

22

INFORME
ESPAÑA
2 0 1 5

Homenaje a
José María Martín Patino

Fundación Encuentro

Equipo de dirección y edición

Agustín Blanco • Antonio Chueca • Giovanna Bombardieri



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: 978-84-89019-43-0
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-37865-2015

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



Gracias a la Fundación Ramón Areces, 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.



VNIVERSIDAD
SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

ÍNDICE

UN PROYECTO DE DIÁLOGO Y RECONCILIACIÓN XVII

José María Martín Patino y Agustín Blanco

El encuentro: una vocación y un proyecto de vida	XX
Saber lo que nos pasa: una larga tradición	XXV
Datos, pensamiento complejo, perspectiva plural	XXVIII
Conocimiento para la acción	XXX
Diálogo y consenso	XXXI
Una vida buena, una buena muerte	XXXIII

PARTE PRIMERA: LOS ACTORES

Capítulo 1

LOS RETOS EN EL CAMINO HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO 3

Nuria Guilló, María Isabel Martínez y Elvira González

1. Introducción	5
2. Sin (co) educación no habrá avances reales hacia la igualdad	6
2.1 Lo que nos preocupa	6
2.2 Por dónde avanzar	11
3. Trabajo remunerado y cuidados: una ecuación imposible en la realidad actual	13
3.1 Lo que nos preocupa	14
3.2 Por dónde avanzar	18
4. Las violencias contra las mujeres: una dolorosa actualidad reflejo de la envergadura del problema	20
4.1 Lo que nos preocupa	20
4.2 Por dónde avanzar	27
5. Indicadores	29

Capítulo 2

LA JUVENTUD ESPAÑOLA: EL IMAGINARIO DE LA TRANSICIÓN PERMANENTE 33

Josune Aguinaga Roustan y Domingo Comas Arnau

1. Un repaso histórico al estudio de la juventud en España	35
1.1 Los estudios de juventud en España	35
1.2 Las limitaciones de una perspectiva estrictamente empirista y bastante cuantitativa	37
1.3 Las aportaciones de los informes de la Fundación Encuentro	39
1.4 La perspectiva racional de la teoría de las generaciones	41
2. Las generaciones juveniles en el último medio siglo en España	42
2.1 El juego de las generaciones, la estratificación social y la diversidad territorial	42
2.2 La generación del tardofranquismo	45
2.3 La generación de la democracia	46
2.4 La generación de la suficiencia pragmática	47
2.5 La emergencia de una nueva generación	48

3. La dimensión cultural familia/educación y la transformación de las generaciones jóvenes en España	49
3.1 ¿Qué representa la dimensión cultural familia/educación?	49
3.2 La dependencia familiar y la dimensión cultural familia/educación en una perspectiva generacional	52
4. Los retos: ¿cómo debemos apoyar a la generación emergente para que aumente nuestra competitividad internacional y haga sostenible nuestro Estado de bienestar?	54
5. Indicadores clave para evaluar nuestra evolución y perspectivas	55

Capítulo 3

LAS PERSONAS MAYORES Y EL DESAFÍO INTERGENERACIONAL 57

Antonio Abellán, M^a Dolores Puga y Rogelio Pujol

1. Abordaje de las grandes cuestiones sobre las personas mayores	60
1.1 El proceso de envejecimiento demográfico	60
1.2 Estado de salud y necesidades de cuidados	63
1.3 Las pensiones	66
1.4 Familia y bienestar	68
1.5 Solidaridad y transferencia de recursos	70
2. Los retos	75
2.1 Pérdida poblacional	75
2.2 Más enfermedad crónica y ¿más discapacidad?	77
2.3 Descenso de la actividad económica	78
2.4 Sostenibilidad de las finanzas públicas	78
2.5 Otros retos	79
3. Propuestas de actuación	81
3.1 Una reflexión necesaria sobre el inicio de la vejez	81
3.2 Políticas frente al reto del envejecimiento demográfico	84
3.3 Políticas de envejecimiento activo	86
4. Indicadores clave	88

Capítulo 4

CONSENSO FAMILISTA Y PACTO DE PROTECCIÓN INFANTIL EN ESPAÑA 89

Fernando Vidal

1. Claves interpretativas y posicionamiento de los informes de la Fundación Encuentro	91
1.1 Una sociedad en busca de la familia	92
1.2 Una crecida demanda de familia	95
1.3 La relegitimación de la familia por la individuación	97
1.4 Una España familista, pero a contracorriente del utilitarismo y la pobreza	101
2. La evolución de la infancia	104
2.1 Severo empobrecimiento de la infancia en España	105
2.2 La mejora en salud y los nuevos riesgos de los estilos de vida	106
2.3 Descensos en las dificultades educativas	108
2.4 La excesiva alarma social por el mundo televisivo y digital	109
3. Retos y propuestas	111
3.1 El nuevo marco político de familia	111
3.2 Centrarse en la sostenibilidad familiar y el capital familiar en los enclaves de exclusión	112
3.3 El enfoque familiaricéntrico	116

3.4	La activación de las familias	117
3.5	Parentalidad positiva en los vínculos tempranos	119
3.6	Conyugalidad positiva	120
3.7	Propuestas en materia de infancia	122

Capítulo 5

MIGRACIONES EN ESPAÑA 125

Raquel Caro y Mercedes Fernández

1.	Claves interpretativas	127
1.1	La inmigración a España: rasgos generales y evolución	127
1.2	La crisis económica y la evolución del mercado de trabajo (inmigrante)	129
1.3	Una breve reflexión	130
2.	Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo	131
2.1	La historia de la política migratoria en nuestro país: ¿lo que pudo ser y no fue?	131
2.2	Cuestiones relevantes	133
3.	Propuestas de actuación	137
3.1	Catalizadores	137
3.2	Barreras	139
3.3	Propuestas	140
4.	Aplicaciones prácticas	141
4.1	Programas de fomento del empleo y la empleabilidad de los migrantes	141
4.2	Incorporación de sistemas de calidad y adiestramiento de profesionales y voluntarios	142
4.3	Programas de sensibilización y prevención de la discriminación en el centro de trabajo	142
4.4	Programas de educación extracurricular	143
4.5	Programas para mujeres o en los que las mujeres son las beneficiarias principales	144
4.6	Programas de promoción de la igualdad de trato y no discriminación en la sociedad de acogida	144
5.	A modo de conclusión	145

PARTE SEGUNDA: LOS GRANDES PILARES DEL BIENESTAR

Capítulo 6

EL EMPLEO 149

Begoña Cueto

1.	Introducción	151
2.	Evolución del mercado de trabajo: ¿podemos hablar de recuperación?	152
2.1	Empleo asalariado y autónomo	155
2.2	Características del empleo asalariado	157
2.3	Evolución del empleo por ramas de actividad	160
2.4	Evolución del empleo según ocupación	162
3.	Retos en el corto y medio plazo	164
3.1	La formación de la población desempleada	165
3.2	El desempleo de larga duración	166
3.3	El desempleo juvenil	167
4.	Las políticas de empleo	169

4.1	La protección por desempleo	170
4.2	Las políticas activas	172
5.	Consideraciones finales	174
Capítulo 7		
LA EDUCACIÓN: RETOS Y PROPUESTAS		177
<i>Alejandro Tiana Ferrer</i>		
1.	Claves para el análisis	179
2.	Retos planteados	185
2.1	Reducir el fracaso escolar	185
2.2	Identificar los saberes necesarios para el futuro	187
2.3	Mejorar el rendimiento educativo	188
2.4	Aumentar la equidad	190
2.5	Mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas	190
2.6	Dar forma a la profesión docente	192
2.7	Lograr el consenso en materia de educación	193
3.	Propuestas de actuación	194
4.	Indicadores clave	198
Capítulo 8		
CRISIS ECONÓMICA, ESTADO DE BIENESTAR Y SISTEMA SANITARIO		201
<i>Julián García Vargas</i>		
1.	La asistencia sanitaria, víctima de la crisis económica de la UE	203
2.	España: la caída del gasto sanitario	204
3.	Efectos sobre el SNS: cómo hacer frente a la nueva demanda	208
4.	La respuesta ciudadana	210
5.	Efectos en las comunidades autónomas	212
6.	El gasto sanitario en el conjunto del Estado de bienestar	213
7.	Acabar con el “todo para todos y gratis”: el Estado de bienestar y las dificultades de la recaudación tributaria	215
8.	Cuánto y cuándo recuperaremos gasto sanitario. El Programa de Estabilidad del Reino de España (PERE)	216
9.	Recuperar el presupuesto de la mano de las reformas	217
10.	Una nueva manera de enfocar la política sanitaria: Estrategia Nacional de Salud	219
10.1	Contenido de la Estrategia Nacional de Salud	220
	Conclusiones	222
Capítulo 9		
LOS RETOS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA		223
<i>Gerardo Meil</i>		
1.	Relevancia económica y social de los sistemas públicos de pensiones	225
2.	Desafíos a la sostenibilidad del sistema de pensiones	226
2.1	Envejecimiento de la población	226
2.2	Cambios en la dinámica familiar	229
2.3	El impacto de la crisis económica	231
3.	Reformas, proyecciones y perspectiva de futuro del sistema de pensiones	235

3.1 Reformas acometidas en los últimos años para hacer frente a los desafíos del envejecimiento	235
3.2 Las proyecciones de futuro de la Unión Europea	239
3.3 Perspectivas de futuro	241
4. Indicadores de seguimiento del sistema público de pensiones	244

Capítulo 10

ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS 249

Luis Ayala Cañón y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

1. Introducción	251
2. Los Estados de bienestar en transformación	254
2.1 La evolución de los Estados de bienestar	254
2.2 La crisis económica y el Estado de bienestar	258
3. El Estado de bienestar en España: ¿dónde hemos llegado?	261
3.1 Expansión y asistencialización del Estado de bienestar en el largo plazo	261
3.2. Crisis económica y políticas sociales en España	265
4. La reforma de las políticas sociales	268
4.1 ¿Cómo mejorar la capacidad redistributiva de las políticas sociales?	268
4.2 ¿Cómo articular las políticas sociales en un marco descentralizado?	270
4.3 ¿Cómo avanzar hacia una gestión mixta del bienestar social eficaz y eficiente?	274
4.4 ¿Qué sistema de financiación es posible?	276

