5	43,9
2011 (2º trimestre)	18.303,0	10.066,8	8.236,2	47,6	53,6	41,8
Diferencia	-2.173,9	-1.930,3	-243,6	-6,5	-10,9	-2,1

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

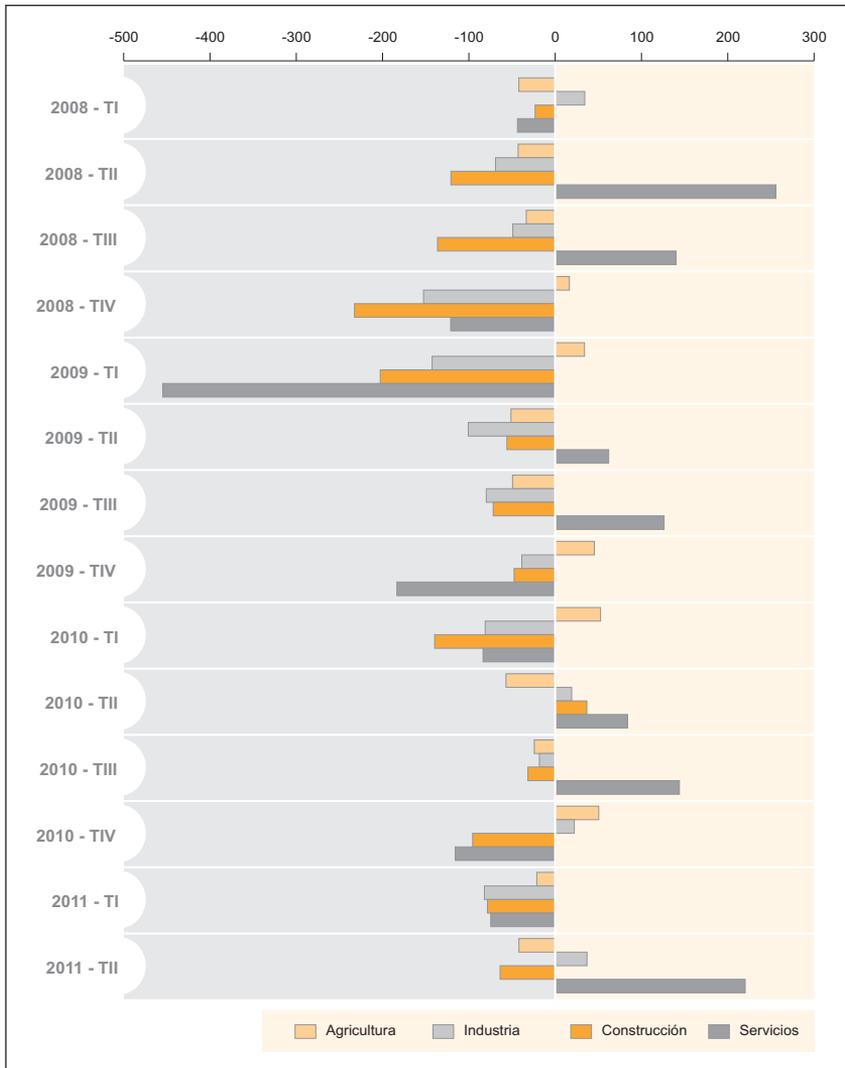
la media de la UE-15, aunque lejos de las de los países escandinavos, que sobrepasaban el 70%. La trayectoria seguida hace que la cifra española se sitúe en torno a la media comunitaria en 2008. La crisis económica que comenzó en 2007 no ha cambiado esta tendencia, superando los porcentajes europeos en 2010.

En el gráfico 1 se ha representado también la tasa de ocupación. El impacto de la crisis se observa claramente con el cambio en la tendencia creciente iniciada en 1994 que termina bruscamente en 2007. Al igual que ocurre con la tasa de actividad, también el impacto es distinto por sexo. Aunque en ambos casos se produce una pérdida de empleo, para los hombres empieza antes (en el tercer trimestre de 2007), debido a la reducción del empleo en el sector de la construcción. La caída del empleo femenino es menor y se inicia en el último trimestre de 2008. La magnitud de la crisis se observa especialmente en la correspondiente a los hombres: el descenso de la tasa de ocupación masculina ha sido de once puntos porcentuales, mientras que en la femenina no ha llegado a tres.

Si se comparan los datos con los correspondientes al período 1990-1994 (tabla 1), en el que también se produjo un descenso de la tasa de ocupación, las cifras muestran la mayor intensidad de esta última crisis. Entre el último trimestre de 1990 y el segundo de 1994 se perdieron 855.700 puestos de trabajo, lo que supuso una reducción de más de 4 puntos en la tasa de ocupación. En cambio, entre el último trimestre de 2007 y el segundo de 2011 se han perdido 2.173.900 puestos de trabajo y la tasa de ocupación ha caído 6,5 puntos porcentuales. Es decir, se han destruido casi tres veces más puestos de trabajo.

En ambos períodos, la disminución del empleo afecta en mayor medida a los hombres que a las mujeres. Estos datos apoyan la idea, que se mencionaba ya en el *Informe España 2009*², de que las crisis sufridas eran

² Fundación Encuentro (2009): "Empleo y cohesión social", *Informe España 2009*.

Gráfico 3 – Evolución de la variación intertrimestral de los ocupados por sectores. En miles. 2008-2011

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

industriales y masculinas. Tanto en tasas como en número de personas ocupadas, los hombres sufren mucho más la destrucción de puestos de trabajo, lo que parece estar relacionado con la caída del empleo en dos sectores típicamente masculinos: la construcción y la industria³.

³ El porcentaje de hombres que trabaja en el sector de la construcción y en la mayor parte de las ramas de actividad de la industria se sitúa por encima del 90%.

El inicio de la crisis económica y de la pérdida de empleo están vinculados al estallido de la burbuja inmobiliaria y al parón en la construcción. En el gráfico 3 se observa la variación en el número de ocupados respecto al trimestre anterior en la industria, la construcción y el sector servicios. Con la excepción del último trimestre, en 2008 la disminución de empleo se localizaba en la industria y, fundamentalmente, en la construcción. Durante ese año se perdieron más de 550.000 puestos de trabajo en la construcción y en torno a 220.000 en la industria manufacturera.

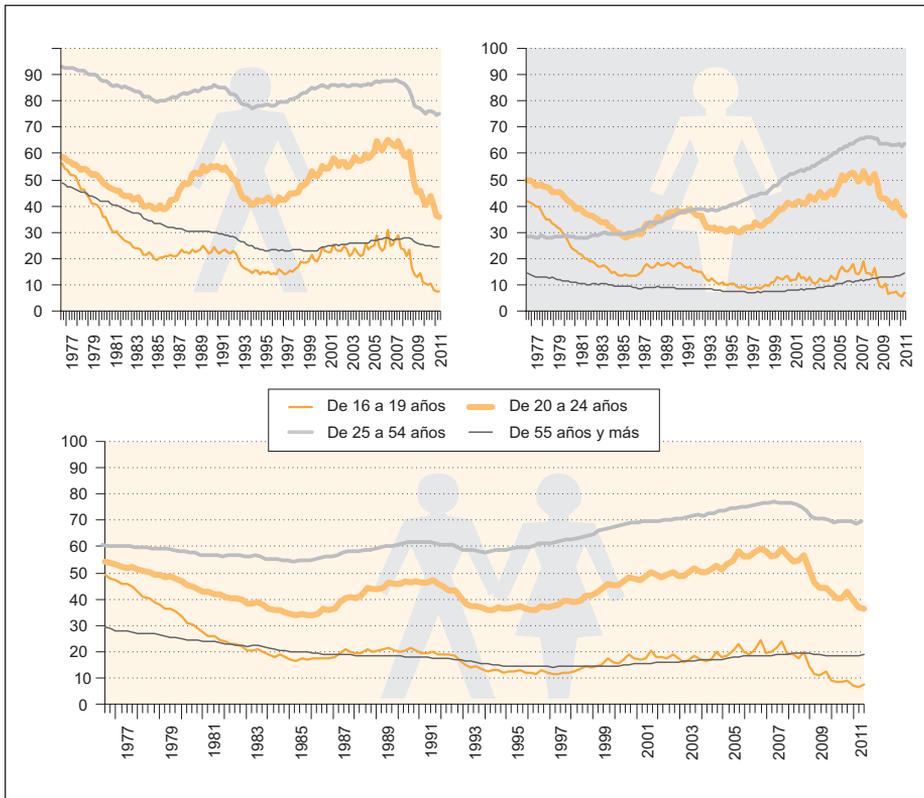
A partir del último trimestre de 2008, la crisis ya es global y se pierde empleo en todos los sectores de la economía. Se reduce el número de puestos de trabajo perdidos en construcción e industria, puesto que el ajuste ya se ha realizado, y, en cambio, aumenta la destrucción de empleo en el sector servicios. Así, en el primer trimestre de 2009 se pierden más de 450.000 empleos, el máximo en el período considerado.

En los segundos y terceros trimestres de 2009 y 2010 se produjo un crecimiento neto respecto a los tres meses anteriores. Sin embargo, no se puede señalar que se trate de un cambio de tendencia. Este período es estacionalmente positivo, porque aumentan las contrataciones con motivo de las vacaciones, especialmente en la hostelería. No obstante, el balance anual sigue siendo negativo y no parece que se haya iniciado la recuperación. Hay que apuntar, como dato positivo, que en el segundo trimestre de 2011 –último para el que se dispone de datos– se produce una creación neta de empleo mayor que la registrada en el mismo trimestre de 2009 y 2010, debido fundamentalmente al comportamiento del sector servicios, que aumenta en más de 220.000 puestos de trabajo respecto al trimestre anterior. También la industria tiene un balance más positivo que en los trimestres previos. La cuestión es si esta tendencia se mantiene o, por el contrario, se volverán a registrar datos negativos en el tercer y cuarto trimestres del año.

1.2 Estructura de la ocupación por edades

La edad es una variable clave en los análisis del mercado de trabajo, ya que marca hechos estratégicos en la vida laboral de las personas. Tras finalizar los estudios, comienza la etapa de acceso al mercado de trabajo, con mayor o menor rapidez en función de los estudios o de la coyuntura económica, entre otras variables. Durante las edades centrales de la vida se permanece en el mercado laboral y la oferta de trabajo comienza a disminuir conforme se acerca la edad de jubilación. En definitiva, la tasa de ocupación suele ser menor durante la juventud y en la franja de edad cercana a la jubilación. Además, no hay que olvidar que existen diferentes dinámicas también por sexo, dada la distinta trayectoria de hombres y mujeres en el mercado de trabajo.

Gráfico 4 – Evolución de la tasa de ocupación por sexo y grupos de edad. 1976-2011



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

Como se observa en el gráfico 4, las mayores tasas de empleo se encuentran en el tramo de edad central, entre 25 y 54 años, en el que la mayor parte de las personas ya han tenido experiencia laboral y todavía no empieza el proceso de salida hacia la jubilación. En el caso de los hombres, se sitúan entre el 80% y el 90% y su evolución muestra las fluctuaciones ligadas al ciclo económico: el descenso durante las crisis de los años setenta y primeros ochenta, en 1991-1993 y desde 2007. En este grupo de edad es en el que se observan mayores diferencias entre hombres y mujeres. Así, la paulatina inserción laboral de las mujeres ha hecho que su tasa de ocupación haya crecido de forma espectacular en los últimos treinta años. Esta tendencia únicamente se detiene en los años de crisis.

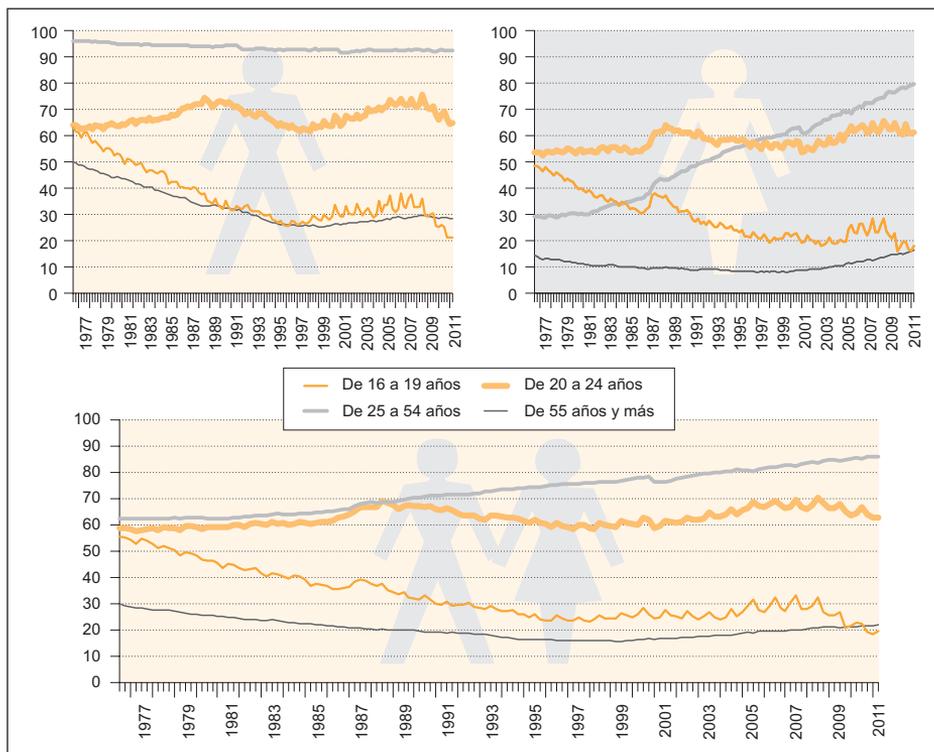
En cuanto a los hombres de 55 y más años, la trayectoria descendente se rompe a mediados de los años noventa, en los que la tasa se estabiliza e incluso crece ligeramente. Sin embargo, a partir de 2007 comienza a descender de nuevo.

En los grupos de edad más jóvenes, las diferencias entre hombres y mujeres son menores y su evolución es similar. Así, la tasa de ocupación de las personas entre 20 y 24 años crece de forma intensa en los años de expansión económica y, en cambio, se reduce ostensiblemente en los de crisis, situándose en torno a una media del 50% en los hombres y del 40% en las mujeres. La evolución del grupo más joven, con menores oscilaciones, es parecida a la señalada para las personas entre 20 y 24 años.

Si nos centramos en lo que ha ocurrido en los tres últimos años, se puede apreciar que los más afectados por la crisis han sido los hombres y, en especial, los jóvenes. La inserción laboral de los jóvenes es un proceso complicado que da lugar a que las tasas de ocupación sean menores que las del resto de la población y a que ocurra lo contrario con las tasas de desempleo. Esta regularidad es común a la mayor parte de los países. La particularidad del caso español es que las diferencias entre los jóvenes y el resto de la población son muy elevadas.

La expansión y los cambios en el sistema educativo han dado lugar a que la tasa de actividad de los jóvenes se redujera sustancialmente du-

Gráfico 5 – Evolución de la tasa de actividad por sexo y grupos de edad. 1976-2011



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

rante los años ochenta y primeros noventa (gráfico 5). En 1976, la tasa de actividad de los hombres menores de 20 años se situaba en torno al 60%, descendiendo a un mínimo del 26% entre 1995 y 1997. A partir de 1997 se rompe la tendencia decreciente y la participación de los jóvenes comienza a aumentar hasta el 35% en 2007. La intensa creación de empleo en el período expansivo, que además no requería un alto nivel de cualificación, favoreció la inserción laboral de los jóvenes y, probablemente, el abandono de sus estudios. En este sentido, uno de los datos más preocupantes es la elevada tasa de fracaso escolar de nuestro país, que se sitúa en torno al 30%, muy por encima de la media de la Unión Europea.

El carácter contracíclico de la permanencia en el sistema educativo se ve con más claridad en el caso de los jóvenes entre 20 y 24 años. Así, la tasa de actividad decrece en los momentos en los que se reducen las posibilidades de acceso a un empleo, favoreciendo la permanencia en el sistema educativo o la prolongación de los estudios. Por el contrario, en los períodos de expansión económica aumenta su participación en el mercado de trabajo y disminuye el porcentaje de jóvenes que continúa formándose.

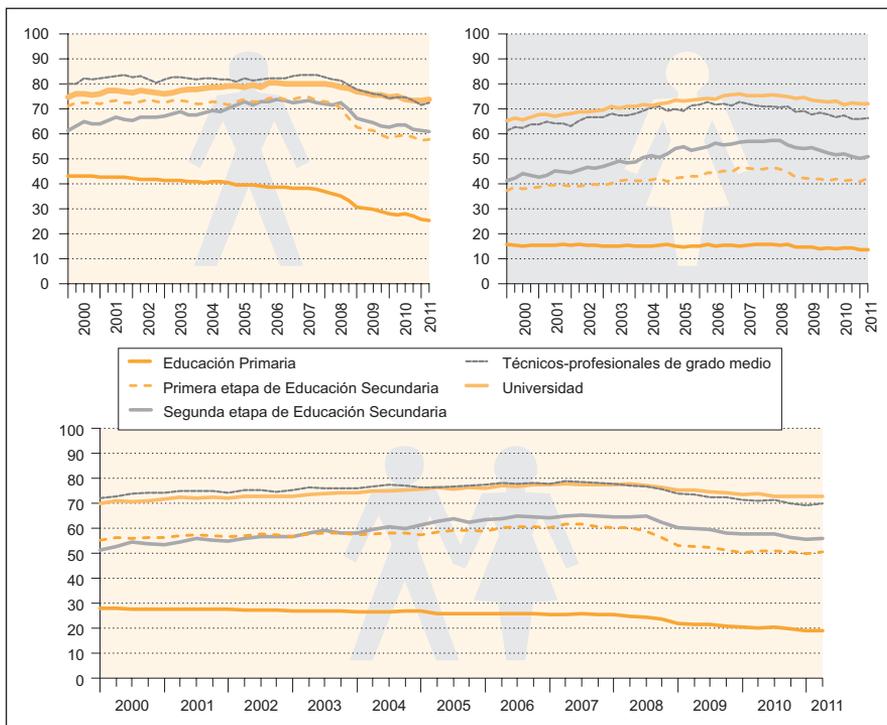
Así, las menores oportunidades para conseguir un empleo desde 2007 tienen varios efectos sobre la relación de los jóvenes con el mercado de trabajo: en primer lugar, aumenta su tasa de desempleo y, en segundo lugar, crece el número de jóvenes que sigue estudiando. Este porcentaje se situaba en torno al 30% (ligeramente superior para los hombres que para las mujeres). A partir de 2008 empieza a aumentar especialmente entre los jóvenes menores de 25 años, pero también entre los que tienen entre 25 y 29 años. Como consecuencia, la tasa de actividad de los jóvenes desciende, sobre todo en el grupo de 16 a 19 años.