PARTE TERCERA: TERRITORIO, REDES Y SOSTENIBILIDAD

Capítulo 11

EL RESCATE EUROPEO DE LA UNIÓN EUROPEA 283

Agustín José Menéndez

1. Los “lugares comunes” que bloquean el discurso público en España y en Europa	287
1.1 La tesis del Estado manirroto	287
1.2 ¿Fuera del euro no hay salvación?	294
1.3 “No hay alternativa a las políticas que se están aplicando”	297
1.4 “A medio y largo plazo, la única solución es más Europa” (el mantra del más Europa)	300
2. De los clichés al análisis: las cinco dimensiones de la crisis europea	302
2.1 Herramientas analíticas y conceptuales con las que deshacer el galimatías de la crisis	302
2.2 Las cinco dimensiones de la crisis	304
3. El gobierno europeo de la crisis	316
3.1 Preservación del capital financiero	317
3.2 La despolitización de la política económica como garantía de la credibilidad de la misma	319
3.4 Un modelo de crecimiento basado en un saldo exportador alto y sostenido	320
4. El reto al que nos enfrentamos: el rescate europeo de la Unión Europea	323
4.1 Repensar el mercado interior: una concepción distinta de las libertades económicas	324

4.2	Repensar la infraestructura monetaria de la integración económica	326
4.3	Repensar la solidaridad entre Estados europeos	327
5.	¿Cómo podemos saber si Europa avanza en la dirección correcta?	329

Capítulo 12

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA 337

Fabiola Mota Consejero

1.	Creación, desarrollo y crisis del Estado autonómico	339
1.1	El objetivo de la democratización	339
1.2	El objetivo de la integración nacional	344
1.3	El objetivo de la legitimidad del Estado autonómico	351
2.	Retos del Estado autonómico y propuestas de reforma	358
2.1	Estado plurinacional y asimétrico	358
2.2	Financiación autonómica y política regional	360
2.3	Relaciones intergubernamentales cooperativas	361
2.4	Senado como cámara de representación territorial	364
	Anexo	366

Capítulo 13

MUNDO, MEDIO Y TERRITORIO RURAL 371

Fernando Franco Jubete

1.	Introducción	373
2.	Claves para entender lo que está pasando	374
2.1	Realidad actual del mundo rural	374
2.2	Las posibilidades de un desarrollo rural no agrario	378
2.3	La Agricultura, clave en la construcción europea	380
3.	Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo y propuestas de actuación	383
3.1	Valoración de lo rural en residencia urbana	384
3.2	El refugio ante la crisis: siempre nos quedará la Agricultura	385
3.3	Rejuvenecimiento rural y relevo generacional agrario	387
3.4	Una nueva revolución agraria	389
3.5	De la brecha geográfica a la brecha digital	391
3.6	Es necesario el compromiso de los poderes públicos y de la sociedad	392

Capítulo 14

ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD 395

José María Bellver, Adela Conchado, Rafael Cossent, Alessandro Danesin, Pedro Linares, José Ignacio Pérez Arriaga y José Carlos Romero

1.	Claves para entender la situación	397
1.1	Producción y consumo de energía	398
1.2	Precios y disponibilidad de recursos fósiles	403
1.3	Emisiones de CO ₂ y otros contaminantes	404
1.4	Pobreza energética	407
1.5	Innovación	408
2.	Retos	410
3.	Propuestas	414
4.	Indicadores clave	417

Capítulo 15

TIC Y SOCIEDAD: LA INFORMACIÓN QUE SE CONVIRTIÓ EN PODER PARA TODOS 419

Dolors Reig

1. La web 2.0 o web social como cambio de paradigma: algunas claves para entender el fenómeno 421
2. Intercreatividad (Berners-Lee): intercambios creativos digitales 424
3. Inteligencia colectiva (Lévy): un ciberespacio que conecta inteligencias 425
4. Multitudes inteligentes (Howard Rheingold): el conocimiento colectivo apoyado en la Red (McLuhan) 426
5. La sabiduría de las multitudes (Surowiecki) 427
6. Arquitectura de la participación, los contenidos generados por el usuario 427
7. *Sharismo* y licencias Creative Commons 428
8. La sociedad aumentada 430
9. Big data: los datos como el petróleo del siglo XXI 436
10. Empatía, valores de la cibercultura y evolución de la realidad 437
11. Nuevos modelos de innovación social 438
12. Sociedad y TIC: las tecnologías del empoderamiento y la participación 440

PARTE CUARTA: SOCIEDAD Y POLÍTICA

Capítulo 16

¿NUEVA POLÍTICA? ARGUMENTOS A FAVOR Y DUDAS RAZONABLES 445

Joan Subirats

1. Crisis de los sujetos políticos tradicionales y nuevos actores 447
2. Los efectos en las instituciones y en las formas de gobernar y de gestionar 450
3. ¿Nueva política? 452
4. Nueva política y redes sociales 455
5. El “dentro-fuera” de las instituciones 458
6. Dudas razonables 460
7. Y, finalmente, ¿cuál es la diferencia? 463

Capítulo 17

CUANDO VUELVA A SALIR EL SOL: POSCRISIS, PARTICIPACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL 465

Chaïme Marcuello Servós y Carmen Marcuello Servós

1. Introducción 467
2. La crisis como transformación 468
3. Mirando más allá: poscrisis 475
4. Unas prescripciones posibles 480
5. Para cuando el sol se esconda 483

Capítulo 18

LAS CLASES SOCIALES EN ESPAÑA: CAMBIO, COMPOSICIÓN Y CONSECUENCIAS

Miguel Requena y Mikolaj Stanek

487

- | | |
|---|-----|
| 1. Introducción | 489 |
| 2. La transformación de la estructura de clases | 491 |
| 3. Dos procesos de formación de las clases | 495 |
| 3.1 Clases e inmigración | 495 |
| 3.2 Clase y movilidad intergeneracional | 500 |
| 4. Algunas consecuencias de la desigualdad de clase | 503 |
| 4.1 Clase social y logro educativo | 504 |
| 4.2 Clase y desempleo | 507 |
| 4.3 Clase social e ingresos | 509 |
| 4.4 Clase social y salud | 512 |
| 5. Recapitulación | 515 |

Capítulo 19

MÁS ALLÁ DE UNA SOCIEDAD PRECARIA: DE LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN A LOS PROCESOS DE EXPULSIÓN

Guillermo Fernández Maíllo

519

- | | |
|---|-----|
| 1. ¿Qué está sucediendo en el ámbito de la pobreza y la exclusión social?
Claves para entender el aumento de los procesos de exclusión | 521 |
| 2. Un paso más allá: los expulsados del sistema. ¿Cuáles son los principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo? | 528 |
| 3. ¿Qué hacer para ralentizar este proceso de expulsión en el ámbito de nuestro país? Propuestas de actuación | 531 |
| 4. ¿Cómo proceder al diagnóstico permanente de la exclusión social?
Indicadores clave para el seguimiento | 536 |

Capítulo 20

LA INNOVACIÓN SOCIAL ANTE LOS DESAFÍOS DEL BIENESTAR

Xavier Martínez-Celorio

541

- | | |
|--|-----|
| 1. Introducción | 543 |
| 2. ¿Qué es la innovación social? Definición y tendencias | 545 |
| 3. El ecosistema de la innovación social: componentes y actores | 550 |
| 4. La institucionalización de la innovación social | 561 |
| 5. ¿La innovación social como motor de cambios en la política pública? | 569 |

Capítulo 6

EL EMPLEO

Begoña Cueto
Universidad de Oviedo

1. Introducción

La preocupación de la Fundación Encuentro por la situación de las personas en el mercado de trabajo español se ha reflejado a lo largo de los distintos informes, en los que se ha prestado atención a la evolución del empleo, su contexto y las dificultades de distintos colectivos como pueden ser jóvenes, mujeres, inmigrantes o parados de larga duración, entre otros. En esta edición, el objetivo de este capítulo es analizar la evolución del mercado laboral, con una atención especial al último bienio, que parece indicar la ansiada creación de empleo.

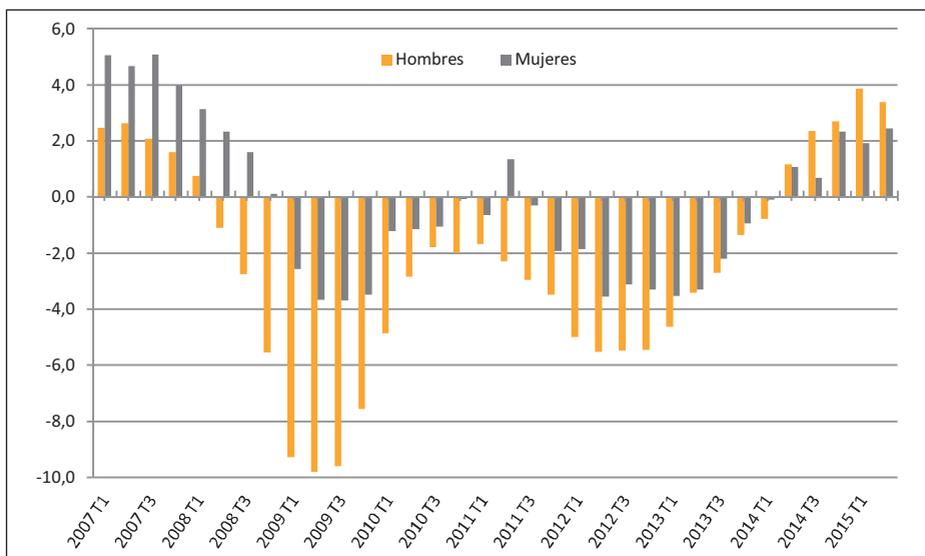
Las cifras de destrucción de empleo son bien conocidas. Entre el último trimestre de 2007 y el mismo de 2013, el número de ocupados cayó en más de tres millones y medio de personas. Algunas variaciones positivas intertrimestrales en 2010, 2011 y 2013 apuntaban una ligera recuperación, pero la comparación con el mismo trimestre del año previo arrojaba, de nuevo, cifras negativas, mostrando que la creación de empleo era meramente coyuntural y que la recuperación económica no llegaba. Afortunadamente, a partir del primer trimestre de 2014 hemos observado una evolución positiva en el número de ocupados. Las cifras muestran signos de recuperación. Sin embargo, son numerosos los retos a los que se enfrenta nuestro mercado de trabajo para acercarnos a una situación similar a la que dejamos en 2007. Un número de parados por encima aún de los 5 millones y la precariedad, en términos de temporalidad, parcialidad indeseada o bajos salarios, son preocupaciones de la sociedad española.

Este capítulo se estructura en torno a tres apartados. En el primero de ellos, utilizamos los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) para estudiar la evolución del mercado de trabajo en el último año y medio, en el que se ha registrado creación de empleo. En segundo lugar, se abordan los retos del mercado laboral, en particular las características que dificultan el acceso al empleo de la población parada. El tercer apartado se dedica a revisar las políticas de empleo (tanto pasivas como activas), atendiendo al papel que pueden desempeñar en este período de recuperación económica. Finalmente, se termina con un breve apartado de reflexiones.

2. Evolución del mercado de trabajo: ¿podemos hablar de recuperación?

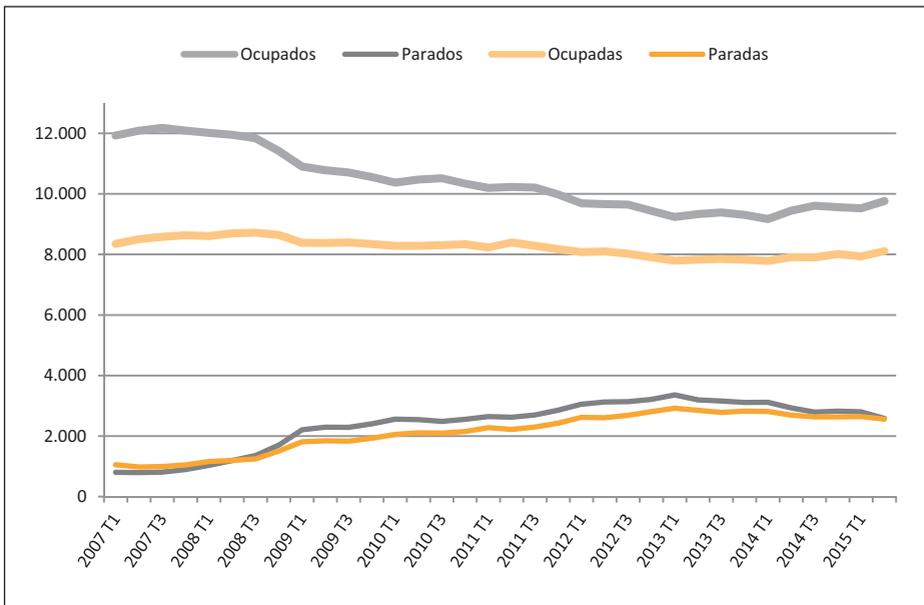
En el cuarto trimestre de 2007 comenzaba un proceso de destrucción de empleo que ha cambiado el mercado de trabajo español por completo¹. Tras siete años de intensa crisis, el primer trimestre de 2014 parece marcar un cambio en la tendencia. Así, tomando este momento como referencia, en los últimos cinco trimestres se han creado 916 mil puestos de trabajo. Tras alcanzar un mínimo de 17 millones de personas ocupadas en ese primer trimestre de 2014, durante el último año y medio se han encadenado varios trimestres de aumentos de empleo, tal y como se puede apreciar en el gráfico 1, en el que se muestra la variación interanual en el número de personas ocupadas. En los últimos cinco trimestres se han registrado variaciones interanuales positivas, que, en 2015, han sido superiores al 2%. También se puede observar que la evolución es ligeramente más positiva para los hombres que para las mujeres. En definitiva, tras siete años de destrucción de empleo, nuestra economía vuelve a crear puestos de trabajo de forma sostenida.

Gráfico 1 – Evolución de la variación interanual de las personas ocupadas según sexo. En porcentaje de variación. 2007-2015



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

¹ Los informes de años anteriores han tratado este tema de distintas formas. En el *Informe España 2011* con una aproximación general y en informes más recientes atendiendo a la situación de mujeres y jóvenes (2013) o de empresas y emprendedores (2012).

Gráfico 2 – Evolución del número de personas ocupadas y paradas por sexo. En miles. 2007-2015

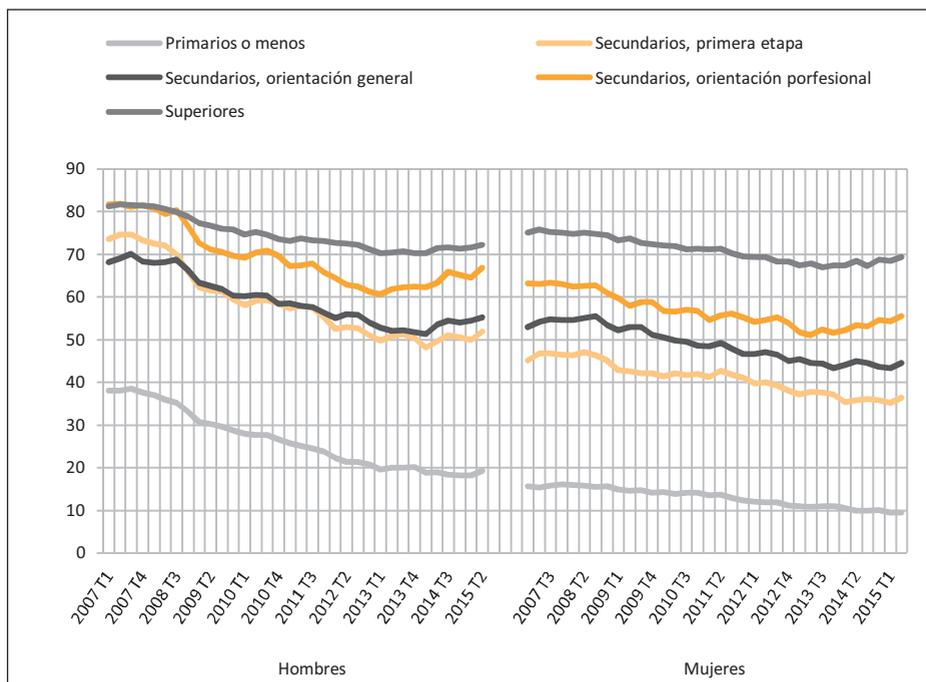
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

En este apartado, nos proponemos analizar este proceso de creación de empleo, tanto en términos de características de los puestos de trabajo y de las personas que ocupan los mismos como de sectores y ocupaciones.

En primer lugar, en el gráfico 2 se muestra la evolución de la ocupación y el desempleo según sexo. Se puede observar que el incremento del empleo ha afectado principalmente a los hombres, con un 65% del total de los puestos creados (596 mil). Así, la tasa de empleo se sitúa en un 52% en el caso de los hombres y un 41,1% para las mujeres en el segundo trimestre de 2015.

En términos de desempleo, en el período considerado se ha reducido en 784 mil personas, es decir, en una cantidad menor que el crecimiento del empleo. Esto implica que la población activa ha aumentado en 132 mil personas, distribuyéndose casi a partes iguales entre hombres y mujeres. Este hecho también resulta muy positivo para la evolución de nuestro mercado de trabajo. Durante los años 2012 y 2013, tanto la población activa como la población en edad de trabajar se había reducido, rompiendo la tendencia de los años previos. A problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo, como es el envejecimiento de la población, se unían cuestiones coyunturales, como el freno en la recepción de inmigrantes y el aumento de la emigración entre jóvenes españoles en busca de mejores oportunidades laborales. Cuantificar las salidas de españoles al extranjero no es fácil

Gráfico 3 – Evolución de la tasa de empleo según sexo y nivel educativo. 2007-2015



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

por la falta de fuentes de información adecuadas². No obstante, el número de inscripciones de españoles residentes en el extranjero experimentó un fuerte crecimiento hasta 2011, permaneciendo en niveles superiores a los de antes de la crisis desde entonces. Sobre esta cuestión, volveremos más adelante.

Una de las características más reseñables del proceso de creación de empleo es que se ha localizado en personas con un nivel educativo medio o alto. El número de individuos con estudios primarios o menos que tienen trabajo se ha reducido, hecho que muestra las dificultades de acceso al empleo de las personas con poca cualificación. De hecho, incluso durante la fase expansiva las tasas de empleo eran mucho menores que las del resto de colectivos (inferiores al 40% para aquellos con estudios primarios o menos). La destrucción de empleo afectó de forma mucho más intensa a este colectivo, reduciendo sus tasas de empleo en mayor medida que las correspondientes a las personas de nivel estudios medio o alto. En el caso de los hombres, dicha tasa se redujo a la mitad para quienes tienen estu-

² Malo, M. A. y Cueto, B. (2014): "El empleo de los jóvenes en España: del bloqueo de la entrada en el mercado de trabajo a la Garantía Juvenil". MPRA working paper 54473.

dios primarios y en más de 20 puntos si se trata de un nivel secundario de primera etapa³.

Si nos concentramos en lo que ocurre durante el último año y medio, tal y como se observa en el gráfico 3, la creación de empleo ha beneficiado fundamentalmente a personas con un nivel educativo medio y alto, mientras que quienes tienen estudios primarios o menos quedan fuera de este proceso. También debemos tener en cuenta que este colectivo supone un porcentaje importante de nuestra población potencialmente activa, por lo que se trata de un grupo al que se deben dedicar mayores esfuerzos para mejorar sus posibilidades de inserción laboral.