1.3 La importancia del nivel educativo

La educación es una variable clave en los análisis relacionados con el mercado de trabajo. Los niveles de actividad, ocupación y desempleo difieren sustancialmente en función del nivel educativo de la población. Es bien conocido que a mayor nivel educativo mayor resulta el nivel de empleo. Este hecho se puede observar con claridad en el gráfico 6, en el que se aprecia una ordenación de la tasa de ocupación, de forma que el nivel es mayor conforme aumenta la cualificación.

Esta estrecha relación entre empleo y nivel educativo es aún más intensa en el caso de las mujeres. En los hombres, hay una brecha entre quienes tienen Educación Primaria o menos y el resto. Los hombres con Educación Secundaria o más alcanzaron tasas de ocupación por encima del 70% y los técnicos profesionales superiores y universitarios superaron el 80% durante casi toda la primera década del siglo. En el caso de las mujeres, se observan tres niveles, correspondientes a Educación Primaria, Secundaria y

Gráfico 6 – Evolución de la tasa de ocupación por sexo y nivel educativo. 2000-2011



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

Superior o universitaria. La distancia con los hombres se reduce conforme aumenta el nivel educativo. De hecho, en torno a 2007, la diferencia en las tasas de ocupación de hombres y mujeres con estudios universitarios era casi nula, mientras que es sustancialmente más amplia en los niveles educativos bajos. Estos datos ponen de manifiesto la importancia de la educación para la inserción en el mercado de trabajo, especialmente en el caso de las mujeres.

La crisis económica ha afectado a todos los niveles educativos. De hecho, en el gráfico se observa como se produce un descenso de la tasa de ocupación en todos los niveles a partir de 2007. Sin embargo, el efecto es bien distinto para cada nivel. La reducción de la tasa de ocupación es menor cuanto mayor es la cualificación. Además, llama la atención el hecho de que la tasa de ocupación de los hombres con Educación Primaria se reduce en todo el período considerado, a diferencia de lo que ocurre en el resto de los niveles educativos. En este sentido, hay que tener en cuenta que en un entorno de mejora continua de la cualificación, el nivel educativo básico comienza a ser insuficiente para participar activamente en el mercado de trabajo. Este grupo sufre con mayor intensidad los efectos de la crisis, con

Tabla 2 – Evolución de los ocupados por sexo y nivel educativo. En miles. Cuarto trimestre de 2007- Segundo trimestre de 2011

	Educación Primaria y analfabetos	Primera etapa de Educación Secundaria	Segunda etapa de Educación Secundaria	Técnicos- profesionales de Grado Medio	Universidad	Total
Hombres						
2007	2.072,1	3.649,3	2.707,9	1.278,6	2.289,0	11.997,1
2011	1.282,0	3.010,4	2.355,9	1.156,8	2.261,7	10.066,8
Diferencia	-790,1	-638,9	-352,0	-121,8	-27,3	-1.930,3
% de variación	-38,1	-17,5	-13,0	-9,5	-1,2	-16,1
Mujeres						
2007	1.081,6	2.028,7	2.111,9	798,6	2.458,9	8.479,8
2011	874,9	1.898,1	2.003,7	810,0	2.649,7	8.236,2
Diferencia	-206,7	-130,6	-108,2	11,4	190,8	-243,6
% de variación	-19,1	-6,4	-5,1	1,4	7,8	-2,9
Total						
2007	3.153,7	5.678,0	4.819,8	2.077,2	4.747,9	20.476,9
2011	2.156,9	4.908,5	4.359,6	1.966,8	4.911,4	18.303,0
Diferencia	-996,8	-769,5	-460,2	-110,4	163,5	-2.173,9
% de variación	-31,6	-13,6	-9,5	-5,3	3,4	-10,6

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

una caída de más de 12 puntos porcentuales en la tasa de ocupación entre el último trimestre de 2007 y el segundo de 2011.

Éste no es un aspecto característico de esta crisis sino que, como señala L. Garrido⁴, “las sucesivas crisis de empleo que han tenido lugar en España en las tres últimas décadas han ido expulsando de la ocupación a los trabajadores varones con menor nivel formativo”. Así, con cada crisis disminuye la proporción de ocupados y la tasa de ocupación no se recupera en la fase de crecimiento. En cambio, los universitarios apenas se ven afectados por el ciclo económico en su tasa de ocupación.

La tabla 2 muestra con mayor claridad aún el superior impacto que ha tenido la crisis económica sobre los trabajadores con menor nivel educativo. Más del 80% de la pérdida de empleo se ha producido entre los ocupados con un nivel educativo inferior a la segunda etapa de la Educación Secundaria.

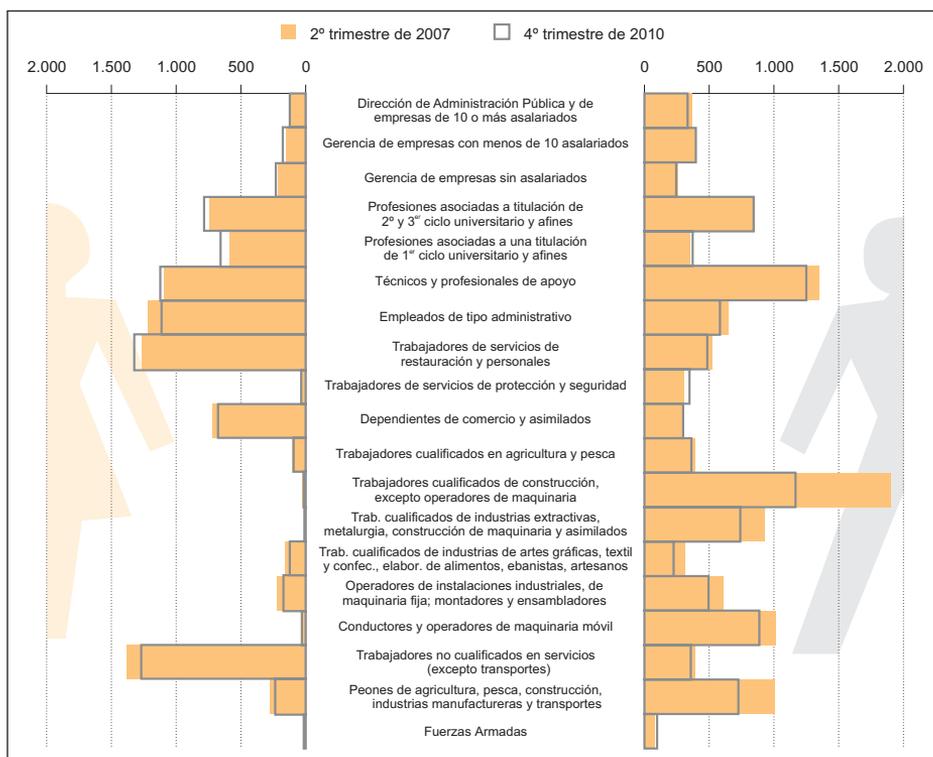
La reducción del empleo es menor conforme aumenta la cualificación. Así, disminuye un 31,6% (un 38,1% en el caso de los hombres) en-

⁴ Garrido, L. (2010): “El impacto de la crisis sobre la desigualdad en el trabajo”, en *Papeles de Economía Española*, 124, p. 46-68.

tre las personas ocupadas con Educación Primaria o analfabetos; cayó un 13,6% (cuatro puntos más en los hombres) entre los que tenían la primera etapa de Educación Secundaria y un 9,5% entre los titulados de segunda etapa de Educación Secundaria (3,5 puntos superior para los hombres). En cambio, en el nivel universitario se obtiene un balance positivo.

La estructura ocupacional de los puestos existentes se encuentra muy relacionada con el nivel educativo. No obstante, no hay una equivalencia total, de forma que un mayor nivel educativo no implica obtener un trabajo acorde con el mismo, sino que dependerá de la estructura de puestos de trabajo en las empresas. Es decir, tener una población muy formada no supone la creación de puestos de trabajo de alta cualificación, de manera que es posible la aparición de fenómenos como la sobrecualificación (trabajadores que con un elevado nivel de estudios pueden desarrollar ocupaciones de media o baja cualificación). Como señala L. Garrido, con un aumento del número de trabajadores con mayor nivel formativo, “si la estructura de ocupaciones del sistema productivo no cambia, lo único que se produce es

Gráfico 7 – Evolución de los ocupados por ocupación y sexo. En miles. 2007-2010



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

un desplazamiento de trabajadores formados hacia puestos de trabajo que no requieren esta formación”⁵.

En el gráfico 7 se muestra la estructura ocupacional por sexo en dos momentos temporales: antes del comienzo de la crisis económica y en el cuarto trimestre de 2010⁶. Este gráfico permite apreciar, por una parte, las bien conocidas diferencias ocupacionales entre hombres y mujeres y, por otra, en qué tipo de ocupaciones se ha perdido empleo durante la crisis. Respecto al primer punto, la distribución ocupacional de los hombres es más homogénea que la de las mujeres, con representación en casi todas las ocupaciones, si bien predominan los “Trabajadores cualificados de la construcción, excepto operadores de maquinaria”, los “Técnicos y profesionales de apoyo”, los “Conductores y operadores de maquinaria móvil” y los “Peones”. Las mujeres se concentran fundamentalmente en las “Profesiones asociadas a titulación de segundo y tercer ciclo universitario y afines”, “Profesiones asociadas a una titulación de primer ciclo universitario y afines”, “Técnicos y profesionales de apoyo”, “Empleados de tipo administrativo” y “Trabajadores de servicios de restauración y personales”. En el resto de la pirámide ocupacional tienen representación como “Trabajadores no cualificados en servicios” o “Dependientes de comercio y asimilados”.

Respecto a los cambios relacionados con la crisis económica, se observa que la pérdida de empleo está claramente vinculada a los hombres en ocupaciones de baja o media cualificación, principalmente en la construcción. La reducción ha sido especialmente intensa en los “Trabajadores cualificados de construcción, excepto operadores de maquinaria”, en los “Conductores y operadores de maquinaria móvil” y en los “Peones”. Únicamente se aprecia un ligero incremento del número de “Trabajadores de servicios de protección y seguridad”. La situación de las mujeres es sustancialmente distinta. Por un lado, como ya se ha mencionado, la pérdida de empleo es menor, aunque también se centra en ocupaciones de baja cualificación (“Trabajadores no cualificados en servicios”) y en los “Empleados de tipo administrativo”. Por otro, se aprecia un incremento de las ocupadas en ocupaciones con alta o media cualificación (trabajos asociados a estudios universitarios) y en el grupo “Trabajadores de servicios de restauración y personales”.

1.4 Características de los empleos perdidos

Como se ha comprobado, no todos los colectivos tienen la misma probabilidad de permanecer en el empleo o, por el contrario, de estar en desempleo. Las personas más jóvenes o con menor nivel educativo tienen

⁵ Garrido, L. (2010), p. 48.

⁶ Dado que en 2011 ha cambiado la Clasificación Nacional de Ocupaciones, se ha optado por utilizar la estructura de la CNO-1994 mostrando los datos del último trimestre de 2010.

Tabla 3 – Evolución de los ocupados por sexo y situación profesional. En miles. Cuarto trimestre de 2007-Segundo trimestre de 2011

	Empleado	Empresario sin asalariados o trabajador independiente	Miembro de cooperativa	Ayuda familiar	Asalariados del sector público	Asalariados del sector privado	Otra situación profesional	Total
Hombres								
2007	860,8	1.490,7	48,4	75,4	1.376,0	8.141,2	4,6	11.997,1
2011	694,7	1.225,0	23,9	62,1	1.477,5	6.577,7	5,9	10.066,8
Diferencia	-166,1	-265,7	-24,5	-13,3	101,5	-1.563,5	1,3	-1.930,3
% de variación	-19,3	-17,8	-50,6	-17,6	7,4	-19,2	28,3	-16,1
Mujeres								
2007	275,6	695,3	20,2	126,9	1.537,3	5.822,0	2,5	8.479,8
2011	258,0	645,9	10,8	81,7	1.740,0	5.497,2	2,6	8.236,2
Diferencia	-17,6	-49,4	-9,4	-45,2	202,7	-324,8	0,1	-243,6
% de variación	-6,4	-7,1	-46,5	-35,6	13,2	-5,6	4,0	-2,9
Total								
2007	1.136,3	2.186,0	68,6	202,3	2.913,3	13.963,3	7,1	20.476,9
2011	952,7	1.870,9	34,8	143,8	3.217,5	12.074,9	8,4	18.303,0
Diferencia	-183,6	-315,1	-33,8	-58,5	304,2	-1.888,4	1,3	-2.173,9
% de variación	-16,2	-14,4	-49,3	-28,9	10,4	-13,5	18,3	-10,6

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

mayores tasas de paro. En este apartado se aporta información sobre qué tipo de situación profesional o de contrato están más afectados por la crisis económica.

En la tabla 3 se muestra la variación en el número de ocupados de acuerdo con la situación profesional en los dos trimestres utilizados para comparar la situación antes de la crisis económica y en el último momento disponible. De acuerdo con estos datos, los asalariados del sector público son los que han mantenido su empleo. Frente a una caída del 13,5% en los asalariados del sector privado, los del sector público se han incrementado en un 10,4%. Este aumento se concentra principalmente en mujeres, ocupaciones de cualificación media y media-alta y en las Administraciones autonómica y local. Según un estudio reciente⁷, las actividades del sector público en las que aumenta el empleo son las propias de la Administración Pública: sanidad, saneamientos, servicios sociales y educación no universitaria, lo que podría relacionarse con la aplicación de la Ley de Dependencia, la descentralización del Sistema Nacional de Salud y las funciones de seguridad.

⁷ Malo, M. A., Garrido, L. y Cueto, B. (2011): "El empleo público en España", en FUN-CAS (ed.): *Dos ensayos de actualidad sobre la economía española*. Madrid.

Tabla 4 – Evolución de los asalariados por sexo y tipo de contrato. En miles. Cuarto trimestre de 2007- Segundo trimestre de 2011

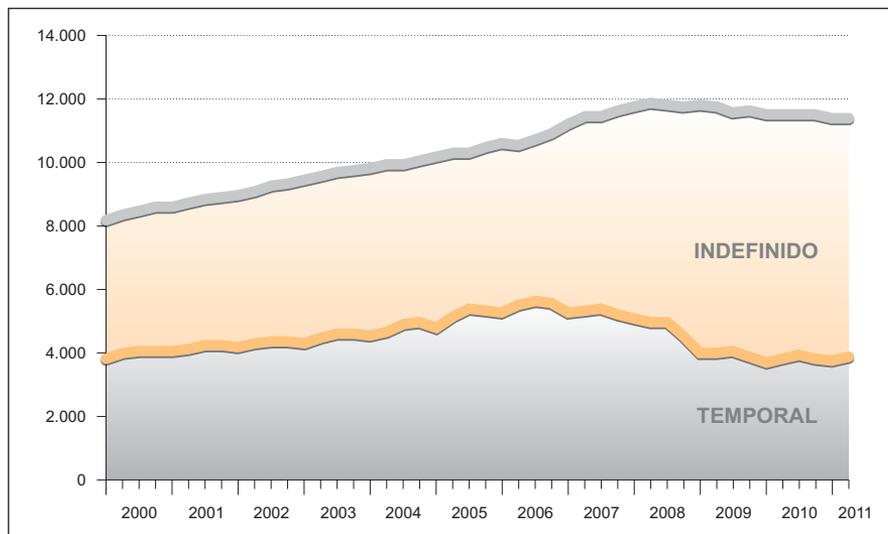
	Indefinidos	Temporales				Total
		Total	Eventual por circunstancias de la producción	Para obra o servicio determinado	Otros temporales	
Hombres						
2007	6.703,5	2.813,7	448,4	1.374,0	991,2	9.517,2
2011	6.106,9	1.948,3	378,6	871,3	698,4	8.055,2
Diferencia	-596,6	-865,4	-69,8	-502,7	-292,8	-1.462,0
% de variación	-8,9	-30,8	-15,6	-36,6	-29,5	-15,4
Mujeres						
2007	4.954,7	2.404,6	474,9	643,1	1.286,7	7.359,3
2011	5.282,7	1.954,5	366,4	594,2	993,9	7.237,2
Diferencia	328,0	-450,1	-108,5	-48,9	-292,8	-122,1
% de variación	6,6	-18,7	-22,8	-7,6	-22,8	-1,7
Total						
2007	11.658,2	5.218,4	923,3	2.017,2	2.277,9	16.876,5
2011	11.389,6	3.902,9	745,0	1.465,5	1.692,3	15.292,4
Diferencia	-268,6	-1.315,5	-178,3	-551,7	-585,6	-1.584,1
% de variación	-2,3	-25,2	-19,3	-27,3	-25,7	-9,4

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

Otro de los grupos afectados por la crisis son los trabajadores por cuenta propia. Los autónomos suponen en torno al 15% de la población ocupada y conforman un colectivo muy heterogéneo, pero determinante, para la economía de un país, puesto que son quienes crean empresas. Una de sus características es su concentración en determinados sectores: el comercio, la hostelería, la construcción y la industria manufacturera. La especialización en estas dos últimas ramas de actividad explica, al menos en parte, la reducción tanto de empleadores como de empresarios sin asalariados.