Por otra parte, igualmente hay que considerar que el hecho de que se ocupen personas de media o alta cualificación no implica necesariamente la creación de puestos cualificados como tales, por la existencia de fenómenos como la sobrecualificación, tema sobre el que haremos algún comentario más adelante.

2.1 Empleo asalariado y autónomo

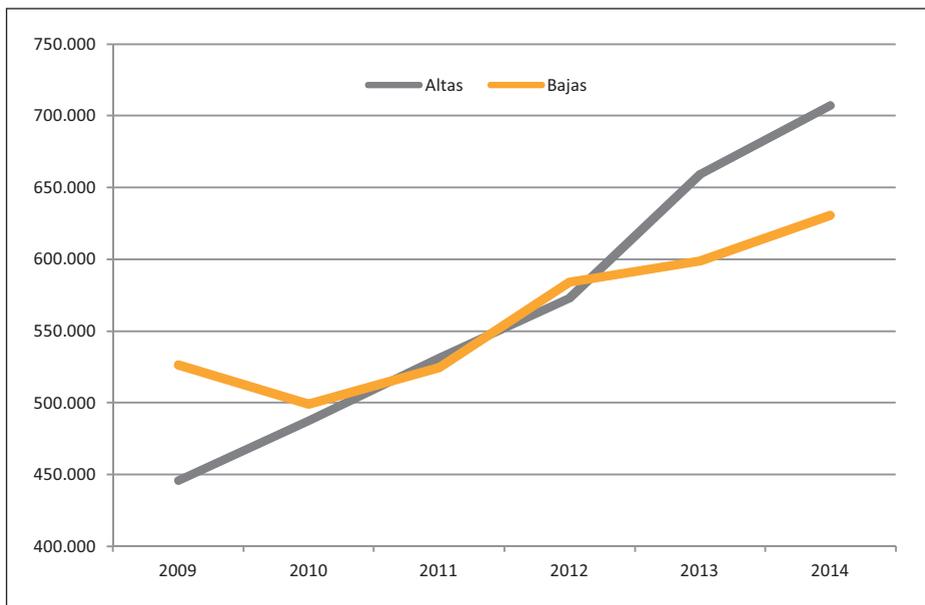
En términos de situación profesional, el 90,9% del empleo creado corresponde a empleo asalariado y, por tanto, el 9,1% a empleo autónomo. Este tipo de ocupación por cuenta propia ha dado mucho que hablar durante los últimos años, como consecuencia de la identificación de autónomos con emprendedores y de las muchas iniciativas que se han puesto en marcha para fomentar el espíritu emprendedor. Sin embargo, si algo caracteriza el empleo autónomo es su heterogeneidad, en términos de actividades económicas o de perfil de la persona. Por tanto, la identificación entre autónomo y emprendedor dista de ser fácil.

La tasa de autoempleo española se ha mantenido relativamente estable durante el período de crisis, en torno al 17%. A pesar de esta estabilidad, debemos tener en cuenta que el número de ocupados por cuenta propia se redujo en 600.000 personas entre 2008 y 2013. Tras llegar a un mínimo de 3 millones de personas autoempleadas en 2011, en el segundo trimestre de 2015 alcanza las 3,1.

El que podemos calificar como ligero incremento del autoempleo debe entenderse en un contexto de alta mortalidad de los negocios creados. La difícil coyuntura económica puede favorecer la entrada en el autoempleo, pero también dificulta la supervivencia de estas iniciativas. Es decir, para entender la evolución del *stock* de autónomos, tenemos que analizar qué

³ En un análisis por cohortes, Malo y Cueto (2014) muestran que el impacto de la crisis ha sido mucho más intenso para los trabajadores con un menor nivel de cualificación, tanto jóvenes como mayores.

Gráfico 4 – Evolución de las altas y bajas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. 2009-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Anuario de estadísticas laborales*, varios años.

ocurre con las entradas y las salidas de esta situación profesional. Tal y como se puede observar en el gráfico 4, el número de altas en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) ha seguido una tendencia creciente en los últimos años⁴. Así, de 446 mil en 2009 se llega a un máximo de 707 mil en 2014. Pero, a la vez que aumenta el número de entradas, también se incrementa el de salidas. Entre 2010 y 2012 el número de altas y el número de bajas era muy similar, de forma que el *stock* de autónomos permanecía constante. Únicamente en el último bienio las altas superan a las bajas y, así, el *stock* de afiliaciones en el RETA ha aumentado.

Por otra parte, también debemos referirnos a la elevada heterogeneidad del colectivo de autónomos, que dificulta la citada identificación con emprendedores. Así, por ejemplo, nos encontramos tanto trabajadores independientes como empleadores. Este segundo grupo es el que presenta más interés por su capacidad para generar nuevos empleos. Sin embargo, en la actualidad representan únicamente un 28,7% del total. Es decir, la mayor parte de los autónomos crean únicamente su propio empleo. Además, hay que tener en cuenta que el autoempleo puede ser una oportunidad para iniciar un negocio, pero también una salida a la falta de empleo asalaria-

⁴ La inclusión en 2008 de los Trabajadores del Régimen Agrario por cuenta propia en el RETA impide disponer de una serie homogénea de altas antes de 2009.

do. Diferenciar el autoempleo de oportunidad del autoempleo de necesidad es complicado, pero resulta relevante por sus implicaciones en términos de posible crecimiento del negocio. En este sentido, las políticas deberían diferenciar más allá de la pura situación legal de estar dado de alta en el régimen específico para autónomos. Tal y como se indicaba en el *Informe España 2012*, el talento empresarial de los emprendedores debería medirse por la dimensión potencial de su proyecto.

2.2 Características del empleo asalariado

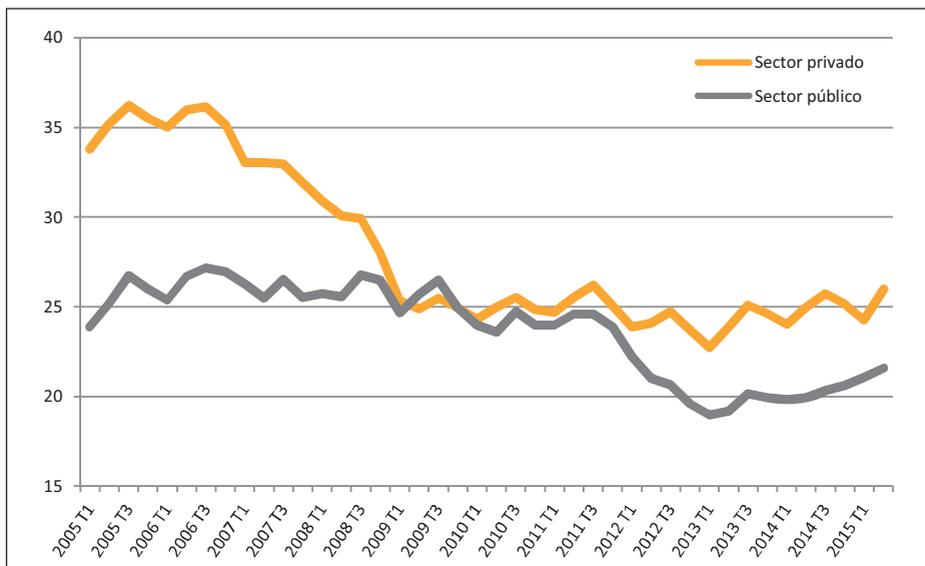
En cuanto al empleo asalariado, nos vamos a referir a tres cuestiones principales: el empleo temporal, el empleo en el sector público y el empleo a tiempo parcial.

La temporalidad era uno de los principales problemas del mercado de trabajo español antes de la crisis, tras alcanzar una tasa del 34,5% en 2006. Las reformas realizadas en los 90 y durante los primeros años del siglo XXI tenían como objetivo principal la reducción del porcentaje del empleo temporal. Su evolución desde el inicio de la crisis era aparentemente positiva. Así, se registraba un mínimo del 21,9% en el primer trimestre de 2013. Sin embargo, este descenso de la tasa de temporalidad únicamente reflejaba la masiva destrucción de puestos de trabajo temporales frente al menor ritmo de caída del empleo indefinido.

La evolución en el último año y medio muestra que también la creación de puestos de trabajo se debe mayoritariamente a la contratación temporal. Así, un 57,9% de los empleos por cuenta ajena generados en el período considerado son contrataciones temporales. La importancia del empleo temporal se percibe con mayor claridad si señalamos que en los seis trimestres analizados, el empleo indefinido aumentó un 3,3% mientras que el temporal lo hizo en un 15%. La consecuencia es un nuevo incremento de la temporalidad, que alcanza el 25,1% en el segundo trimestre de 2015.

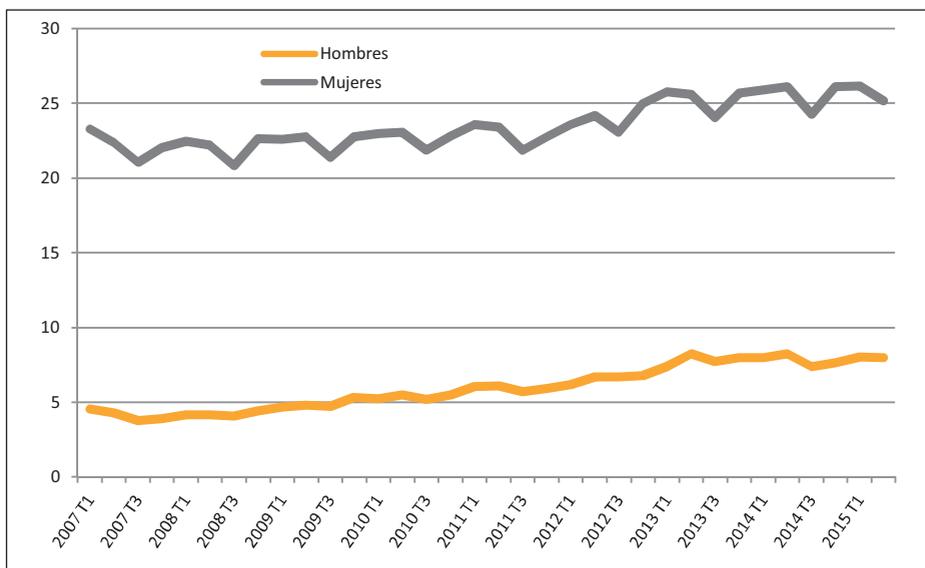
Respecto al empleo en el sector público, aunque ya desde finales de 2008 algunas medidas limitaban la contratación, es a partir de 2011 cuando la necesidad de reducir el déficit condiciona la evolución del empleo público⁵. La limitación de la tasa de reposición de personal y posteriormente la no incorporación de nuevo personal hicieron que tras alcanzar un máximo de 3,3 millones de empleados públicos en el tercer trimestre de 2011, se redujera en casi 400.000 personas en los dos años siguientes.

⁵ Para un análisis más detallado de la evolución del empleo en el sector público puede consultarse Montesinos, A., Pérez, J. J. y Ramos, R. (2014): "El empleo de las Administraciones Públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis". Banco de España, documentos ocasionales, n. 1.402. Los autores también revisan las actuaciones realizadas desde 2008 que tuvieron impacto sobre el personal de las Administraciones Públicas.

Gráfico 5 – Evolución de la tasa de temporalidad según tipo de sector. 2005-2015

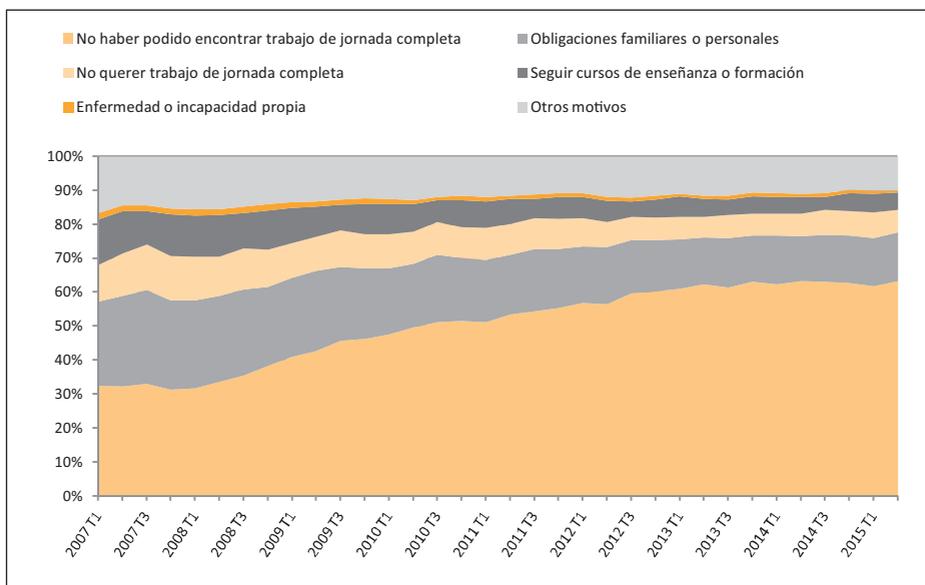
Nota: Se define la tasa de temporalidad como el porcentaje de asalariados con contrato temporal respecto al total de asalariados.

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

Gráfico 6 – Evolución de los ocupados a tiempo parcial según sexo. En porcentaje sobre el total de ocupados. 2007-2015

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

Gráfico 7 – Evolución de los ocupados a tiempo parcial por el motivo de la jornada parcial. En porcentaje. 2007-2015



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

Debemos hacer una referencia adicional al empleo en el sector público, relacionada con la temporalidad. La identificación habitual de los trabajadores en el sector público con personal funcionario nos puede llevar a concluir que la temporalidad es un fenómeno exclusivo del sector privado, lo que sería por completo equivocado. Tal y como se puede observar en el gráfico 5, se situaba en torno al 25% hasta 2011. Aunque hasta 2009 esta tasa era sustancialmente más baja que en el sector privado, a partir de este año se igualan, como consecuencia de la destrucción de empleo temporal en el sector privado.

La temporalidad en el sector público tuvo una fase de reducción en 2012-2013, como consecuencia de las distintas medidas puestas en marcha para controlar el gasto público, pero desde entonces sigue una tendencia creciente, al igual que en el sector privado. En resumen, las medidas para reducir la temporalidad en nuestro mercado de trabajo deberían considerar que también constituye una característica del sector público y que, por lo tanto, este hecho debe tenerse en cuenta a la hora de diseñar políticas de lucha contra la precariedad.

Finalmente, nos referiremos al empleo a tiempo parcial. España registra una de las tasas más bajas de empleo a tiempo parcial en la Unión Europea (un 19,6% en 2014 en la Unión Europea-28, frente al 15,8% en España, de acuerdo con Eurostat). Al igual que en el caso de la mayor par-

te de los países europeos, se trata fundamentalmente de empleo femenino. Mientras que en el período anterior a la crisis, la tasa de empleo a tiempo parcial masculina no superaba el 5%, en el caso de las mujeres superaba el 20% (gráfico 6). La tendencia desde 2009 es creciente, tanto entre los hombres como entre las mujeres. Así, el empleo a jornada parcial alcanza, en el segundo trimestre de 2015, un 25,2% en el caso de las mujeres y un 8% en el de los hombres.

Es habitual vincular la jornada parcial con empleo precario. A priori, no hay razones que justifiquen esta identificación, pero ciertas características hacen fácil su asociación. La principal es que el empleo a tiempo parcial no es voluntario en la mayor parte de las ocasiones. Así, la parte negativa del incremento del empleo a tiempo parcial es que ha venido acompañado de un aumento de quienes se encuentran en esta situación porque no han podido acceder a un trabajo a jornada completa. Tal y como se puede apreciar en el gráfico 7, en el segundo trimestre de 2015, un 63,3% de los ocupados a tiempo parcial desearían trabajar a tiempo completo, cuando poco más de una tercera parte se encontraban en esa situación en 2007.

2.3 Evolución del empleo por ramas de actividad

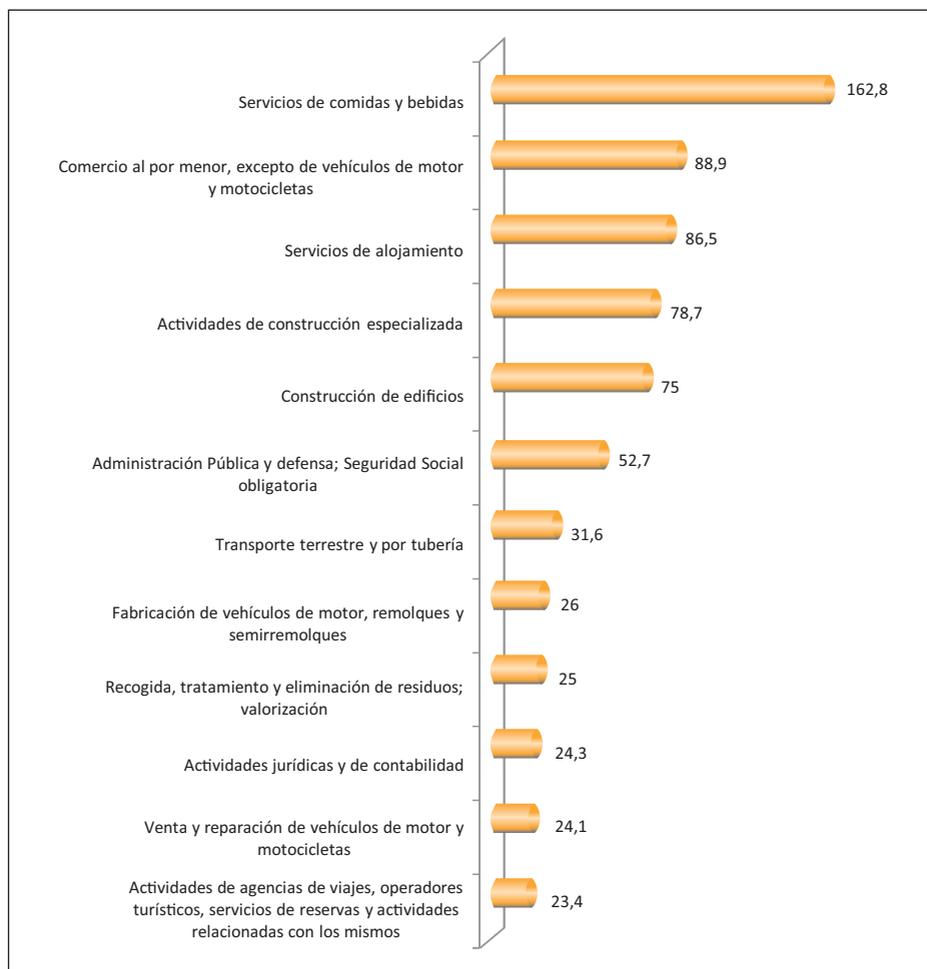
El análisis de las ramas de actividad en las que se genera empleo resulta de gran interés para conocer el potencial de crecimiento de esas ramas y el tipo de ocupaciones asociadas. En el gráfico 8 se puede observar que la creación de empleo se da en la mayor parte de las ramas de actividad, con crecimientos normalmente por debajo de las 25.000 personas en el período considerado (primer trimestre de 2014 a segundo trimestre de 2015). Vamos a señalar aquellas que han tenido un incremento más intenso.