En cuanto al tipo de contrato, la pérdida de empleo se ha concentrado principalmente en los contratos temporales, lo que cabía esperar dado que se trata de contratos ligados a actividades limitadas en el tiempo o puntas de producción que, con mucha probabilidad, terminan con la reducción de la actividad debido a la crisis económica. En el período considerado, el número de personas con contrato temporal se ha reducido un 25,2%, ascendiendo al 30,8% en el caso de los hombres (tabla 4). Esta disminución ha dado lugar a que la tasa de temporalidad se situara en torno al 25% a partir de 2009, más de cinco puntos porcentuales menos que en 2006.

La mayor disminución en el caso de los hombres se produce en los contratos de obra o servicio (36,6%). Entre las mujeres, la reducción se produce principalmente en los contratos eventuales (22,8%).

Gráfico 8 – Evolución de los asalariados por tipo de contrato. En miles. 2000-2011

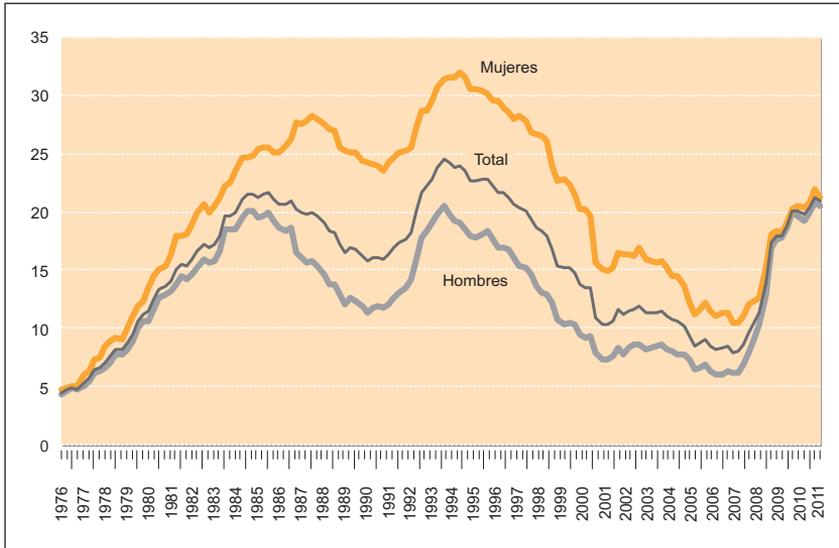
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

El número de personas con contrato indefinido disminuye un 2,3%, pero en el caso de los hombres cae un 8,9%, mientras que crece un 6,6% entre las mujeres. A pesar de la menor intensidad en la pérdida de empleo indefinido, ésta no es en absoluto irrelevante. El gráfico 8 muestra el agravamiento en el tiempo de la crisis económica. En 2007 y 2008 se perdía empleo temporal, pero el número de personas con contrato indefinido continuaba aumentando. En cambio, en 2009, la caída del empleo temporal alcanzó casi un 20% y, además, también se redujo el número de personas contratadas de forma indefinida. Queda patente el impacto, en primer lugar, de la crisis de la construcción (a finales de 2007) y, en segundo lugar, de la crisis financiera internacional (desde el segundo semestre de 2008).

2. Impacto social del desempleo

La frontera entre desempleo e inactividad no siempre es nítida, pero el desempleo es una variable clave, así como la más mediática. En apenas dos años, la tasa de paro, que se había reducido sustancialmente a niveles no registrados desde finales de la década de los años setenta, se ha más que duplicado. En 2007 había 1.760.000 personas en paro, un 8% de la población activa. La tasa de paro masculina se situaba en un 6,1% y la femenina en un 10,5%. Parecía que la economía española había conseguido controlar uno de sus principales problemas, el alto desempleo, incluso en momentos de elevado crecimiento económico.

Gráfico 9 – Evolución de la tasa de paro por sexo. 1976-2011



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

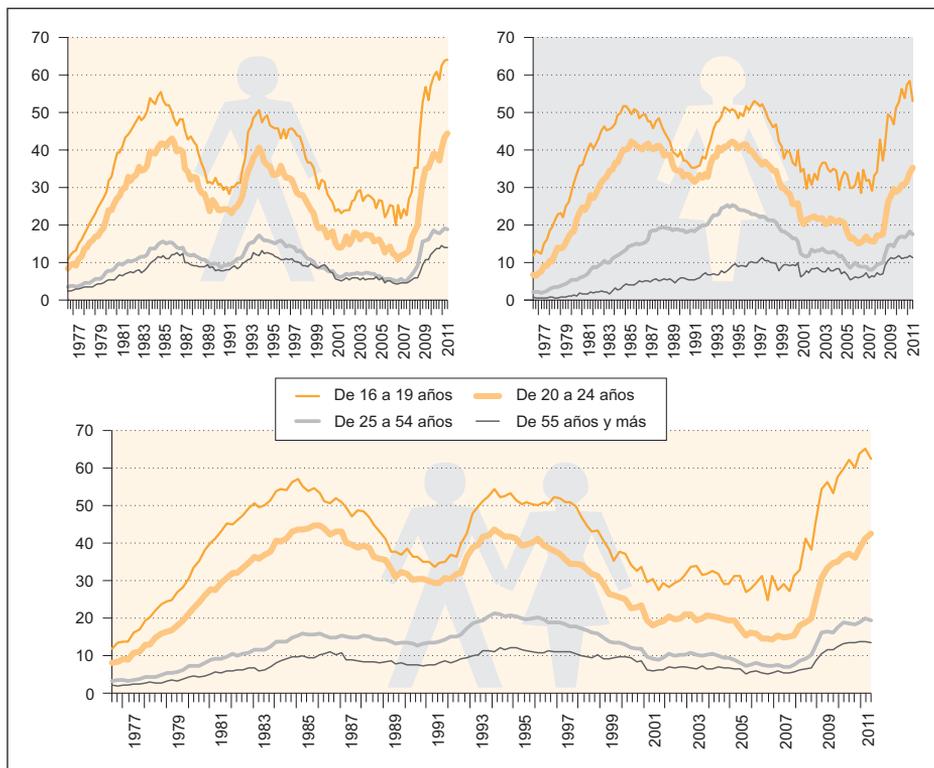
Sin embargo, lo ocurrido en la crisis de 1991-1994 se ha repetido con mayor intensidad aún. En apenas dos años, la tasa de paro ha vuelto a situarse en los niveles de 1993, retrocediendo en pocos meses el camino ganado en diez años de intenso crecimiento del empleo. En el gráfico 9 se observa la escalada de la tasa de paro que pasa de un 8% en 2007 a un 17% en 2009; es decir, se duplica en apenas seis trimestres.

Un aspecto diferencial, en este punto, es que la tradicional brecha entre hombres y mujeres ha quedado eliminada como consecuencia de la brutal pérdida de empleo masculino. Con la nueva definición de desempleo establecida en 2001, la diferencia era de unos ocho puntos porcentuales y decrecía lentamente, aunque la tasa de paro femenina seguía duplicando a la masculina. Sin embargo, a partir de 2008 ambos indicadores siguen la misma evolución y se sitúan en torno al 21%. Esto no significa, ni mucho menos, que la brecha laboral entre hombres y mujeres se haya eliminado. Aunque en términos de desempleo no exista, sigue habiendo una diferencia en términos de actividad y ocupación que, si bien se ha reducido en los últimos años, continúa siendo un ámbito de actuación para las políticas de empleo.

2.1 El desigual impacto del desempleo por edad y nivel educativo

Al igual que se ha comprobado que existen diferencias en la ocupación según la edad, la incidencia del desempleo tampoco es homogénea por

Gráfico 10 – Evolución de la tasa de paro por sexo y grupos de edad. 1976-2011



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

edades. En el gráfico 10 se observa que el colectivo más afectado es el de los jóvenes. Los hombres mayores de 25 años se encontraban en una situación de prácticamente pleno empleo antes de 2008, puesto que las tasas de paro se situaban cercanas al 5%. En la actualidad, estos colectivos han casi triplicado las tasas, acercándose al 20%. La situación de las mujeres era muy similar, de forma que antes de 2007 el desempleo afectaba a alrededor del 10% y ahora se ha duplicado.

Desde luego, las tasas de estos grupos son elevadas y han experimentado un vuelco en los últimos años, pero son los jóvenes quienes han sufrido más intensamente el brutal impacto de la crisis económica⁸. Las tasas antes de 2008 ya se podían considerar elevadas, pues superaban el 20% en el grupo de los menores de 20 años, pero después se han acercado al 40% en el

⁸ Éste es un hecho común en las economías occidentales. Véase, por ejemplo, Byung-jin Ha, B. J., McInerney, C., Tobin, S. y Torres, R. (2010): "El empleo de los jóvenes ante la crisis", *Discussion paper n. 201*. OIT.

caso de los que tienen entre 20 y 24 años y han alcanzado el 60% en el de los de 16 a 19 años, tanto los hombres como las mujeres.

El nivel educativo también es clave a la hora de explicar la evolución del desempleo (tabla 5). Cuanto mayor es el nivel educativo, mayores son las tasas de actividad y ocupación y, por el contrario, menor es la de paro. Hasta 2007, las diferencias en las tasas de paro por nivel educativo se podrían calificar como escasas, sobre todo en el caso de los hombres (gráfico 11). Todos los hombres, independientemente de su nivel educativo, tenían tasas de paro inferiores a un 10%. A partir de 2007, todos los grupos sufren un gran incremento del desempleo, pero resulta especialmente intenso cuanto menor es el nivel educativo. Los hombres con Educación Primaria aumentaron su tasa de paro en 22,4 puntos, mientras que entre los que tenían segunda etapa de la Educación Secundaria se incrementó en 13,3 puntos y en menos de 5 puntos en los universitarios.

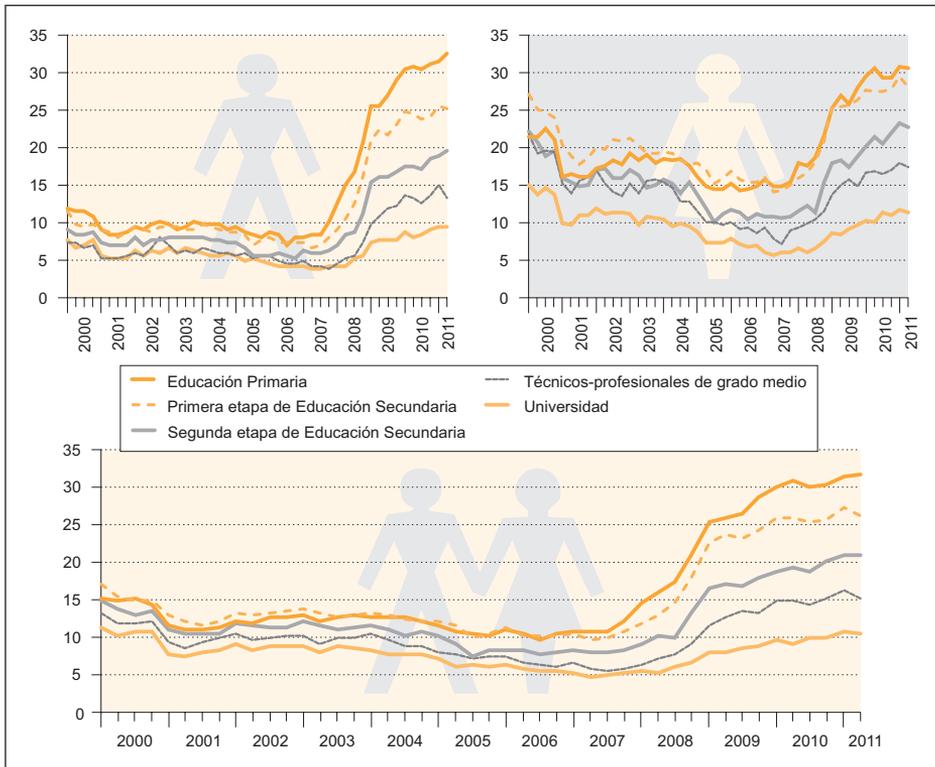
En el caso de los jóvenes entre 16 y 19 años, hay que tener en cuenta que la gran mayoría de los que participan activamente en el mercado de trabajo tienen bajos niveles de estudios, lo que hace que se encuentren en una situación débil en momentos adversos. Es decir, a la juventud y a la falta de experiencia laboral se une un bajo nivel de cualificación y, por tanto, pocos recursos con los que hacer frente a las dificultades. Además, la mejora del nivel educativo de la población también agrava su situación relativa al tener

Tabla 5 – Evolución de los parados por sexo y nivel educativo. En miles. Cuarto trimestre de 2007-Segundo trimestre de 2011

	Educación Primaria y analfabetos	Primera etapa de Educación Secundaria	Segunda etapa de Educación Secundaria	Técnicos-profesionales de Grado Medio	Universidad	Total
Hombres						
2007	234,0	319,2	176,9	52,1	97,5	879,2
2011	618,5	1.007,2	568,6	179,6	234,3	2.608,2
Diferencia	384,5	688,0	391,7	127,5	136,8	1.729,0
% de variación	164,3	215,5	221,4	244,7	140,3	196,7
Mujeres						
2007	197,7	360,7	254,3	78,0	157,7	1.048,3
2011	386,9	736,7	588,1	171,2	342,5	2.225,6
Diferencia	189,2	376,0	333,8	93,2	184,8	1.177,3
% de variación	95,7	104,2	131,3	119,5	117,2	112,3
Total						
2007	431,7	679,9	431,2	130,1	255,2	1.927,5
2011	1.005,4	1.743,9	1.156,7	350,8	576,8	4.833,8
Diferencia	573,7	1.064,0	725,5	220,7	321,6	2.906,3
% de variación	132,9	156,5	168,3	169,6	126,0	150,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

Gráfico 11 – Evolución de la tasa de paro por sexo y nivel educativo. 2000-2011



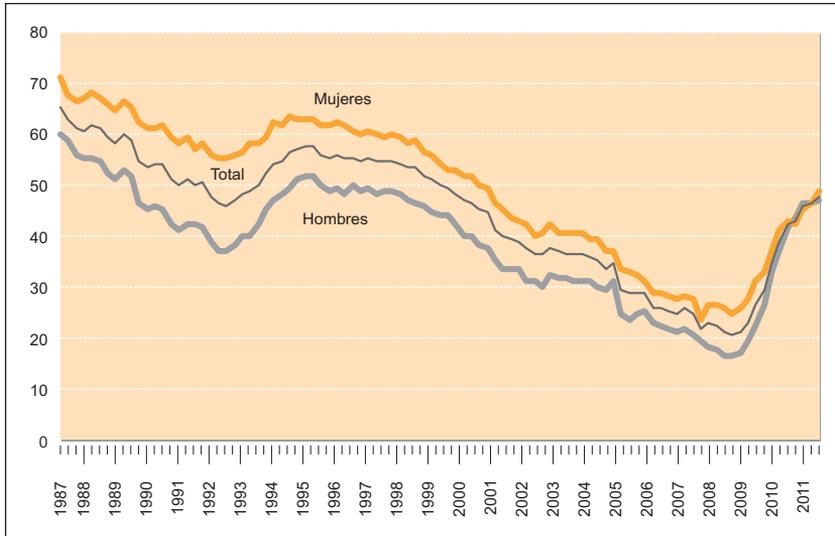
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

que competir con otros jóvenes más preparados. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que estos jóvenes ocupaban los puestos menos cualificados que –como ya se ha visto– son los que se han perdido en mayor medida, puesto que, en muchos casos, están ligados a la construcción y la industria, los dos sectores más afectados por la crisis económica.

2.2 El paro de larga duración

Una de las conclusiones más habituales en los análisis sobre el desempleo es que conforme aumenta el período en paro, disminuyen las posibilidades de vuelta a la ocupación. Con el paso del tiempo, el capital humano acumulado, ya sea formal o informalmente, se pierde y la reinserción se complica. De ahí que entre las recomendaciones de política laboral se incluyan medidas para evitar el paro de larga duración y se fomente la participación en políticas activas durante los primeros meses de paro, de forma que se vuelva al empleo antes de que trascorra un año.

Gráfico 12 – Evolución de los parados que llevan un año o más en situación de desempleo por sexo. En porcentaje respecto al total de parados. 1987-2011



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

El desempleo de larga duración en España es de los más altos de la Unión Europea. Como se puede apreciar en el gráfico 12, entre 1987 y 1997, el porcentaje de personas que llevaban más de un año en situación de desempleo estaba por encima del 50%, siendo superior para las mujeres que para los hombres. La expansión iniciada en los años noventa redujo este porcentaje, que alcanzó su mínimo en 2008 (21%), y también la brecha entre hombres y mujeres.