Tres cuartas partes de los empleos generados se concentran en 12 ramas. De hecho, sólo los “Servicios de comidas y bebidas” suponen el 17,8% del total y, si añadimos los “Servicios de alojamiento”, la suma asciende a un 27,2%. Con estas cifras podemos concluir que son dos ramas muy ligadas al turismo las que han conseguido contribuir a la creación de empleo en España. Se trata, por tanto, de un sector clave en nuestra recuperación económica.

Las siguientes ramas que contribuyen a la evolución positiva de la ocupación son el “Comercio al por menor” (con un 9,7%) y dos ramas relacionadas con la construcción, que suman un 16,8%.

A partir de estos datos, podemos señalar que el crecimiento del empleo recae en tres ramas de actividad: hostelería, comercio y construcción. Se trata, en general, de sectores intensivos en trabajo, lo que puede contribuir a una generación rápida de empleo. Sin embargo, también se trata de sectores poco intensivos en innovación y desarrollo, lo que limita sus perspectivas de largo plazo y explica, al menos en parte, que la mayor parte de las ocu-

Gráfico 8 – Variación absoluta en el número de ocupados por ramas de actividad. En miles. Primer trimestre de 2014-Segundo trimestre de 2015



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

paciones que se hayan generado sean de media o baja cualificación, como veremos a continuación.

Por otra parte, también es reseñable la contribución de la construcción, sector que sufrió la mayor caída de puestos de trabajo hasta 2013. Se trata de un dato positivo, pero tampoco debemos esperar que pueda volver a emplear al mismo número de ocupados que antes de la crisis. La sexta rama está ligada al sector público y su crecimiento ha aportado un 5,8% de la creación de empleo experimentada en el período estudiado, una vez que se han reducido las restricciones a la contratación de personal en las Administraciones Públicas, probablemente como consecuencia de las convocatorias

electorales de este año. Tal y como se puede observar en el gráfico, las restantes ramas de actividad han aportado todas ellas menos de un 4% del total del empleo generado.

En resumen, la creación de empleo se ha concentrado en pocas ramas de actividad, en su mayoría caracterizadas por empleo de baja o media cualificación. A pesar de las muchas ocasiones en que se ha hablado de cambio en el modelo económico, los datos muestran que esto no ha ocurrido y que nuestro país sigue dependiendo de turismo y construcción para reducir el desempleo.

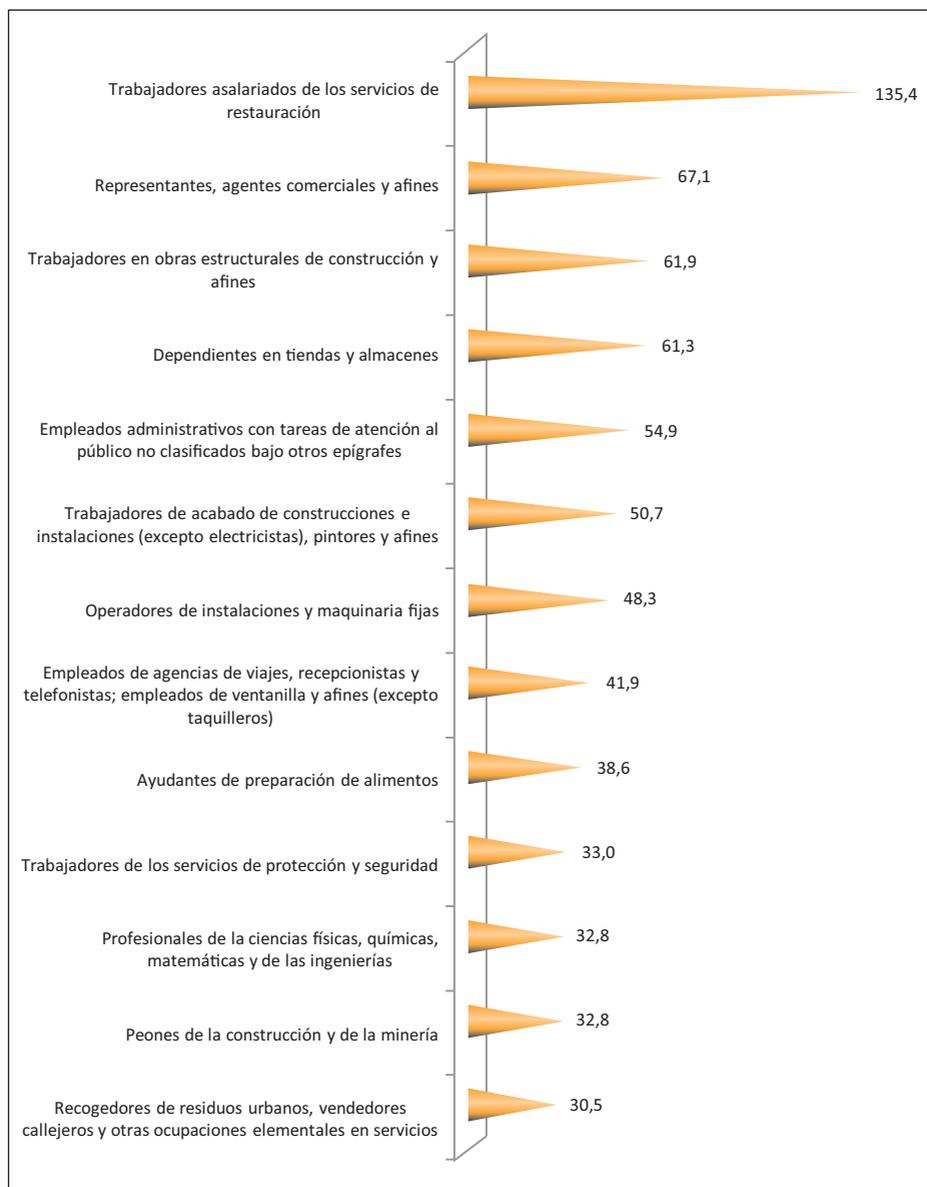
2.4 Evolución del empleo según ocupación

En el gráfico 9 se muestra la variación en el período estudiado del número de ocupados según la ocupación desarrollada. Como cabe esperar, dado el crecimiento sectorial expuesto, el mayor aumento en términos de ocupaciones corresponde a los “Trabajadores asalariados de los servicios de restauración”, que suponen un 14,8% del empleo total generado (135.000). Si a ésta añadimos otras doce ocupaciones adicionales, el conjunto supone el 75% del empleo creado. Entre ellas, encontramos algunas relacionadas con la construcción (“Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines”, “Trabajadores de acabado de construcciones e instalaciones –excepto electricistas–, pintores y afines”, “Operadores de instalaciones y maquinaria fijas”, “Peones de la construcción y de la minería”) y con el comercio (“Dependientes en tiendas y almacenes”), las otras dos ramas de actividad que suponían un mayor porcentaje del nuevo empleo.

Un rasgo que se debe destacar es que pocas de las ocupaciones situadas en los primeros puestos del gráfico corresponden a puestos de alta cualificación. Únicamente en el puesto once aparecen los “Profesionales de las ciencias físicas, químicas, matemáticas y de las ingenierías” (grupo 2). Un 9,2% de los nuevos empleos corresponde a ocupaciones del grupo 2 y un 10,5% al grupo 3. El grupo 1 apenas ha cambiado (se ha reducido en un 0,2%) y, por el contrario, los grupos 7 a 9 han crecido en un 38,2%. Es decir, la mayor parte de los puestos de trabajo creados son de cualificación media y baja.

Esta característica debemos relacionarla con otro rasgo comentado previamente: que el mayor crecimiento del empleo se ha registrado entre personas con un nivel educativo medio alto. La explicación de ambos hechos es la sobrecualificación. Si comparamos el nivel educativo con la ocupación desarrollada (tabla 1), observamos que, efectivamente, una elevada proporción de personas con estudios universitarios desarrolla su trabajo en ocupaciones de media o baja cualificación. Así, un 47,3% se enmarca en ocupaciones de los grupos 1 y 2. Sin embargo, en el otro extremo, un 12,7% son empleados administrativos y otro 12,8% trabajadores de servicios. De la misma forma,

Gráfico 9 – Variación absoluta en el número de ocupados por ocupación. En miles. Primer trimestre de 2014-Segundo trimestre de 2015



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

las personas con estudios de Formación Profesional se ocupan principalmente como trabajadores de servicios, casi en la misma proporción que quienes tienen estudios secundarios con una orientación general.

Tabla 1 – Relación entre nivel de estudios y ocupación desarrollada. En porcentaje. 2015

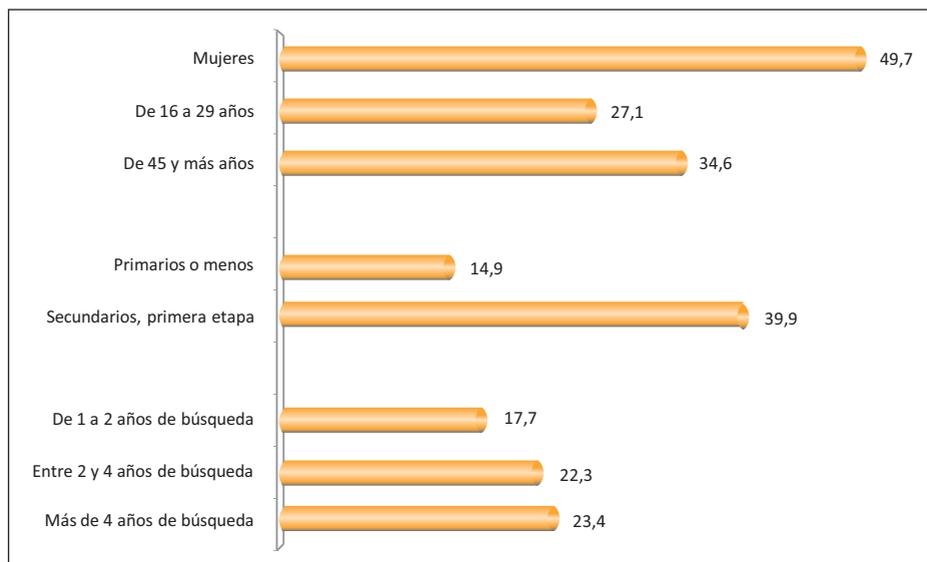
	Primarios o menos	Secundarios primera etapa	Secundarios orientación general	Secundarios orientación profesional	Superiores	Total
Directores y gerentes	2,9	2,4	4,9	1,5	6,5	4,4
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	0,1	0,2	1,6	1,1	40,8	17,4
Técnicos y profesionales de apoyo	1,9	4,3	15,5	8,5	15,1	10,6
Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	2,2	5,5	15,8	10,1	12,7	10,2
Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio	25,0	29,0	31,3	37,6	12,8	23,0
Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	6,6	4,6	2,0	2,1	0,7	2,5
Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción	16,8	18,0	8,2	17,1	5,4	11,1
Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	10,3	14,1	6,7	10,0	2,6	7,5
Ocupaciones elementales	34,3	21,4	13,0	11,5	3,0	12,8
Ocupaciones militares	0,0	0,4	1,1	0,5	0,4	0,5
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre de 2015.