El brusco aumento del desempleo ha dado lugar también a un incremento del paro de larga duración. En el segundo trimestre de 2011, el porcentaje de personas con más de un año de antigüedad en el desempleo ascendía al 47,8%. Al igual que ocurre con el desempleo, también en el paro de larga duración se ha eliminado la tradicional mayor incidencia femenina.

2.3 Incidencia del paro en las familias

El desempleo es una situación preocupante a nivel individual pero también lo es, incluso más, desde una perspectiva familiar. La posición que ocupa en la familia cada persona es una variable clave, puesto que la probabilidad de estar empleado de cada miembro de la familia depende de esa posición. Los maridos son los que tienen mayor índice de ocupabilidad, en el extremo opuesto se encuentran los hijos que estudian y en las posiciones

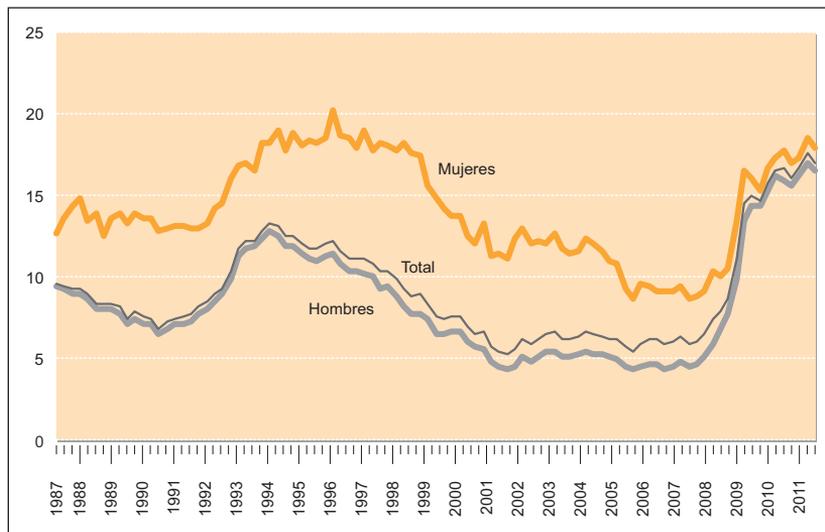
intermedias las esposas y los hijos que no estudian⁹. Como consecuencia, el efecto del desempleo sobre la unidad familiar será distinto en función de qué posición ocupe la persona parada.

La mayor intensidad de la crisis actual, respecto a la experimentada en 1991-1994, también se ve reflejada en el rápido crecimiento de la tasa de paro de las personas de referencia en el hogar (gráfico 13). El máximo se alcanzó en 1994, con más de un 13%, pero cayó durante la etapa de expansión hasta situarse ligeramente por encima del 5%. Sin embargo, en apenas tres años ha aumentado intensamente hasta superar el 15%. También en este indicador la habitual brecha entre hombres y mujeres se ha cerrado prácticamente.

Otra de las consecuencias más negativas del desempleo es el incremento del número de hogares en los que todas las personas activas se encuentran en paro. Como se puede observar en la tabla 6, el porcentaje de hogares en esta situación en el último trimestre de 2007 no llegaba al 4%, pero en el segundo trimestre de 2011 superaba el 10,5%. De la misma forma, la proporción de hogares en los que todos los activos están ocupados se ha reducido en casi 16 puntos porcentuales.

En los hogares en los que no hay ningún ocupado, no se percibía ningún ingreso en un 9,6% de los casos en el segundo trimestre de 2011. Sin

Gráfico 13 – Evolución de la tasa de paro de la persona de referencia del hogar por sexo. 1987-2011



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

⁹ Garrido, L. (1998): “La ocupabilidad en la familia”, en *Papeles de Economía Española*, 77, p. 41-90.

Tabla 6 – Evolución de la incidencia del paro en viviendas familiares con al menos un activo por proporción de parados. En porcentaje. 2007-2011

	Todos los activos son parados	Al menos la mitad de los activos son parados	Todos los activos son ocupados
2007TIV	3,56	10,50	86,23
2011TII	10,53	25,15	70,52

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

duda, el sistema de prestaciones por desempleo y los programas temporales de protección por desempleo han contribuido a mejorar situaciones que con otro escenario serían de necesidad. Aunque este porcentaje no se puede calificar como elevado, la duración de la crisis probablemente contribuya a aumentar el número de hogares sin ingresos, puesto que el trabajo es la principal fuente de renta de las familias.

3. Evolución sectorial del empleo y de la actividad empresarial

Una parte muy relevante del incremento del desempleo se debe a la pérdida de puestos de trabajo en la construcción. En este apartado se intentará analizar con mayor profundidad la evolución de los ocupados por ramas de actividad. Se examinarán no sólo aquellas que han perdido empleo, sino también las que han tenido una evolución más positiva durante estos años de crisis económica. Además, se estudiará la dinámica empresarial para observar en qué actividades se han creado más empresas y cuáles han tenido menor mortalidad.

3.1 Evolución de los ocupados por rama de actividad

El empleo en España está muy concentrado en unas pocas ramas de actividad. En 2008, tres ramas superaban el 10% del total: la “Industria manufacturera”, el “Comercio” y la “Construcción” (tabla 7). Ya se ha mencionado que la pérdida de empleo registrada desde 2007 no se ha distribuido de forma homogénea, sino que se ha concentrado fundamentalmente en la “Construcción” y en la “Industria manufacturera”, con una reducción de más de 1,2 millones y de casi 750.000 puestos de trabajo, respectivamente¹⁰. Éstas son dos de las ramas en las que se concentra la mayor parte del empleo en España, por lo que el impacto de la pérdida de puestos de trabajo

¹⁰ Estas cifras corresponden a la variación entre el primer trimestre de 2008 y el segundo de 2011. El cambio en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas en 2008 lleva a una ruptura de las series, por lo que, para mantener la homogeneidad se realizarán comparaciones desde el primer trimestre de 2008.

Tabla 7 – Evolución de los ocupados por rama de actividad. Valor absoluto en miles y porcentaje. Primer trimestre de 2008-Segundo trimestre de 2011

	Valor absoluto		Porcentaje		Variación	
	2008	2011	2008	2011	Absoluta	Porcentual
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	863,7	741,2	4,23	4,05	-122,5	-14,2
Industrias extractivas	53,2	42,6	0,26	0,23	-10,6	-19,9
Industria manufacturera	3.072,8	2.324,1	15,06	12,70	-748,7	-24,4
Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	72,3	82,1	0,35	0,45	9,8	13,6
Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	115,1	128,9	0,56	0,70	13,8	12,0
Construcción	2.670,3	1.430,2	13,09	7,81	-1.240,1	-46,4
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	3.210,2	2.932,7	15,73	16,02	-277,5	-8,6
Transporte y almacenamiento	955,2	878,6	4,68	4,80	-76,6	-8,0
Hostelería	1.396,4	1.435,7	6,84	7,84	39,3	2,8
Información y comunicaciones	526,4	515,1	2,58	2,81	-11,3	-2,1
Actividades financieras y de seguros	518,1	460,5	2,54	2,52	-57,6	-11,1
Actividades inmobiliarias	121,2	96,8	0,59	0,53	-24,4	-20,1
Actividades profesionales, científicas y técnicas	876,1	825,5	4,29	4,51	-50,6	-5,8
Actividades administrativas y servicios auxiliares	915,4	919,4	4,49	5,02	4,0	0,4
Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	1.223,6	1.442,0	6,00	7,88	218,4	17,8
Educación	1.159,2	1.199,0	5,68	6,55	39,8	3,4
Actividades sanitarias y de servicios sociales	1.182,7	1.413,9	5,80	7,72	231,2	19,5
Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	281,4	319,6	1,38	1,75	38,2	13,6
Otros servicios	435,9	381,0	2,14	2,08	-54,9	-12,6
Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico y como productores de bienes y servicios para uso propio	750,8	729,6	3,68	3,99	-21,2	-2,8
Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	2,2	4,6	0,01	0,03	2,4	109,1
Total	20.402,3	18.303,0	100	100	-2.099,3	-10,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

en estas actividades tiene un efecto muy negativo sobre el conjunto de la economía. De hecho, la “Construcción” ha pasado de suponer un 13,09% en 2008 a un 7,81% en 2011 y la “Industria manufacturera” de un 15,06% a un 12,7%.

Respecto al “Comercio”, una parte muy relevante de la pérdida de puestos de trabajo se vincula con la ocupación por cuenta propia. En esta rama de actividad, más de una cuarta parte de los ocupados son autónomos (con o sin empleados) y casi un 30% de la reducción del empleo se debe a su disminución.

Cuatro sectores suponían entre el 5% y el 10% del empleo en 2008: “Hostelería”, “Administración Pública”, “Actividades sanitarias y de servicios sociales” y “Educación”. La ocupación en estas ramas ha tenido una evolución positiva en los últimos tres años. Sin embargo, el crecimiento del empleo no puede depender de ellas, ya que, excepto la “Hostelería”, el resto corresponden fundamentalmente al sector público, cuyo aumento está limitado con la actual reducción del gasto público a la que se enfrentan la mayor parte de los países.

La “Hostelería” es un sector caracterizado por la estacionalidad, de forma que aumenta la ocupación en el segundo y tercer trimestres del año y la pierde en el primero y en el cuarto. Su crecimiento durante el segundo trimestre de 2011 ha sido más intenso que en los tres años anteriores, aunque no implica que la ocupación de esta rama de actividad vaya a suponer un mayor porcentaje del empleo total. Además, entre las desventajas de este sector cabe destacar que emplea principalmente mano de obra poco cualificada, lo que reduce las posibilidades de mejora de la productividad de la economía.

En la tabla 8 se muestra la evolución del número de ocupados en números índice, tomando como referencia el primer trimestre de 2008 para las distintas ramas de actividad de la economía. Destacan las pérdidas de la “Construcción”, de la “Industria manufacturera” y de las “Actividades inmobiliarias” sobre el resto. Como ya se ha mencionado, el número de ocupados de la “Construcción” en la actualidad es casi la mitad de los que había en el primer trimestre de 2008, con una pérdida de más de 1,2 millones de puestos de trabajo. Aunque el ritmo de destrucción de empleo se ha reducido –y no llega a superar el 9% registrado en el último trimestre de 2008 y el primero de 2009–, aún se mantiene por encima del 4%. La rama de “Actividades inmobiliarias”, dada su vinculación con la “Construcción”, ha tenido una evolución similar, si bien su impacto es sustancialmente menor dado que el volumen de empleo no llegaba al 1%, frente a más del 13% que suponía la construcción en 2008.

La dependencia de la economía española del sector de la “Construcción” es evidente. El crecimiento experimentado hasta 2007 se concentró claramente en este sector y la pérdida de empleo afectó de la forma que ya conocemos. Entre el primer trimestre de 1994 y el tercero de 2007, el número total de ocupados aumentó en más de ocho millones, de los cuales un 19,7% se concentraron en la “Construcción” y un 16,7% en “Actividades

Tabla 8 – Evolución de los ocupados por rama de actividad. En números índice. Base primer trimestre de 2008=100. 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	77,3	127,3	131,8	209,1
Actividades sanitarias y de servicios sociales	111,6	112,7	117,4	119,5
Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	107,5	113,1	117,3	117,8
Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	106,1	111,2	115,5	113,6
Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	112,7	107,5	115,1	113,6
Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	111,4	107,6	102,2	112,0
Educación	102,0	101,4	102,0	103,4
Hostelería	101,0	98,5	94,8	102,8
Actividades administrativas y servicios auxiliares	101,1	98,3	98,3	100,4
Información y comunicaciones	106,4	95,0	96,0	97,9
Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico y como productores de bienes y servicios para uso propio	100,5	100,6	97,4	97,2
Actividades profesionales, científicas y técnicas	98,9	96,6	96,0	94,2
Transporte y almacenamiento	103,1	96,4	97,7	92,0
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	99,0	91,0	92,2	91,4
Actividades financieras y de seguros	93,7	91,9	86,2	88,9
Otros servicios	95,1	93,3	81,4	87,4
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	93,1	90,6	93,1	85,8
Industrias extractivas	89,5	88,3	88,0	80,1
Actividades inmobiliarias	91,8	67,2	67,4	79,9
Industria manufacturera	90,8	79,1	77,3	75,6
Construcción	81,7	67,5	58,9	53,6
Total	97,3	91,4	90,2	89,7

Nota: Datos de cuartos trimestres salvo para el 2011, que son del segundo trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

inmobiliarias y de servicios empresariales”. Este crecimiento supuso que esta actividad duplicara su peso en el empleo, de un 5% a casi un 10%¹¹.

¹¹ España es, junto con Irlanda y Portugal, el país de la Unión Europea en el que la “Construcción” tiene mayor peso en términos de ocupación, superando el 12% y habiendo crecido en torno a cuatro puntos en la última década.

Una vez acotadas las ramas de actividad en las que se ha centrado la crisis, la cuestión es saber si hay algún sector alternativo en el que se pueda depositar la esperanza en la creación de empleo durante los próximos años. En el último trienio se ha incrementado la ocupación en algunas actividades del sector terciario, como son las “Actividades sanitarias y de servicios sociales” o las “Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento”, además de “Administración Pública y defensa”.

El panorama que muestran los datos de las tablas 7 y 8 no permite dar una respuesta clara acerca de las actividades que podrían generar empleo, puesto que la mayoría de las que presentan una evolución positiva están vinculadas al sector público. Únicamente las “Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento” han tenido una trayectoria positiva, pero dado el pequeño tamaño de este sector (inferior al 2%) no se puede confiar en esta rama de actividad como una vía para reducir el desempleo de forma sustancial.

3.2 *Dinámica empresarial y supervivencia*

Un factor a tener en cuenta en el análisis de los efectos de la crisis es la estructura de las empresas españolas. Su tamaño es una variable clave que explica comportamientos diferenciados entre las empresas. Una de las características de las empresas en España es el predominio de las pequeñas y medianas empresas (pymes), rasgo común a muchos países europeos.

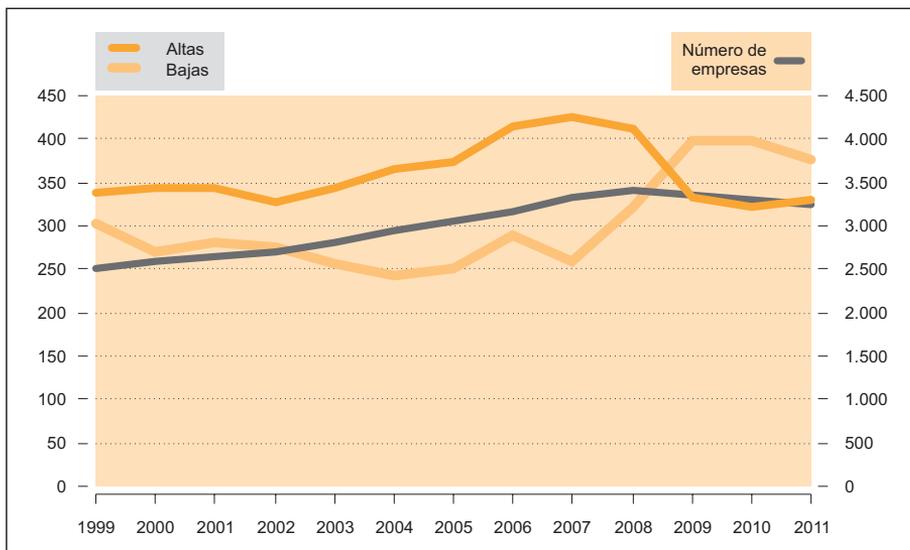
Los datos del *Directorio Central de Empresas* muestran que durante la última década el porcentaje de empresas con menos de 10 trabajadores se ha mantenido estable en torno al 94% y más de la mitad no tenía ningún trabajador.

El número de empresas el 1 de enero de 2011 ascendía a 3.250.576, un 29,1% más que once años antes (gráfico 14). El máximo se alcanzó en 2008, con 3,4 millones de empresas (un 35,9% más que en 1999). El proceso de destrucción de empleo en los tres últimos años ha ido acompañado también de una reducción en el número de empresas.

Hasta 2008, el clima económico favoreció tanto la aparición de nuevas empresas como la permanencia de las existentes, de forma que el número de empresas crecía de forma sostenida. Con la excepción de 2002, las altas aumentaron hasta 2008 a un ritmo elevado, mientras que las bajas se mantenían estables en torno a las 250.000 anuales. En consecuencia, el número de empresas crecía a una tasa de un 3%-4% anual.

El cambio de tendencia (descenso en el número de altas y aumento en el de bajas) se observa ligeramente en 2008 y con claridad en 2009. En este año, las altas se reducen un 18,7% y las bajas aumentan un 23,5%, con el resultado de un descenso del 1,9% en el número total de empresas. Se puede

Gráfico 14 – Evolución del número de empresas, de las altas y de las bajas. En miles. 1999-2011



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Directorio Central de Empresas (DIRCE)*, varios años.

apreciar que las bajas, que se habían mantenido relativamente constantes en torno a las 250.000 por año, se elevan hasta alcanzar las 400.000 en 2010. De hecho, en los tres últimos años el número de bajas supera al de altas, un balance negativo que hace que se reduzca el número total de empresas.

Esta evolución de las altas y las bajas de las empresas ha sido sustancialmente distinta en función de la rama de actividad. En la tabla 9 se puede observar que una destaca sobre las demás: las “Actividades inmobiliarias”. En 2007, el número de altas en este sector triplicaba el existente en 1999. En ese mismo período, también las bajas crecieron, situándose por encima del resto de actividades. Sin embargo, este proceso no tuvo la misma intensidad, de forma que el número de empresas de actividades inmobiliarias se multiplicó por tres, pasando de 71.405 en 1999 a 237.325 en 2008. Esta rama suponía un pequeño porcentaje del total de empresas en 1999, un 2,8%, porcentaje que llegó al 7% en 2008 (tabla 10). La magnitud de su crecimiento da una idea muy clara de la intensidad de la burbuja inmobiliaria en nuestro país.

Otra de las ramas de actividad que ha tenido un crecimiento intenso en el período de análisis ha sido la “Construcción”, que pasó de suponer el 10,8% del total de las empresas al 14,6%. Su dinámica ha sido muy similar a la de las “Actividades inmobiliarias”, puesto que ambas están muy relacionadas. En 2007 había casi un 80% más de empresas que en 1999, mientras que en 2009 se volvió al nivel del año 2000. Las bajas, que entre 1999 y 2005 eran un número muy estable, empiezan a aumentar en 2007, alcanzando su máximo en 2009.

Tabla 9 – Evolución de las altas y las bajas de empresas por ramas de actividad. En números índice. 1999=100. 1999-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Altas										
Industria	94,3	93,8	86,3	81,3	76,5	74,6	72,6	79,8	81,6	79,7
Construcción	108,0	115,5	114,0	124,9	138,4	136,6	167,6	179,7	159,1	107,6
Comercio	98,8	97,3	90,7	92,7	94,9	95,6	95,6	91,2	91,6	84,1
Hostelería	103,8	98,5	96,1	101,2	110,1	101,3	103,8	102,0	105,2	102,0
Transporte	100,4	94,4	93,6	91,1	91,1	98,3	106,3	118,0	111,2	84,6
Intermediación financiera	113,2	111,8	90,6	106,0	101,2	96,0	114,0	117,6	138,2	115,5
Actividades inmobiliarias	99,8	107,5	103,6	119,7	147,2	211,6	274,6	296,1	229,0	127,5
Actividades empresariales	98,2	103,0	95,9	103,0	111,9	107,4	123,9	125,5	127,5	91,7
Educación	105,1	103,0	92,7	96,0	107,4	119,9	128,6	134,2	132,4	135,7
Sanidad	100,8	100,2	91,4	92,4	91,5	100,5	107,7	108,5	110,9	107,5
Otros servicios	111,1	100,3	100,0	103,7	117,9	128,7	143,9	150,4	156,0	148,8
Total	101,6	101,7	96,4	101,2	108,0	110,3	122,4	125,7	121,2	98,5
Bajas										
Industria	83,8	85,2	80,8	75,6	65,6	67,9	80,7	63,0	70,2	83,1
Construcción	86,7	97,3	98,4	102,9	101,7	107,3	135,2	129,2	174,3	303,6
Comercio	87,1	88,4	86,0	77,9	71,6	73,3	83,4	72,2	83,9	87,8
Hostelería	84,2	89,7	88,3	81,7	77,2	89,6	88,2	82,1	91,1	90,8
Transporte	90,3	96,6	82,2	78,1	73,3	74,8	90,6	76,7	88,8	96,4
Intermediación financiera	103,7	117,0	133,4	92,1	79,4	84,7	92,3	91,2	120,0	143,2
Actividades inmobiliarias	107,1	122,7	123,4	121,9	134,5	120,5	158,7	137,5	257,1	385,2
Actividades empresariales	96,0	96,7	94,3	86,9	86,0	82,6	95,7	89,2	116,3	136,8
Educación	106,3	121,1	117,7	102,7	103,9	98,4	110,7	108,3	130,7	139,6
Sanidad	92,2	94,9	98,7	80,0	76,8	68,6	75,4	71,1	88,3	106,6
Otros servicios	91,3	90,9	90,3	89,8	91,2	102,4	116,7	110,4	138,7	148,9
Total	89,1	93,0	90,8	84,6	80,5	83,3	95,6	86,1	106,8	131,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Directorio Central de Empresas (DIRCE)*, varios años.

En definitiva, estos datos relacionados con la dinámica empresarial muestran que el crecimiento del número de empresas vinculadas a la “Construcción” y a las “Actividades inmobiliarias” alcanzaba cifras no registradas en ningún otro sector antes de 2007, por lo que dichas ramas estaban sobre-representadas en la economía española. Entre 2007 y 2009, el ajuste que se ha producido vuelve a situar a estos sectores en niveles aún por encima de la situación del año 2000 pero, sin duda, menores a los registrados en 2007.

Esta dinámica empresarial de altas y bajas tampoco es homogénea según el estrato de asalariados. De hecho, la mortalidad empresarial ha aumentado especialmente en las pequeñas y medianas empresas, que también son las que han experimentado un mayor crecimiento en la última dé-

Tabla 10 – Evolución de las empresas en funcionamiento por ramas de actividad. En porcentaje. 1999-2009

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Industria	9,4	9,3	9,2	9,1	8,8	8,4	8,0	7,6	7,3	7,2	7,3
Construcción	10,8	11,3	11,9	12,4	12,8	13,3	13,6	14,1	14,6	14,6	13,2
Comercio	31,2	30,5	30,1	29,4	28,7	28,1	27,5	26,3	25,3	24,6	24,8
Hostelería	10,1	10,1	10,0	9,8	9,7	9,6	9,2	8,9	8,6	8,4	8,7
Transporte	9,0	8,7	8,5	8,4	8,2	7,9	7,7	7,5	7,3	7,2	7,3
Intermediación financiera	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0
Actividades inmobiliarias	2,8	3,1	3,3	3,5	3,8	4,1	4,8	5,7	6,5	6,9	7,0
Actividades empresariales	14,4	14,7	14,4	14,7	15,1	15,4	15,7	16,1	16,4	16,7	17,0
Educación	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,1
Sanidad	3,7	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8	3,7	3,8	3,8	3,8	4,0
Otros servicios	5,2	5,4	5,3	5,4	5,6	5,8	6,2	6,3	6,3	6,5	6,8
Total	100										

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Directorio Central de Empresas (DIRCE)*, varios años.

cada. En la tabla 11 se observa que las empresas sin asalariados son las que registraron un mayor crecimiento en el número de altas entre 1999 y 2007 (un 42,1% frente al 25,7% del total). La evolución de las bajas fue la contraria: se redujeron más de un 20% hasta 2007 y aumentaron los dos años siguientes, hasta registrar en 2009 un incremento del 2,6% respecto a 1999.

En un momento de crisis, el espíritu emprendedor es un factor clave para encontrar el camino hacia la creación de empleo; pero no parece que se vaya a poder materializar si no mejora el acceso al crédito de las pequeñas empresas. Así, algunas de las medidas llevadas a cabo por el Gobierno consisten en líneas de crédito del Instituto de Crédito Oficial (ICO) dirigidas a autónomos y pymes y parte de los incentivos al empleo incluidos en la reforma laboral se dirigen especialmente a estas empresas (se eliminan las cotizaciones a la Seguridad Social durante un año en los contratos a tiempo parcial de jóvenes y parados de larga duración). No obstante, una reforma del sistema financiero que elimine dudas sobre la solvencia de las entidades bancarias es clave.

4. Políticas de mercado de trabajo en tiempos de crisis

En momentos como el presente, las políticas relacionadas con el mercado de trabajo se convierten en un instrumento básico de política económica. En este sentido, desde que comenzó la crisis económica, uno de los temas de debate ha sido la reforma del mercado de trabajo en aspectos como

Tabla 11 – Evolución de las altas y bajas de empresas por estrato de asalariados. En números índice. Base 1999=100. 1999-2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Altas												
Sin asalariados	111,4	112,2	106,1	110,4	116,7	122,2	138,4	142,1	138,1	113,9	110,1	116,1
De 1 a 5 asalariados	81,3	80,2	77,0	82,9	90,7	87,5	93,1	95,3	90,0	71,6	68,4	65,9
De 6 a 9 asalariados	95,3	102,2	96,0	101,1	110,5	104,0	107,2	108,1	102,5	70,6	63,0	61,9
De 10 a 19 asalariados	96,1	92,7	85,0	88,3	99,1	91,6	86,0	92,7	87,7	56,5	48,3	43,1
De 20 o más asalariados	105,5	89,3	81,3	77,8	79,7	78,9	75,2	80,2	68,7	46,4	43,5	36,6
Total	101,6	101,7	96,4	101,2	108,0	110,3	122,4	125,7	121,2	98,5	94,7	97,7
Bajas												
Sin asalariados	82,8	85,4	82,7	76,8	77,5	74,9	91,6	78,9	100,5	102,6	118,7	108,7
De 1 a 5 asalariados	104,1	110,1	109,6	101,6	87,0	102,7	105,3	103,6	122,1	215,7	169,2	173,2
De 6 a 9 asalariados	111,2	130,0	132,1	128,5	100,9	128,7	121,0	125,2	138,7	133,8	145,0	112,2
De 10 a 19 asalariados	111,6	126,2	121,1	118,0	95,7	117,6	105,0	101,3	122,8	122,0	142,0	97,4
De 20 o más asalariados	122,1	140,0	127,3	126,7	94,0	91,1	84,8	85,7	107,0	105,1	128,4	81,2
Total	89,1	93,0	90,8	84,6	80,5	83,3	95,6	86,1	106,8	131,9	132,1	124,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Directorio Central de Empresas (DIRCE)*, varios años.

la contratación, el despido, la negociación colectiva o las políticas activas. La negociación no ha sido fácil, como muestra el hecho de que la reforma finalmente llevada a cabo no haya tenido el apoyo ni de sindicatos ni de organizaciones empresariales.

En este apartado se revisan las medidas tomadas en el ámbito del mercado de trabajo, comenzando con la reforma aprobada en 2010 y siguiendo con los programas de protección por desempleo y los cambios en las políticas activas, prestando una especial atención al Servicio Público de Empleo Estatal y a las dos medidas que se llevan la mayor parte del gasto: las bonificaciones a la contratación y la formación.

4.1 La reforma laboral de 2010

La falta de acuerdo entre Gobierno e interlocutores sociales motivó la aprobación unilateral del Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Posteriormente, se aprobó la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, que convalidaba este Real Decreto-Ley con algunas modificaciones derivadas de la tramitación parlamentaria.

La reforma tiene tres objetivos fundamentales: reducir la dualidad del mercado laboral, reforzar los instrumentos de flexibilidad interna en el desarrollo de las relaciones laborales y elevar las oportunidades de las personas desempleadas, en especial de los jóvenes.

En cuanto al primer objetivo, la reducción de la temporalidad en el mercado de trabajo, se establece un límite temporal máximo en los contratos de obra o servicio de tres años (ampliable a cuatro años por convenio), a partir del cual los trabajadores serán considerados indefinidos. También se introducen cambios en la normativa aprobada en 2006 para evitar el encadenamiento sucesivo de contratos temporales. Asimismo, se aumenta la indemnización por finalización de la mayoría de los contratos temporales de 8 a 12 días, esta medida se introducirá de forma progresiva hasta 2015, dada la situación de crisis.

Para facilitar la contratación indefinida, se generaliza el contrato de fomento de la contratación indefinida introducido en la reforma de 1997, que implica una menor indemnización (33 días por año trabajado) en caso de improcedencia de un despido económico objetivo. Así, con la reforma de 2010, los colectivos a los que puede realizarse este contrato son:

1. Trabajadores inscritos en la oficina de empleo que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- Jóvenes de 16 a 30 años.
- Mujeres que se contraten para prestar servicios en profesiones u ocupaciones con un menor índice de empleo femenino; mujeres

en los dos años siguientes a la fecha de parto, adopción o acogimiento; mujeres que se reincorporen tras una inactividad laboral de cinco años; mujeres víctimas de violencia de género.

- Personas mayores de 45 años.
- Personas con discapacidad.
- Personas que lleven, al menos, un mes inscritas ininterrumpidamente como demandantes de empleo.
- Parados que, en los dos años anteriores a la contratación, hubieran estado contratados exclusivamente mediante contratos temporales (incluidos los formativos).
- Parados a los que, en los dos años anteriores a la contratación, se les hubiera extinguido un contrato indefinido en una empresa distinta.

2. Trabajadores contratados en la misma empresa de forma temporal con fecha anterior al 18 de junio de 2010 y a quienes se les transforme el contrato antes del 31 de diciembre de 2010. En caso de que el contrato se celebrara con posterioridad al 18 de junio de 2010, la transformación podría realizarse antes del 31 de diciembre de 2011 si el contrato temporal fuera inferior a seis meses (esta condición no se aplica a los contratos formativos)¹².

Respecto a los costes de despido de la contratación indefinida, el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) asume una parte de las indemnizaciones (ocho días) que deben pagar las empresas (excepto en el caso de despidos disciplinarios). Esta medida se establece con carácter coyuntural y quiere servir como vía de tránsito hacia un modelo de capitalización individual, similar al modelo austriaco, que consiste en la creación de una cuenta de ahorro individual en la que las empresas ingresan una parte del salario para que el trabajador puede percibirlo en caso de despido, movilidad geográfica o jubilación. Sin embargo, las dificultades para poner en marcha este Fondo de Capitalización sin aumentar las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social en un entorno de crisis económica¹³ han motivado la ampliación de la duración de esta medida en un año, de forma que el FOGASA asume ocho días de salario en las indemnizaciones por despido cuando se produce por causas económicas, organizativas, técnicas o de producción.

¹² El Real Decreto-Ley 10/2011 prorroga la conversión de contratos temporales en contratos de fomento de la contratación indefinida, de forma que también podrán transformarse en indefinidas las contrataciones temporales realizadas antes del 28 de agosto de 2011 si se cambian antes del 31 de diciembre de 2011 y las realizadas a partir del 28 de agosto de 2011 si se transforman antes del 31 de diciembre de 2012.

¹³ Véase el Informe del Grupo de Expertos sobre el Fondo de Capitalización para los trabajadores (http://www.tt.mtin.es/periodico/laboral/201109/Infor_grupo_expert_%20F_Capit_trab.pdf).

También, en relación con los costes de despido, se ha hecho una nueva redacción de las causas del despido por razones económicas, técnicas, organizativas o de producción, con el objetivo de mejorar su funcionamiento. La reforma trata de clarificar y precisar esas razones para facilitar el despido procedente por causas objetivas, que apenas se utiliza a pesar de la situación económica. M. A. Malo¹⁴ muestra que la legislación sobre despidos creó incentivos para gestionar los despidos económicos como despidos disciplinarios. Además, la Ley 45/2002, sin que fuera su objetivo, creó un mecanismo de despido rápido y sencillo, de manera que resulta más fácil tramitar el despido como improcedente, aunque la causa que motive el despido sea económica¹⁵. Es decir, la complejidad del procedimiento para realizar despidos económicos lleva a utilizar un mecanismo más caro pero más rápido, que compensa tanto a trabajadores (que obtienen una mayor indemnización) como a empresarios (que pueden reducir la plantilla con rapidez). De forma que, incluso en épocas de crisis, el despido económico no se utiliza por la incertidumbre de las empresas ante la posibilidad de un resultado judicial en contra. En este sentido, la reforma trata de clarificar el uso del despido económico¹⁶. Su efectividad dependerá de que la redacción reduzca la incertidumbre y, por tanto, se utilice más esta forma de despido en momentos de recesión¹⁷.

El segundo objetivo, la potenciación de la flexibilidad interna en las relaciones laborales, justifica la toma de medidas relacionadas con la movilidad geográfica, los cambios en las condiciones de trabajo, las cláusulas de descuelgue salarial y las suspensiones de contratos y reducciones de la jornada laboral. Se trata de facilitar el ajuste de las empresas en caso de crisis por otras vías distintas a la reducción de empleo. Así, se facilita la reducción de la jornada laboral a través de expedientes de regulación de empleo.

La negociación colectiva ha sido también objeto de reforma. El Real Decreto-Ley 17/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva, modifica un ámbito de las relaciones laborales que únicamente se había modificado en 1994. El cambio más relevante es que los convenios de empresa pasan a tener prioridad sobre los sectoriales, estatales, autonómicos o provinciales en materias como la cuantía del salario base y de los complementos salariales, el abono o compensación de

¹⁴ Malo, M. A. (2005): "La evolución institucional del despido: una interpretación en términos de un accidente histórico", en *Revista de Historia Económica*, vol. XXIII, 1, p. 83-115.

¹⁵ Malo, M. A. y Toharia, L. (2008): "La reforma de los despidos de 2002", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 76.

¹⁶ Véase un análisis detallado del marco legal de los despidos en España y de las posibles implicaciones de la reforma de 2010 en Malo, M. A. (2011): *Labour market policies in Spain under the current recession*, Ginebra: International Labour Organization.

¹⁷ García, C., Malo, M. A. y Pérez Infante, J. I. (2010): "Dos cuestiones claves de la reforma laboral: despidos y negociación colectiva", en *Temas laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 107, p. 53-85.

las horas extraordinarias y la retribución específica del trabajo a turnos, la adaptación al ámbito de la empresa del sistema de clasificación profesional de los trabajadores y de las modalidades de contratación y las medidas para favorecer la conciliación entre vida laboral, familiar y personal¹⁸.

El tercer objetivo, la mejora de las oportunidades de empleo de las personas desempleadas, en especial de los jóvenes, tiene como instrumento principal las bonificaciones a la contratación indefinida como parte de las políticas activas. Además, se introducen modificaciones en la regulación de los contratos para la formación con el fin de incentivar su uso. Por una parte, se bonifican totalmente las cotizaciones sociales y, por otra, se mejora el salario y el reconocimiento de las prestaciones por desempleo a su término.