La sobrecualificación no es necesariamente negativa, si se trata de un fenómeno temporal que constituye un puente hacia las profesiones adecuadas al nivel de estudios obtenidos. Sin embargo, en el caso español, las cifras parecen indicar que se trata de un fenómeno que se mantiene en una elevada proporción incluso tras años de experiencia profesional.

3. Retos en el corto y medio plazo

Las cifras de crecimiento del empleo invitan al optimismo. Sin embargo, debemos tener en cuenta que la cifra de parados en el segundo trimestre de 2015 aún alcanza los 5,149 millones y la tasa de desempleo se sitúa en un 22,4%. Además, algunas características de la población parada nos hacen reflexionar sobre las dificultades de inserción de algunos grupos. Entre és-

Gráfico 10 – Características de la población parada. En porcentaje. 2015

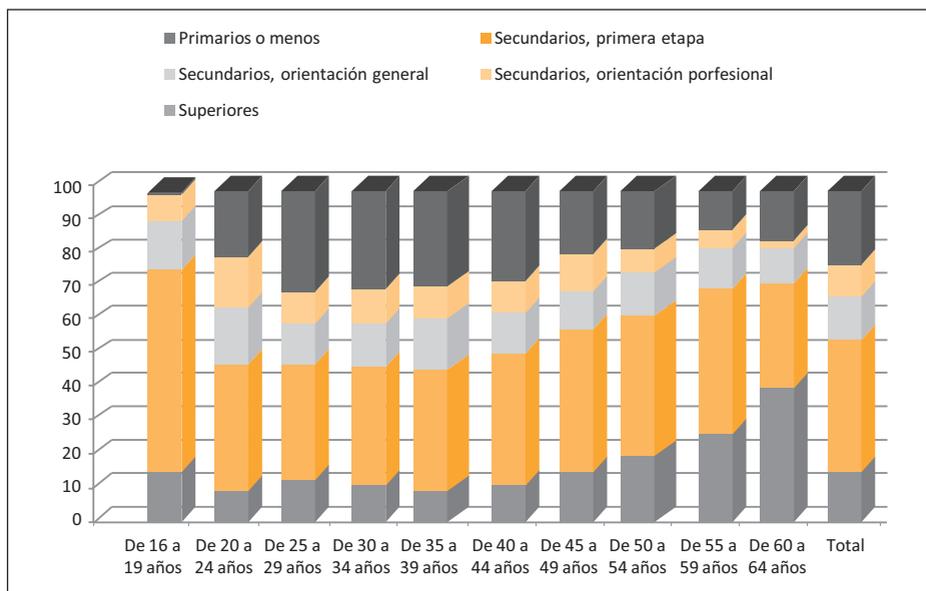
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre de 2015.

tas, cabe destacar el alto porcentaje de parados de larga duración, la baja cualificación de un elevado grupo de parados y la intensidad del desempleo entre los jóvenes y las personas mayores de 45 años.

Como se puede observar en el gráfico 10, más de una cuarta parte del total de parados son jóvenes menores de 29 años. Aunque la atención de las políticas se ha concentrado mucho en este colectivo, no debemos dejar de señalar que más de una tercera parte son personas mayores de 45 años. Este grupo también presenta problemas importantes de inserción laboral, puesto que normalmente en él también se concentran los parados de larga duración y los de menor cualificación. Sin una orientación adecuada, las probabilidades de vuelta al empleo son muy bajas, lo que puede llevar a la exclusión laboral y a la pobreza.

3.1 La formación de la población desempleada

Una de las características clave de la población parada es su bajo nivel de cualificación. Más de la mitad de los parados españoles tienen estudios no especializados, es decir, primarios o secundarios de primera etapa. Tal y como hemos visto previamente, este colectivo tiene bajas tasas de empleo, el impacto de la crisis ha sido superior y, por el momento, no se está beneficiando de la creación de empleo durante el último año y medio.

Gráfico 11 – Población parada por nivel educativo y grupos de edad. En porcentaje. 2015

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, segundo trimestre de 2015.

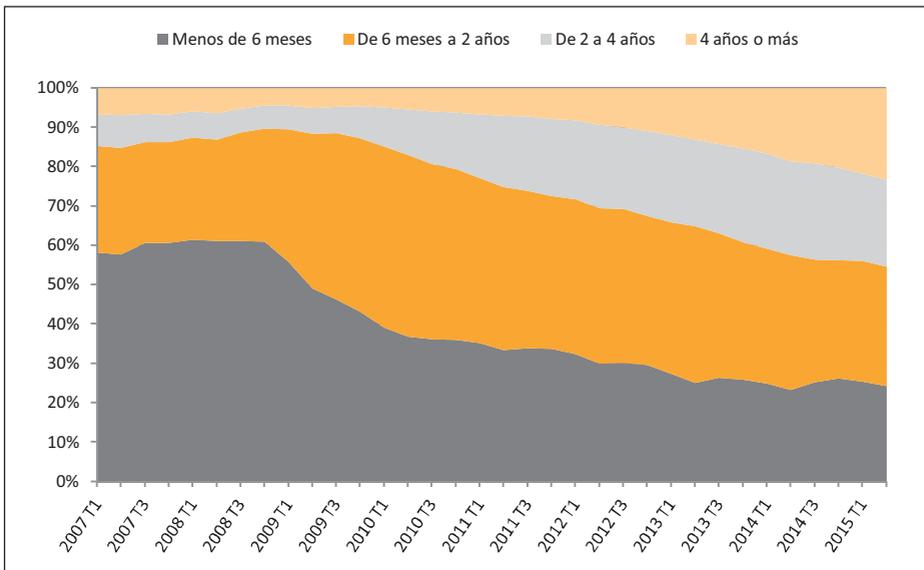
Como vemos en el gráfico 11, el 54,8% de la población parada tiene como máximo estudios obligatorios. Además, no se trata de un rasgo que caracterice únicamente a las personas de más edad, que pudieron alcanzar menores niveles educativos en su juventud. En estos grupos, el porcentaje de personas con estudios obligatorios llega a superar el 70% en el caso de los mayores de 55 años. No obstante, también entre los menores de 40 años se observa que en torno a la mitad de los parados tienen estudios primarios o secundarios de primera etapa. A partir de estas características podemos concluir que este colectivo necesita medidas de apoyo para su integración laboral, puesto que por sí mismo sus posibilidades de inserción son bajas.

Por otra parte, también se puede destacar que hay una elevada proporción de personas con estudios universitarios en comparación con quienes tienen estudios de Formación Profesional superior o Bachiller.

3.2 El desempleo de larga duración

Una de las características que dificultan la inserción en el mercado de trabajo es la duración del período de desempleo. Cuanto más tiempo está una persona alejada de la ocupación, mayor es la pérdida de capital humano, y más complicada resulta la vuelta al empleo.

Gráfico 12 – Evolución de la población parada por tiempo de búsqueda de empleo. En porcentaje. 2007-2015



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

Si consideramos como parados de larga duración aquellos que llevan 2 o más años sin empleo, este colectivo suponía menos de un 15% en 2007 (gráfico 12), mientras que en el segundo trimestre de 2015 casi llega al 50% (un 45,4%). En cambio, el porcentaje de parados que llevan menos de 6 meses en desempleo comienza a disminuir de forma drástica a partir de 2009, hasta situarse en un 24,2% en el segundo trimestre de 2015.

Además, los parados de larga duración son en su mayoría mayores de 45 años (un 41,5% en el segundo trimestre de 2015, frente al 24,6% de los parados de corta duración) y personas con un nivel educativo bajo (un 16,5% con estudios primarios o menos, frente al 11,3% de los parados de corta duración). Es decir, junto a la larga duración del período de desempleo se presentan otras características que también contribuyen a dificultar la reinserción en el mercado de trabajo. De nuevo, este colectivo necesita medidas de apoyo que mejoren su situación relativa en el mercado de trabajo.

3.3 El desempleo juvenil

Uno de los colectivos más afectados por el desempleo son los jóvenes. El hecho de que los menores de 25 años hayan superado tasas de paro del 50% ha disparado las alarmas sobre las consecuencias del desempleo en este colectivo. Los datos de la Encuesta de Población Activa muestran que, en el segundo trimestre de 2015, su tasa de actividad se situaba en un 38,9%,

lo que implica un descenso de más de 10 puntos en 6 años. Parte de este descenso se debe al incremento de los jóvenes que cursan estudios. Así, el porcentaje de menores de 25 años que está estudiando se sitúa en un 70,3% en el segundo trimestre de 2015, cuando en 2007 no llegaba al 60%.

El incremento de la inactividad por razón de estudios explica en parte el dramático ascenso de la tasa de paro juvenil. Pero la razón principal ha sido que la destrucción de empleo se ha concentrado en este colectivo y ha intensificado gravemente las dificultades en la transición del sistema educativo al empleo. Además, la creación de empleo del último año y medio ha beneficiado poco a los más jóvenes. Del total de empleo creado, únicamente un 9,2% corresponde a menores de 25 años.