Por último, también podemos señalar la publicación del Real Decreto-Ley 10/2011¹⁹, el cual incluye nuevas medidas para mejorar la situación del mercado de trabajo. Probablemente la más sorprendente sea la suspensión durante dos años de la aplicación del artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores. Este artículo supone la transformación de contrato temporal a indefinido de forma automática si el trabajador está contratado, en un período de 30 meses, durante un plazo superior a 24 meses, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada. Por tanto, la suspensión de este artículo supone permitir el encadenamiento de contratos. El argumento con el que se pone en marcha esta medida es que parece que los contratos temporales no se renuevan con el fin de evitar su transformación directa en indefinidos. Sin embargo, no deja de ser contradictorio que, por una parte, se tomen medidas para favorecer la contratación indefinida (extensión del contrato indefinido de fomento, bonificaciones) y, por otra, a la vez, se favorezca la contratación temporal. Tanto el desempleo como la temporalidad son problemas graves en el mercado de trabajo, pero no estaría de más decidir cuál es la prioridad y establecer las medidas necesarias para conseguir los objetivos principales, en lugar de poner en marcha muchos programas dirigidos a una variedad de objetivos de tal forma que acaben entrando en conflicto.

Otra de las medidas incluidas en este Real Decreto-Ley es un nuevo contrato para el aprendizaje y la formación, dirigido a jóvenes entre 16 y 25 años –aunque hasta el 31 de diciembre de 2013 se podrá realizar también a jóvenes entre 25 y 29 años– sin cualificación profesional. La duración de este contrato será de entre uno y dos años –pudiendo prorrogarse un año

¹⁸ Pérez Infante, J. I. (2011): “La reforma de la negociación colectiva”, en *Tribuna Abierta*, en la web de la Asociación Española de Economía del Trabajo (<http://www.aeet.eu>).

¹⁹ BOE de 30 de agosto de 2011.

más- y la jornada laboral será del 75% de la jornada laboral habitual en la empresa. Si las contrataciones realizadas con esta nueva figura suponen un incremento de la plantilla de la empresa, ésta tendrá derecho a una reducción del 100% de las cotizaciones a la Seguridad Social (75% en el caso de empresas de 250 o más trabajadores) durante toda la vigencia del contrato.

Durante los próximos meses, debemos seguir la evolución de los indicadores de mercado de trabajo y estudiar si la reforma consigue los resultados deseados, teniendo en cuenta la coyuntura económica en la que nos encontramos.

4.2 Políticas pasivas y activas de mercado de trabajo

Es habitual clasificar las políticas de mercado de trabajo como pasivas o activas. En el caso de las primeras, su objetivo es limitar el efecto de la pérdida de renta derivada del desempleo y procurar una renta mientras dura la búsqueda de empleo. Las segundas hacen referencia a aquellas medidas que intentan mejorar la posición relativa de los parados en el mercado de trabajo para favorecer su reinserción laboral.

En el gráfico 15 se muestra el gasto realizado por los países de la Unión Europea en el año 2009 (último disponible) en ambos tipos de políticas. Se puede observar que España es el país que dedica un mayor porcentaje a las políticas pasivas, consecuencia del hecho de que nuestro país presente la mayor tasa de paro de la UE. Respecto al gasto en políticas activas, nos situamos en la media europea, con un 0,786% del PIB. A la cabeza en este tipo de medidas se encuentran los países nórdicos, junto con Polonia (que ha duplicado su gasto respecto a los años anteriores), Bélgica, Holanda, Alemania y Francia.

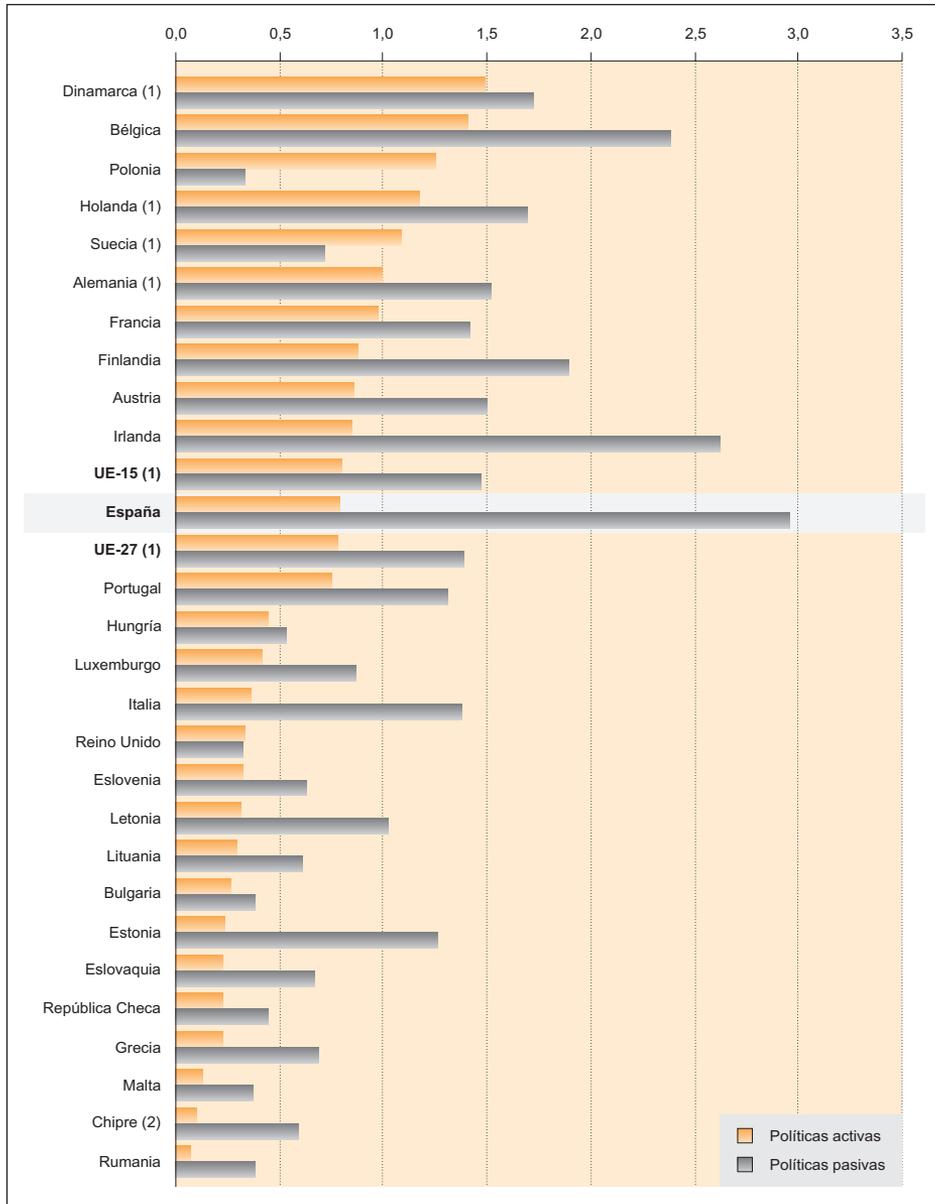
En nuestro país ha aumentado intensamente el gasto en políticas activas durante los últimos años. Sin embargo, aún estamos lejos de otros países, como los citados previamente, en los que hay una mayor relación entre políticas activas y pasivas.

En los epígrafes que siguen se revisan las principales medidas que se han puesto en marcha en España en términos de políticas de mercado de trabajo: las relacionadas con la protección por desempleo y las denominadas activas. Así, se detallarán algunos indicadores relacionados con el Servicio Público de Empleo Estatal, los programas de formación o las medidas de apoyo al empleo.

Programas temporales de protección por desempleo

El sistema de protección por desempleo es una institución clave en el mercado de trabajo. Su misión es procurar un cierto nivel de ingresos a las personas que han perdido su empleo, con el fin de apoyar el proceso de

Gráfico 15 – Gasto en políticas de mercado de trabajo por tipo de política en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 2009



Notas: (1) Datos estimados. (2) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de Eurostat.

búsqueda y la reinserción en el mercado de trabajo. En una coyuntura económica con un desempleo alto, el papel de este sistema es más importante si cabe, puesto que el tiempo de tránsito entre un empleo y otro puede alargarse aumentando las situaciones de necesidad.

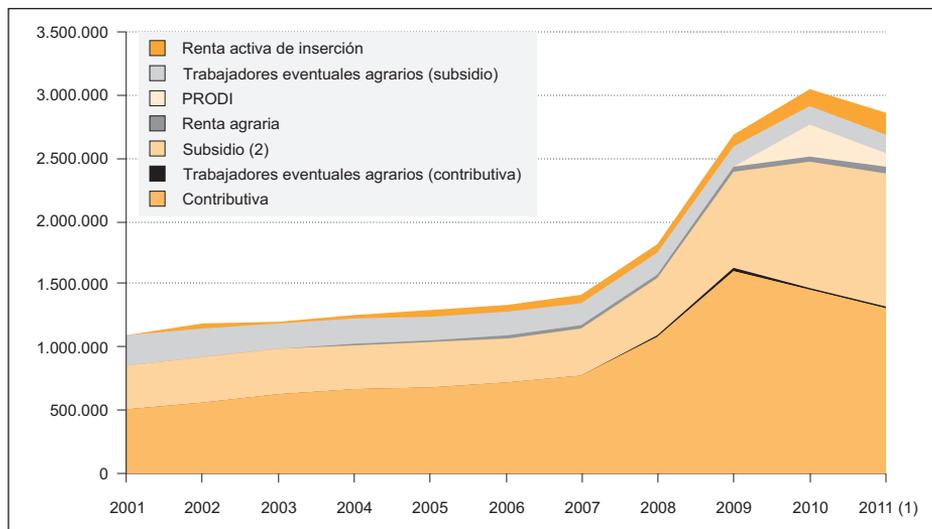
Además, el brusco incremento del número de personas desempleadas ha dado lugar a la puesta en marcha de medidas cuyo objetivo es, por una parte, mejorar las posibilidades de inserción laboral de quienes han perdido su puesto de trabajo y, por otra, procurar una fuente de ingresos mientras dura el período de paro.

El sistema de prestaciones por desempleo español consta de una prestación por desempleo y de un subsidio por desempleo. Tienen derecho a la prestación por desempleo aquellos trabajadores que hayan perdido su trabajo y hayan cotizado por un período mínimo de 12 meses. La duración de esta prestación oscila entre un mínimo de 120 días y un máximo de 720. Una vez que ésta termina, algunos trabajadores pueden recibir también el subsidio por desempleo, si reúnen ciertos requisitos: haber finalizado el derecho a la prestación, no disponer de ingresos superiores al 75% del salario mínimo interprofesional y tener cargas familiares. Su duración depende de la edad del trabajador y de si tiene cargas familiares, oscilando entre los 6 y los 24 meses. No obstante, las personas mayores de 52 años pueden percibirlo hasta la edad de jubilación.

A partir de 2007, el número de trabajadores que acceden a la prestación o al subsidio por desempleo comienza a ascender como consecuencia del aumento del desempleo (gráfico 16). Si en 2005 y 2006 el número de perceptores de prestaciones se situaba en torno a los 670.000, en 2007 aumentaba un 7,8% respecto al año anterior y en 2008 superaba el millón de personas, lo que suponía un incremento de más del 40%. Esta misma subida se produce en 2009, de forma que eran más de 1,6 millones las personas que recibían una prestación contributiva.

La evolución del subsidio por desempleo es similar. Entre 2001 y 2006, el número de perceptores se había estabilizado en torno a 350.000. En cambio, en 2007 ascendía a casi 374.000, en 2008 alrededor de 450.000 y en 2009 más de 764.000 personas recibían esta renta. En resumen, la brutal pérdida de empleo sufrida a partir de 2007 da lugar a un incremento sustancial del número de trabajadores que dependen del sistema de protección por desempleo.

A partir de 2010 se observa una caída en el número de prestaciones. Sin embargo, no se trata de una reducción del número de parados, sino que es un reflejo del incremento del paro de larga duración y, por tanto, del agotamiento del derecho a la prestación dado que el número máximo de meses que se puede recibir es de 24. De hecho, el número de perceptores del subsidio continúa aumentando y se sitúa en casi un millón de personas.

Gráfico 16 – Evolución de los beneficiarios de prestaciones por desempleo por tipo de prestación. Medias anuales. 2001-2011

Notas: (1) Media de enero a julio. (2) En 2009 incluye los datos del Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI).

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo e Inmigración, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

Con esta situación, parte de las medidas tomadas por el Gobierno han consistido en la extensión del derecho a recibir algún tipo de subsidio por desempleo en aquellos casos en los que la unidad familiar no dispone de ninguna renta. Así, en agosto de 2009²⁰ se inició el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI), cuyo objetivo es procurar un nivel de renta a los trabajadores que agoten la prestación o el subsidio por desempleo y se encuentren en situación de necesidad al carecer de otras rentas. Así, los trabajadores menores de 65 años que terminen su prestación y no tengan derecho a subsidio o lo hayan agotado y carezcan de rentas superiores al 75% del salario mínimo interprofesional pueden acceder, por una sola vez y durante seis meses, a esta prestación extraordinaria de una cuantía igual al 80% del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). Estos trabajadores deben, además, cumplir el compromiso de actividad suscrito con el Servicio Público de Empleo (SPE).

Inicialmente, la duración del PRODI era de seis meses, es decir, desde el 16 de agosto de 2009 hasta el 16 de febrero de 2010. Sin embargo, el mantenimiento de la coyuntura económica que motivó la puesta en marcha

²⁰ Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción. Posteriormente fue sustituido por la Ley 14/2009, de 11 de noviembre.

de este programa justificó su prórroga en febrero (hasta el 15 de agosto de 2010)²¹ y en agosto de 2010 (hasta el 15 de febrero de 2011)²². En esta última se modificó para dirigirlo a trabajadores menores de 30 años o mayores de 45 y a las personas entre 30 y 45 años con responsabilidades familiares.

El número de personas que recibieron esta prestación extraordinaria ascendió rápidamente durante el primer período de vigencia, alcanzando su máximo en abril de 2010 (gráfico 17). El propio funcionamiento del programa, del que se puede ser beneficiario en una sola ocasión, hace que en la medida en que aumenta el paro de larga duración, el número de personas potencialmente beneficiarias se reduzca.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración²³, entre el 16 de agosto de 2009 y el 24 de febrero de 2011, participaron en el PRODI 852.249 personas, en su mayoría jóvenes entre 25 y 29 años (68%). Dado que este grupo tiene menores tiempos de cotización, es más probable que agoten la prestación por desempleo. Por su edad, también es más probable que tengan menores posibilidades de acceso al subsidio por desempleo, lo que los configura como el grupo potencialmente destinatario de la medida.

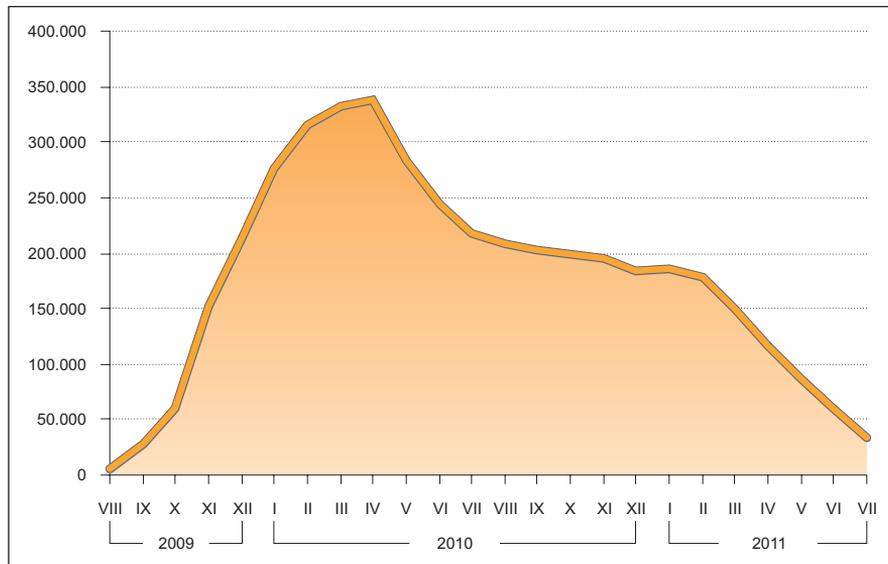
Tras el fin de las prórrogas del PRODI, en febrero de 2011 se aprobaron nuevas medidas para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de los desempleados²⁴. Entre ellas, un programa dirigido a las personas que agoten su prestación por desempleo y no tengan derecho al subsidio o también hayan agotado éste. La novedad de esta iniciativa, denominada PREPARA, respecto al PRODI es que, aunque existe un apoyo económico, se pone mucho más énfasis en la participación en alguna política activa de empleo para mejorar la reinserción laboral. Es decir, con el PRODI se puso en marcha una prestación extraordinaria en la que, para participar, los beneficiarios debían cumplir las obligaciones derivadas del compromiso de actividad, que implicaba la búsqueda activa de empleo, la aceptación de una colocación adecuada y la participación en acciones para mejorar la empleabilidad. En cambio, en el programa aprobado en febrero de 2011, los beneficiarios tienen derecho a realizar un itinerario personalizado de inserción, a participar en actuaciones para mejorar su cualificación

²¹ Real Decreto 133/2010, de 12 de febrero, por el que se establece la prórroga del programa temporal de protección por desempleo e inserción, regulado por la Ley 14/2009, de 11 de noviembre.

²² Real Decreto-Ley 12/2010, de 20 de agosto, por el que se prorroga el programa temporal de protección por desempleo e inserción, regulado en la Ley 14/2009, de 11 de noviembre.

²³ Nota de prensa del Ministerio de Trabajo e Inmigración del 2 de marzo de 2011.

²⁴ Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas; y Resolución de 15 de febrero de 2011. El Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, prorroga este programa durante seis meses.

Gráfico 17 – Evolución de los beneficiarios del Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI). 2009-2011

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo e Inmigración, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

y a recibir una ayuda de acompañamiento de una cuantía igual al 75% del IPREM si no disponen de rentas superiores al 75% del salario mínimo interprofesional. Existe, por lo tanto, la obligación de participar en políticas activas, puesto que la ayuda económica únicamente se puede solicitar una vez que se ha iniciado el itinerario personalizado de inserción.

Éste es un cambio de orientación relevante en la puesta en marcha de este tipo de medidas. Hasta ahora el compromiso de actividad firmado por los desempleados cuando accedían a alguna prestación era una medida de acompañamiento de poca efectividad. Con el programa PREPARA, la participación en el itinerario es la condición indispensable tanto para acceder a las ayudas como para poder cobrarlas, mes a mes. Así, se reconoce la importancia de la participación en políticas activas en momentos de desempleo, con el objetivo de alcanzar una mejor situación para volver a la ocupación. De acuerdo con los datos del ministerio, 23.281 personas habían solicitado participar en esta medida en el primer mes de aplicación. No obstante, es necesario evaluar este programa con el objetivo de conocer los resultados de esa participación obligada en políticas activas sobre las personas desempleadas.

Políticas activas

Las políticas activas son aquellas medidas que tienen como objetivo mejorar la posición de los parados en el mercado de trabajo de forma

que aumente la probabilidad de inserción laboral. El gasto en este tipo de medidas se ha incrementado sustancialmente en los últimos veinte años, sobre todo con la entrada de nuestro país en la entonces Comunidad Económica Europea, que posibilitó el acceso a la financiación del Fondo Social Europeo.

Las políticas activas se clasifican habitualmente en: formación, incentivos al empleo, incentivos al autoempleo, creación directa de empleo, reparto de empleo, empleo con apoyo y también la labor del Servicio Público de Empleo Estatal (SPE).

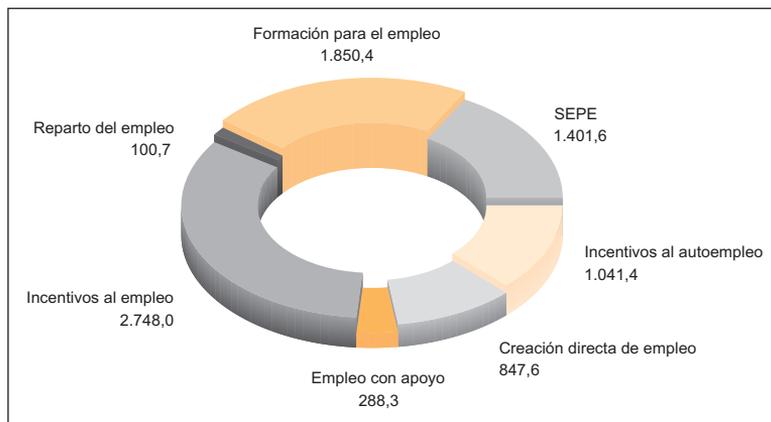
Como se puede observar en el gráfico 18, tres medidas aglutinan la mayor parte del gasto: el SPE, la formación y los incentivos al empleo. Son medidas minoritarias el reparto de empleo, el empleo con apoyo²⁵ y la creación directa de empleo.

El principal programa incluido en los incentivos al autoempleo es la capitalización de las prestaciones por desempleo, que consiste en obtener las prestaciones por desempleo en un pago único con el objetivo de iniciar una actividad por cuenta propia o incorporarse como socio en cooperativas o sociedades laborales. Este programa se introdujo en 1985 y fue suprimido en 1992, volviéndose a poner en marcha, con algunos cambios, en 2002.

En cuanto a la formación, su finalidad es mejorar las posibilidades que tienen los desempleados de conseguir un trabajo. Se supone que participar en acciones formativas aumenta las habilidades de los trabajadores y su productividad y, por tanto, los hace más atractivos para los empleadores. Los argumentos a favor de las políticas de formación se multiplican en los momentos de crisis económica, puesto que el coste de oportunidad de participar en las mismas se reduce sustancialmente y puede ayudar a mejorar la posición relativa de los desempleados en el mercado de trabajo. La puesta en marcha de programas como el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (PNFIP) y del programa de Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo en 1985 supuso el comienzo de la política de formación, que en diez años multiplicó por diez el volumen de recursos dedicado a este tipo de medidas.

No obstante, es otra la medida que se lleva la mayor parte de los recursos: los incentivos al empleo. Se trata de ayudas económicas a las empresas

²⁵ Se trata de programas dirigidos a personas con discapacidad, fundamentalmente ayudas a los Centros Especiales de Empleo, que constituyen la principal política dirigida a este colectivo. Para un análisis más detallado, puede consultarse Cueto, B., Malo, M. A., Rodríguez, V. y Francos, C. (2008): "Trayectorias laborales de las personas con discapacidad y Centros Especiales de Empleo: Análisis empírico con la Muestra Continua de Vidas Laborales", FIPROS, Seguridad Social, (<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/119779.pdf>); o Malo, M. A., Dávila, D. y Pagán, R. (2009): "Hacia la igualdad y la no discriminación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo español", en Zufiaur, J. M. (coord.): *Los retos de la igualdad y la no discriminación en el trabajo*. Madrid: Fundación Largo Caballero.

Gráfico 18 – Distribución del gasto en políticas activas de mercado de trabajo. En millones de euros. 2009

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de Eurostat.

para favorecer la contratación de determinados colectivos en el mercado de trabajo e incrementar la contratación indefinida y, de esta manera, reducir el elevado porcentaje de temporalidad en nuestro país.

Por último, no hay que olvidar el papel que desempeña el SPE, no sólo como gestor de las prestaciones por desempleo, sino también como intermediario en el mercado de trabajo.

Las políticas activas se han reformado en el Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. Los objetivos de esta reforma son: aumentar la eficacia en la mejora de la empleabilidad y las posibilidades de inserción de las personas desempleadas, responder mejor a las necesidades de las empresas para cubrir sus ofertas de empleo y situar a los servicios de empleo entre los mejores instrumentos para la gestión del capital humano en el nuevo modelo económico más equilibrado y productivo. Las medidas introducidas se concretan en: el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, el establecimiento de un catálogo de servicios a la ciudadanía y el desarrollo de un modelo de atención personalizada, y una transformación y redefinición de las políticas activas. Este último punto supone pasar a un tratamiento individualizado y especializado de las personas paradas para mejorar su empleabilidad. Hasta ahora, las políticas activas suponen la puesta en marcha de distintos programas, en muchos casos por diferentes administraciones o entidades dispersas, de forma que resulta muy complicado que los posibles destinatarios tengan una idea global de las medidas en las que podrían participar.

A continuación se explican con detalle las tres principales políticas activas, en términos de gasto, que se desarrollan en nuestro país.

□ **El Servicio Público de Empleo (SPE).** La función de intermediación del Servicio Público de Empleo (que comprende el estatal y los autonómicos) es, habitualmente, muy controvertida. En este apartado, se realiza un breve análisis de su funcionamiento, tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda (colocaciones y vacantes gestionadas).

Para analizar la cuota de mercado del SPE se utiliza la *Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones*, que es una de las principales fuentes de información sobre datos administrativos relacionados con el mercado de trabajo. Dicha estadística proporciona información de demandantes de empleo, ofertas, contratos y colocaciones²⁶.

Respecto a las colocaciones, es decir, a los puestos de trabajo cubiertos por trabajadores, el primer dato que se puede destacar es que la crisis repercute en una reducción importante de su número, que pasa de superar 1,5 millones mensuales en 2007 (en promedio) a situarse por debajo de 1,2 millones mensuales en 2009 y 2010.

El SPE distingue cuatro tipos de colocaciones en función de si la demanda permanece activa y de si existe una oferta previa. Las colocaciones de demandas activas corresponden a personas registradas en las oficinas de empleo del SPE (frente a colocaciones de personas no registradas, es decir, otras colocaciones). En cuanto a la oferta previa, alude a la existencia de un puesto de trabajo ofrecido por una empresa y registrado en las oficinas del SPE para que éstas gestionen su cobertura.

En definitiva, los tipos de colocaciones que es posible diferenciar son:

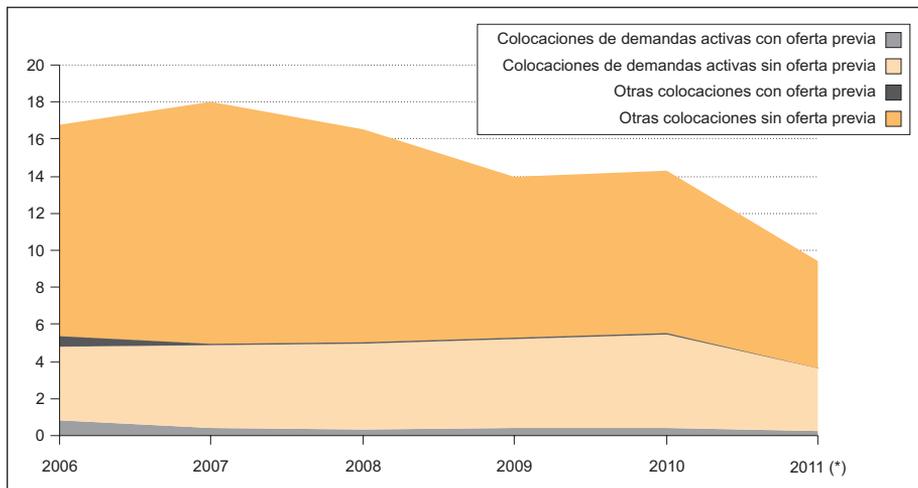
1. Colocaciones de demandantes activos con oferta previa: colocaciones de demandantes que se producen debido a que existe una oferta registrada en el SPE.

2. Colocaciones de demandantes en alta (activos) sin oferta previa: colocaciones de demandantes en las que no existe una oferta registrada en el SPE.

3. Otras colocaciones con oferta previa: colocaciones de no demandantes (personas no inscritas en el SPE) que encuentran trabajo a través de una oferta registrada en el SPE.

4. Otras colocaciones sin oferta previa: colocaciones de no demandantes (personas no inscritas en el SPE) que encuentran trabajo por otras vías.

²⁶ Un análisis exhaustivo de las estadísticas administrativas como fuentes de información se lleva a cabo en Toharia, L. (2007): *Las estadísticas administrativas como fuentes de información para el estudio del mercado de trabajo andaluz*. Instituto de Estadística de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda.

Gráfico 19 – Evolución de las colocaciones según tipo de demanda. En millones. 2006-2011

(*) Datos hasta agosto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Servicio Público de Empleo Estatal: *Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones*, varios números.

En el gráfico 19 se puede observar la evolución de estos cuatro tipos de colocaciones entre 2006 y 2010. Como se ha mencionado, la caída en el número de colocaciones ha sido intensa, pasando de los 18 millones anuales en 2007 a rondar los 14 millones en el último bienio. La mayor caída corresponde a otras colocaciones sin oferta previa, que se reducen un 11,5% en 2008 y un 24,5% en 2009.

A continuación se muestran tres indicadores cuyo objetivo es aproximar la cuota de mercado del Servicio Público de Empleo en la colocación²⁷. En el primero se considera que, para aproximar dicha cuota, se deben tener en cuenta únicamente las colocaciones de demandantes en alta con oferta previa sobre el total de colocaciones de demandantes en alta. Es decir, se mide qué porcentaje de las personas que solicitan la intermediación del SPE logran emplearse gracias a una oferta registrada en dicho servicio.

Como información adicional, el segundo indicador muestra el porcentaje de las colocaciones de demandantes en alta con oferta previa sobre el total de colocaciones (de todos los demandantes, registrados o no). El tercero se refiere a las colocaciones ajenas al SPE y se calcula dividiendo el número de otras colocaciones (personas no inscritas en el SPE) sin oferta previa entre el total de colocaciones.

²⁷ Véase Toharia, L. (2007); y Suárez, P. (2011): *El Servicio Público de Empleo en España: ensayos desde una perspectiva regional*. Tesis Doctoral. Universidad de Oviedo.

Tabla 12 – Evolución de indicadores relacionados con la cuota de mercado del SPE por sexo. En porcentaje. 2006-2011

	Total	Hombres	Mujeres
Colocaciones de demandas activas con oferta previa/Total colocaciones de demandas activas			
2006	16,81	15,75	17,89
2007	7,69	7,21	8,11
2008	7,28	6,32	8,22
2009	7,32	6,71	8,02
2010	7,06	6,59	7,21
2011 (*)	7,05	6,58	7,62
Colocaciones de demandas activas con oferta previa/Total colocaciones			
2006	4,78	3,74	5,54
2007	2,08	1,73	2,49
2008	2,17	1,77	2,61
2009	2,73	2,53	2,95
2010	2,69	2,53	2,83
2011 (*)	2,70	2,53	2,93
Otras colocaciones sin oferta previa/Total colocaciones			
2006	68,03	73,31	65,15
2007	72,34	75,41	68,76
2008	69,79	71,57	67,80
2009	62,43	62,04	62,87
2010	61,54	61,39	60,44
2011 (*)	61,35	61,31	61,23

(*) Datos hasta agosto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Servicio Público de Empleo Estatal: *Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones*, varios números.

Los datos de la tabla 12 muestran un hecho bien conocido: la baja cuota de mercado del SPE. Los datos del primer indicador ponen de manifiesto que la intermediación pública se sitúa en torno al 7%, siendo algo superior para las mujeres. Por otra parte, se aprecia una ligera reducción en los años 2008 a 2010, consecuencia del cambio de ciclo.

El segundo indicador muestra la proporción que suponen las colocaciones intermediadas por el SPE sobre el total de colocaciones. Como cabe esperar, las cifras son bajas, en torno a un 2%-3%. Contrariamente al indicador previo, en este caso se observa una ligera tendencia creciente, cuya explicación está relacionada con lo que se muestra en el tercer indicador. En este último caso, hay una caída intensa del porcentaje que suponen "Otras colocaciones" sobre el total, lo que indica que el cambio de ciclo y la escasez de puestos de trabajo hacen más difícil acceder a una colocación. El descenso es especialmente acusado en el caso de los hombres (desde un 75,41% a

un 61,39%), lo que resulta coherente con lo dicho hasta ahora y el mayor efecto de la crisis sobre el empleo masculino.

En resumen, la caída en el número total de colocaciones lleva a un mayor uso del SPE como intermediario en el mercado de trabajo. No obstante, la cuota de mercado sigue siendo baja y estos resultados hay que ponerlos en relación tanto con la situación económica como con los recursos de los que dispone dicho organismo.

En este sentido, la insuficiencia de recursos que caracterizaba ya al SPE en 2006 se ha agravado con la crisis. España tenía en 2006 el menor número de efectivos en los servicios públicos de empleo por cada 1.000 desempleados: 4,4 frente a 12,4 en Holanda, 17,4 en Alemania, 16,9 en Bélgica, 22,2 en Austria, 33,3 en Suecia, 42,9 en Reino Unido y 56,2 en Dinamarca²⁸. El fuerte aumento del número de parados a partir de 2008 empeoró el problema, a pesar de que entre las medidas tomadas por el Gobierno se encontraba la contratación de 1.500 orientadores que se incorporarían a las oficinas de empleo²⁹.

Por otra parte, se pueden señalar dos cuestiones relevantes a la hora de valorar los resultados: en primer lugar, si es conveniente que el SPE tenga una cuota de mercado elevada y, en segundo, qué empresas ponen sus vacantes a disposición del SPE para su gestión.

Respecto a la primera cuestión, la baja cuota de mercado de los servicios públicos de empleo es una característica común a la mayoría –si no a todos– de los países europeos. La pregunta es si resulta “deseable” una cuota mayor. En la medida en que hay numerosas vías de búsqueda de empleo (prensa, contactos, envío de currículos a empresas, etc.), los desempleados utilizarán todos aquellos recursos con los que cuenten, por lo que una baja cuota de mercado se puede interpretar como ineficiencia del SPE o como eficiencia del resto de las alternativas. En general, se tiende a utilizar el SPE en la medida en que no han funcionado otras vías de búsqueda, por lo que los parados registrados en las oficinas de empleo no son una muestra representativa del total de los desempleados, sino una parte de los mismos. Por estas y otras razones, como señala De Koning³⁰, el uso exclusivo de tasas de

²⁸ Consejo Económico y Social (2009): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2008*.

²⁹ Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, aprobado en el Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica. La Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales acordó en junio de 2008 los criterios de distribución territorial y distribución de orientadores por comunidades autónomas. El plan se inició en septiembre de 2008. En el Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, se autorizó al Gobierno para que aprobase una prórroga de esta medida hasta 2012.

³⁰ OCDE (2000): *Labour Market Policies and the Public Employment Service*. Proceedings of the Prague Conference.

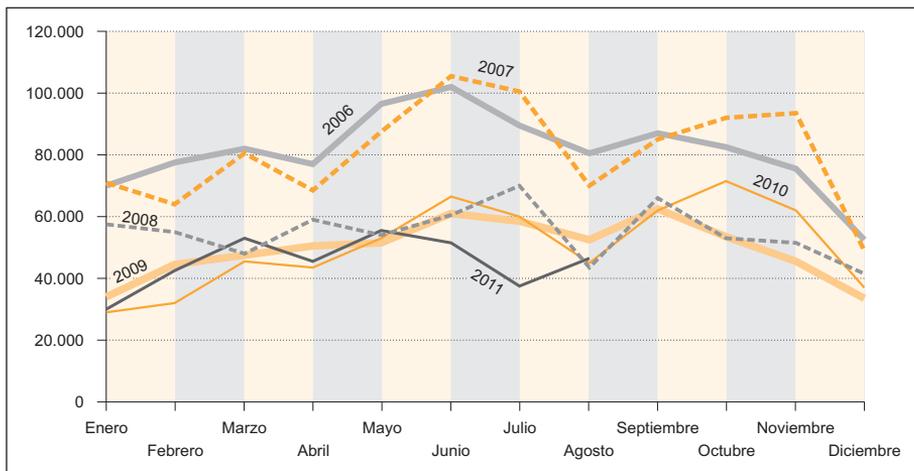
colocación para medir el rendimiento es “totalmente inadecuado y puede incluso llegar a ser engañoso”.

En cuanto a las vacantes gestionadas por el SPE, para tener una alta cuota de mercado es necesario disponer de suficientes vacantes para su gestión. En este sentido, el registro de puestos de trabajo en las oficinas de empleo es la base para comenzar la búsqueda de los candidatos más adecuados entre los desempleados registrados. Si las oficinas de empleo no captan ofertas, por muy eficiente que sea la gestión de la búsqueda de candidatos para cubrir vacantes, su labor de intermediación se verá reducida puesto que se limitará al número de vacantes existentes.

En los años anteriores a la crisis, el número de puestos de trabajo ofrecidos para su gestión al SPE se situaba cerca del millón: 966.220 en 2007 y 973.096 en 2006. En cambio, en 2008 fueron 659.414 y 606.175 en 2010. Como se puede observar en el gráfico 20, las cifras desde 2008 son inferiores a las correspondientes a 2006 y 2007. Con estos datos, resulta poco menos que imposible que el SPE tenga una cuota de mercado elevada (si es que éste es el objetivo).

En todo caso, las modificaciones en el funcionamiento de las oficinas públicas de empleo han tendido, por un lado, a dedicar una parte de sus recursos a la captación de puestos de trabajo, reflejando la necesidad de contar con las empresas (aunque no sabemos en qué medida se ha producido un incremento de las ofertas con las que cuenta el SPE) y, por otro, a poner de manifiesto que, mientras dura el período de desempleo, los parados

Gráfico 20 – Evolución de los puestos de trabajo ofrecidos al SPE para su gestión. 2006-2011



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Servicio Público de Empleo Estatal: *Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones*, varios números.

deben mejorar su empleabilidad participando en políticas activas, ya sea mediante acciones de orientación laboral o acciones formativas.

En esta línea, además del mencionado programa PREPARA, entre las medidas urgentes aprobadas en febrero de 2011 se encuentran acciones de mejora de la empleabilidad, combinando orientación profesional y formación para el empleo. Con este programa se reconocen las especiales dificultades que tienen las personas de baja cualificación para volver al empleo. Éstos, junto con los jóvenes, han sido los grupos más afectados por la crisis económica y los que tienen menores probabilidades de encontrar un empleo. Así, se indica que los SPE se dirigirán a los jóvenes, a los mayores de 45 años desempleados de larga duración y a las personas procedentes del sector de la construcción, para participar en itinerarios personalizados de empleo.

Uno de los grandes cambios derivados de la reforma de las políticas activas es que, por primera vez, se permite la colaboración público-privada en la intermediación laboral y en el desarrollo de las políticas activas. Por tanto, se legalizan las agencias de colocación privadas con ánimo de lucro, pues hasta ahora estaban permitidas las agencias de colocación privadas sin ánimo de lucro. Queda pendiente el desarrollo legislativo sobre cómo se va a articular esta colaboración público-privada y los efectos que puede tener sobre el mercado de trabajo.

□ **Incentivos al empleo.** La principal política activa del mercado de trabajo en España en términos de gasto son los incentivos al empleo. La elevada temporalidad existente en nuestro mercado laboral ha motivado que las reformas de 1997, 2001 y 2006 hayan tenido como objetivo su reducción. Entre otras medidas, se han utilizado las bonificaciones al empleo para promover la contratación indefinida. Ya se ha mencionado que también la reforma de 2010 utiliza estas bonificaciones como instrumento para reducir la temporalidad. No obstante, antes de esta reforma, el Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, incluía ya bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes para los trabajadores afectados por ERE y para las contrataciones de trabajadores que cobraban prestaciones por desempleo. Así, las empresas tienen derecho a bonificaciones en la cotización empresarial a la Seguridad Social (50% de la cuota por contingencias comunes) en los supuestos de regulaciones temporales de empleo. Esta bonificación tiene una duración máxima de 240 días y la empresa se compromete a mantener el empleo de los trabajadores afectados durante al menos un año desde el fin de la suspensión.

Respecto a las bonificaciones por la contratación indefinida de trabajadores beneficiarios de las prestaciones o subsidios por desempleo (hasta el 31 de diciembre de 2009), suponen el 100% de la cuota por contingencias

comunes (con un límite máximo igual a la cuantía de la prestación, subsidio o renta activa de inserción –RAI– pendiente de percibir). También en este caso, la empresa se compromete a mantener el empleo de los trabajadores durante al menos un año.

Por otra parte, la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo incluye varias disposiciones para favorecer el empleo de jóvenes y desempleados, la mayoría de las cuales son bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social (cuadro 1). Una de las novedades de este programa es que entre las variables que definen sus potenciales destinatarios incluye, además del sexo y de la edad, la cualificación. Como se ha visto, las personas con menor nivel educativo han sido uno de los grupos más afectados por la crisis económica. Sin embargo, hasta el momento, pocas medidas de empleo estaban dirigidas a este colectivo.

Entre las medidas aprobadas en febrero de 2011 se incluye un programa excepcional para la transición hacia la contratación estable, que bonifica con un 100% en las cuotas empresariales a la Seguridad Social la contratación (temporal o indefinida) a tiempo parcial de jóvenes menores de 31 años inscritos en las oficinas de empleo al menos 12 meses en los 18 anteriores. Parece ésta una apuesta por el empleo a tiempo parcial, que, en nuestro país, se sitúa en uno de los niveles más bajos de la Unión Europea.

Las evaluaciones de las bonificaciones a la contratación han puesto de manifiesto que este tipo de programas presentan elevados efectos “peso muerto” y “desplazamiento”³¹, de forma que sus impactos positivos son cla-

Cuadro 1 – Colectivos bonificados en la Ley 35/2010

Tipo de contrato	Colectivo	Cuantía	Duración
Contrato indefinido	Parados entre 16 y 30 años con especiales problemas de empleabilidad (inscritos en la oficina de empleo al menos 12 meses en los anteriores 18 y que no hayan completado la escolaridad obligatoria)	800 euros/año; 1.000 euros/año en el caso de mujeres	3 años
Contrato indefinido	Parados mayores de 45 años inscritos durante 12 meses en los anteriores 18	1.200 euros/año; 1.400 euros/año en el caso de mujeres	3 años
	Transformación en indefinido de contratos formativos, de relevo y de sustitución por anticipación a la edad de jubilación	500 euros/año; 700 euros/año en el caso de mujeres	3 años
Contrato para la formación		100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes	Vigencia del contrato

³¹ Toharia, L. (dir.) (2008): *El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional*, en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115801.pdf>

ramente limitados. Es decir, la mayoría de las contrataciones bonificadas se hubieran llevado a cabo igualmente, aunque la empresa no hubiera recibido ninguna ayuda. La explicación, al menos en parte, es que las bonificaciones existentes abarcaban a la mayor parte de la población activa, de forma que llegaban a casi todos los trabajadores³².

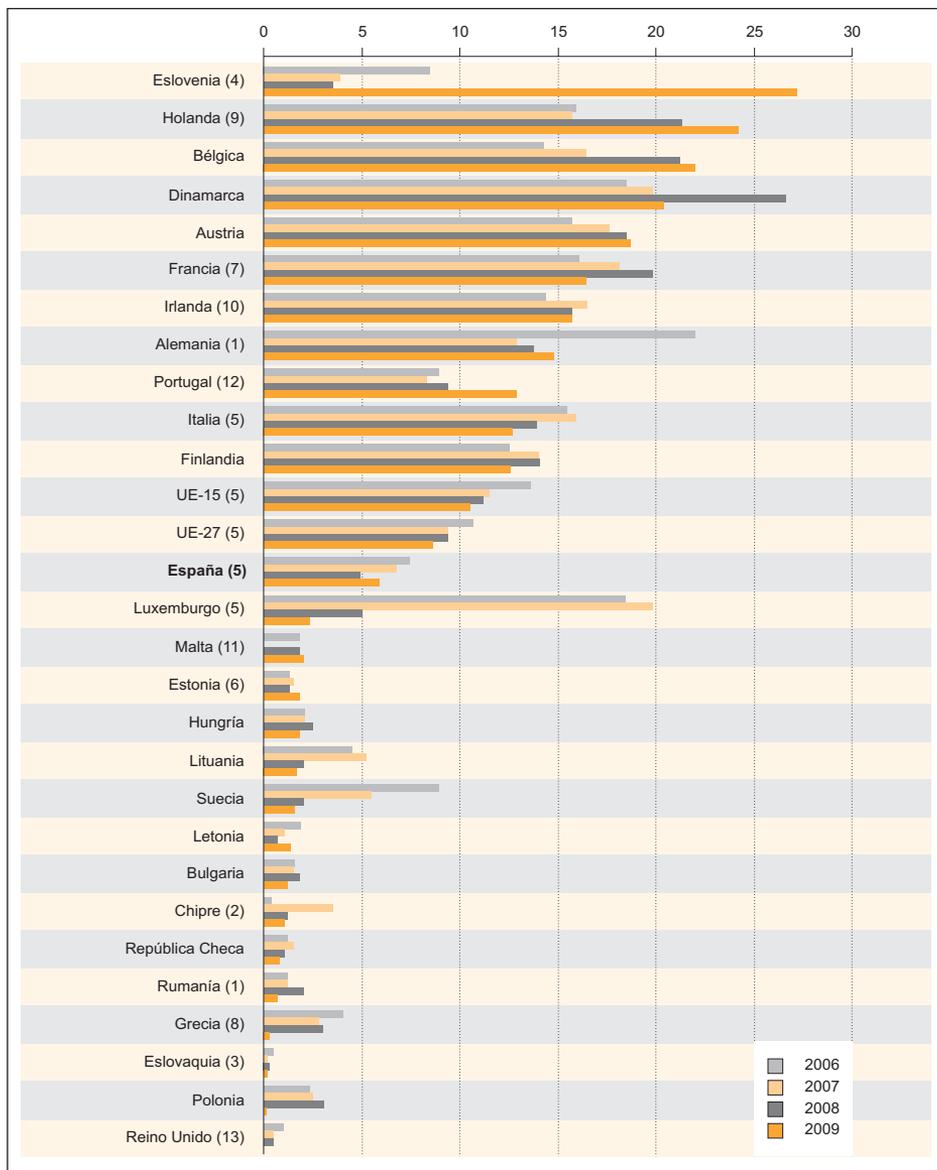
Las bonificaciones incluidas en la reforma de 2010 suponen una novedad respecto a las anteriores, ya que los cambios implican concentrar los incentivos al empleo en aquellos colectivos que más dificultades tienen en el acceso al empleo o a un trabajo estable: jóvenes con baja cualificación y mayores de 45 años. Así pues, esta delimitación clara de los grupos objeto de ayuda puede dar lugar a una mejora de su situación laboral. En todo caso, la gravedad de la situación económica y la limitación de recursos sugieren la importancia de llevar a cabo evaluaciones sistemáticas que permitan detectar aquellos programas que son más eficaces y eficientes y cambiar los que no obtienen los resultados deseados.

□ **Formación.** En períodos de alto nivel de desempleo es habitual escuchar argumentos a favor de las políticas de formación. Las directrices de la Estrategia Europea de Empleo enfatizan cada año la importancia de la formación para los parados. Así, entre los indicadores utilizados para el seguimiento de estas directrices se encuentran las medidas de activación, que tratan de estimar el número de personas que han participado en alguna medida activa de mercado de trabajo y en formación. El gráfico 21 muestra este indicador para varios países de la Unión Europea en los cuatro últimos años. España se sitúa en una de las últimas posiciones, en torno a 5-6 personas formadas por cada 100 que desean trabajar, aproximadamente la mitad de la media de la UE-15. Una cifra muy alejada de los 20,4 de Dinamarca, los 22 de Bélgica o los 24,2 de Holanda. Además, mientras que en estos países han aumentado los participantes, en nuestro país ha ocurrido lo contrario.

Habría que preguntarse a qué responden las bajas cifras de personas desempleadas formadas, en un entorno de crisis económica, en el que el coste de oportunidad de participar en formación es menor, es decir, se puede aprovechar el período de desempleo para mejorar la cualificación y tener mayores probabilidades de reinserción en el mercado de trabajo. Una posible respuesta es que el número de formados en términos absolutos aumenta, pero el mayor incremento de los parados hace que el cociente disminuya. Las cifras del Ministerio de Trabajo e Inmigración muestran que el número de personas formadas se ha reducido en 2008 (243.866, frente a 257.264 en 2007), si bien en 2009 han aumentado (261.543), aunque en 2010 han vuelto a las cifras de 2007 (257.339). En todo caso, estos datos parecen

³² Cueto, B. (2006): "Las ayudas a la contratación indefinida en España", en *Revista de Economía Laboral*, 3, p. 87-119.

Gráfico 21 – Evolución de los participantes en políticas de formación ocupacional en la UE. En porcentaje respecto a las personas que desean trabajar. 2006-2009



Notas: (1) Los datos de 2008 son poco fiables. (2) Los datos de 2006 y 2007 son estimados y los de 2008 y 2009 poco fiables. (3) Los datos de 2008 son estimados. (4) Los datos de 2006 y 2007 son poco fiables y los de 2009 estimados. (5) Datos poco fiables. (6) Los datos de 2006 y 2007 son estimados. (7) Los datos de 2006 y 2009 son poco fiables y los de 2007 y 2008 estimados. (8) Los datos de 2009 son estimados. (9) Los datos de 2006, 2008 y 2009 son estimados y los de 2007 poco fiables. (10) Los datos de 2009 son poco fiables. (11) Los datos de 2006 son poco fiables. (12) Los datos de 2006, 2007 y 2009 son poco fiables. (13) Los datos de 2007 y 2008 son poco fiables.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de Eurostat.

insuficientes, dado el número de desempleados en España y, especialmente, el bajo nivel de cualificación de buena parte de ellos.

Uno de los problemas que se presentan a la hora de analizar la política de formación es la falta de datos adecuados. Así, los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración se refieren a la formación financiada por el Servicio Público de Empleo Estatal y los de las comunidades autónomas. No hay cifras sobre la formación llevada a cabo por otras entidades (que utilizan sus propios recursos o con ánimo de lucro). Por otra parte, los datos se refieren sólo a cursos y alumnos formados, por lo que no se puede saber si esta oferta es suficiente o, por el contrario, existe una demanda no satisfecha.

Ya en la edición de 1998³³ de este Informe se indicaba que se habían destinado muchos millones de euros a la Formación Ocupacional y Continua, pero que los resultados no parecían guardar relación con el esfuerzo económico realizado. Las escasas evaluaciones realizadas en nuestro país muestran efectos positivos de pequeña magnitud y no para todos los colectivos³⁴. Además, ponen de manifiesto una serie de debilidades sobre la forma en que se implementan las políticas de formación en nuestro país. Por ejemplo, en general, la oferta formativa está dispersa en distintos organismos, entidades y centros colaboradores, de tal forma que la persona interesada en formarse debe buscar información en varios lugares para disponer de datos sobre sus posibilidades de acceso a formación. Asimismo, lo más habitual es que la oferta formativa responda a los recursos de los que dispone el centro y no a las necesidades de los desempleados o de las empresas. Así, en los últimos años, las familias profesionales que acumulan casi la mitad de las acciones formativas o de los participantes son dos: Administración y gestión e Informática y comunicaciones. De la misma manera, es el desempleado quien elige en qué formarse, sin que exista una labor de asesoramiento. Como consecuencia, son los desempleados menos formados los que tienen menos probabilidad de formarse, ya sea porque no perciben la importancia de la formación o porque no confían en los resultados de esta medida.

Como bien señalan algunos autores³⁵, las políticas de activación pasan por imponer obligaciones a los desempleados, para que participen en aquellas medidas que son más efectivas. Para ello, es necesario disponer de información suficiente para evaluar los programas y reasignar los recursos hacia las políticas que tienen efectos beneficiosos.

³³ Fundación Encuentro (1998): "Qué formación para el empleo", *Informe España 1998*.

³⁴ Una síntesis de los principales resultados de las evaluaciones realizadas puede consultarse en Mato, F. J. (2010): "La formación continua en España desde una perspectiva comparada: balance y propuestas de mejora", en *Papeles de Economía Española*, 124, p. 266-280.

³⁵ Ramos, R., Suriñach, J. y Artis, M. (2010): "¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España?", en *Papeles de Economía Española*, 124, p. 281-300.