El aumento del paro juvenil no es una característica única de nuestro mercado de trabajo sino que ha sido común a la mayor parte de los países europeos, si bien en España dicho crecimiento ha sido de mayor intensidad. Así, la Unión Europea lanza el programa Garantía Juvenil, con el objetivo de proporcionar a los menores de 25 años⁶ algún tipo de oferta (formación, prácticas, empleo) en un período corto (4 meses) tras el fin de los estudios o el inicio del período de paro. La Garantía Juvenil surge a semejanza de los programas implementados por los países nórdicos durante los años 80 y 90, para evitar el desempleo de larga duración durante el tránsito del sistema educativo al mercado laboral. A pesar de las expectativas que se hayan podido generar, la evidencia sobre su impacto es limitada y dista de ser concluyente sobre la existencia de un efecto positivo, el cual depende del tipo de medidas, de las características de los jóvenes, de la capacidad de los servicios públicos para llevar a cabo los programas o de la coyuntura económica⁷.

El proceso de puesta en marcha de la Garantía Juvenil en España ha tenido que considerar las características del mercado de trabajo español, en un contexto descentralizado en el que las competencias en políticas activas recaen en las comunidades autónomas y con pocos recursos si tenemos en cuenta la magnitud del paro juvenil (muy superior a las cifras de otros países europeos en los que se implementó⁸). En los próximos meses, veremos cuáles serán los resultados de estas medidas, pero ya podemos señalar que uno de los aspectos más controvertidos ha sido la puesta en marcha de una plataforma nueva para la inscripción de los potenciales destinatarios de los programas, la cual ha cosechado un número muy bajo de inscripciones. El programa está dirigido a jóvenes no ocupados y que no cursen estudios ni formación, ascendiendo los potenciales destinatarios a 845 mil, según las cifras aportadas por

⁶ En el caso español, el límite de edad se amplió a los 29 años en julio de 2015.

⁷ Véase el documento de la Organización Internacional del Trabajo *Garantías Juveniles: ¿una respuesta a la crisis del empleo juvenil?*

⁸ Con cifras inferiores al 25% mientras que en España se situaba en torno al 50%.

el Gobierno. En agosto de 2015 se encontraban inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil 95.399 jóvenes⁹, lo que implica menos de un 8% de los posibles usuarios. La cifra resulta muy baja en cuanto a las expectativas que podríamos tener dada la magnitud del paro juvenil en nuestro país.

En este sentido, podemos realizar varias consideraciones. En primer lugar, el registro telemático con identificación electrónica ha podido suponer una barrera de entrada para muchos jóvenes, en especial para aquellos con un bajo nivel educativo o menor acceso a recursos digitales. Además, los problemas de registro con el formulario han sido muchos, de acuerdo con las quejas de numerosos usuarios en entidades colaboradoras, blogs y otras plataformas. Y, por otra parte, la decisión de participar en los programas sigue recayendo en los destinatarios de los mismos. Esto puede suponer dejar fuera del sistema a las personas que tienen menos información o menos confianza en la iniciativa pública como fuente de información y de ayuda para mejorar su situación en el mercado de trabajo. En este sentido, la mayor proactividad de los parados (jóvenes o no) también debería venir acompañada de un mayor esfuerzo de los servicios públicos de empleo por llegar a los usuarios, por informar y por potenciar la participación en las medidas disponibles. Asimismo, la creación de una nueva plataforma de registro supone infrautilizar una herramienta tan valiosa como son los registros de los servicios públicos de empleo. De hecho, en diciembre de 2013, del total de parados registrados, 412.584 eran jóvenes menores de 25 años. Aunque esta cifra sigue estando lejos de la previsión del Gobierno, es muy superior a la de actuales inscritos en la nueva plataforma. Su uso podría haber supuesto una mayor implicación de las comunidades autónomas a la vez que hubiera simplificado sustancialmente el proceso de inscripción.

4. Las políticas de empleo

Las políticas de empleo deberían tener un papel clave durante la crisis económica, pero también en la fase de recuperación. Por una parte, los aún altos índices de desempleo hacen necesarias medidas que eviten la falta de ingresos en los hogares en los que sus miembros no tienen empleo. En este sentido, las prestaciones por desempleo son un factor muy relevante. Por otra parte, hemos visto que una elevada proporción de parados se encuentran en situación de desventaja para afrontar la búsqueda de empleo. Jóvenes, parados de larga duración o con un bajo nivel formativo necesitan medidas de apoyo que mejoren su posición relativa, por lo que las políticas activas también son un elemento básico.

⁹ Según datos de inscripción en el sistema del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/Datos_GJ_Inscripcion_31AGO15_DELEGADA.pdf).

4.1 La protección por desempleo

El sistema de protección por desempleo desempeña una función clave en los momentos de crisis, puesto que permite mantener un cierto nivel de renta a aquellas personas que dejan de tener ingresos como consecuencia de la pérdida del empleo. El número de personas con algún tipo de prestación se incrementó rápidamente entre 2007 y 2010, para estabilizarse a continuación en cifras ligeramente inferiores a los 3 millones y experimentar un descenso hasta los 2,5 millones en 2014 (gráfico 13). Sin embargo, la explicación tanto de la estabilización como de la posterior caída se debe fundamentalmente al agotamiento de la prestación, no a una mejora en el acceso al empleo. De hecho, observamos que ya en 2010 disminuye el número de perceptores de la prestación contributiva¹⁰, situación que vuelve a producirse en 2014. En cambio, se incrementaba el correspondiente al subsidio de desempleo y a la Renta Activa de Inserción (RAI), si bien su cifra es mucho más pequeña.

Lo dicho anteriormente también se observa en la tabla 2. El porcentaje de bajas en el sistema de protección por desempleo que se debe al agotamiento de la prestación pasa de un 29,9% en 2008 al 47,4% en 2009, alcanzando un máximo del 51% en 2012, que asciende al 58,2% en el caso de la prestación contributiva. A partir de este año, disminuye ligeramente en 2013 y en mayor medida en 2014. En cambio, comienzan a aumentar las bajas por colocación, que habían registrado un mínimo del 39,6% del total en 2012 y que ascienden al 48,1% en 2014. El cambio de coyuntura económica que hemos explicado en el apartado anterior, con la creación de empleo expuesta, explica sin duda este cambio de tendencia.

Debemos tener en cuenta que la duración de la crisis ha generado algunas dudas sobre el funcionamiento de nuestro sistema de protección por desempleo, derivadas de la tendencia decreciente en la tasa de cobertura, que alcanza un mínimo del 58,9% en 2014¹¹ y del aumento en el número de hogares sin ningún tipo de ingresos¹². A pesar de la puesta en marcha de programas temporales dirigidos a este tipo de desempleados, observamos que casi la mitad de la población parada no recibe ningún tipo de prestación o subsidio¹³. En general, estos programas tienen una duración

¹⁰ Debemos recordar que la duración máxima de la prestación contributiva es de 2 años. Así, en 2010 agotan su derecho aquellos que perdieron su trabajo en 2008.

¹¹ Datos de la Estadística de Prestaciones por Desempleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. En lo que llevamos de 2015, dicha tasa sigue reduciéndose, pues se ha situado en el 55,9% en julio.

¹² Según los datos de la EPA, 757,2 mil en el segundo trimestre de 2015, cuando en 2007 no llegaban a 400 mil.

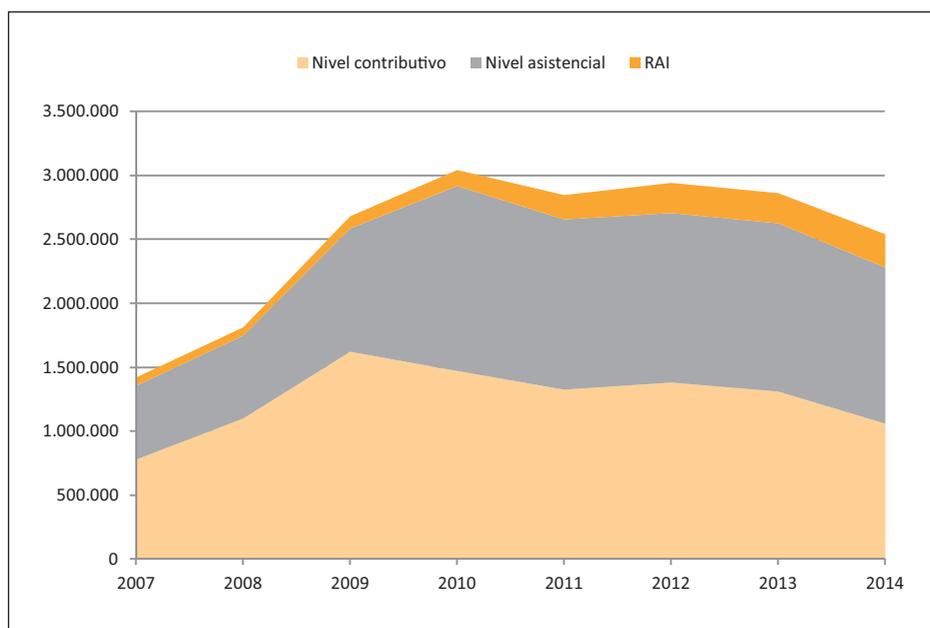
¹³ En agosto de 2009 se puso en marcha el PRODI (Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción), que fue sustituido por el programa PREPARA en febrero de 2011.

Tabla 2 – Evolución de las bajas en el sistema de protección por desempleo según causa. En porcentaje sobre las bajas totales. 2008-2014

	Por agotamiento de la prestación				Por colocación			
	Totales	Nivel contributivo	Nivel asistencial	RAI	Totales	Nivel contributivo	Nivel asistencial	RAI
2008	29,9	30,1	25,5	65,1	59,2	63,3	46,8	20,9
2009	47,4	52,5	23,2	66,0	44,3	43,3	50,5	19,9
2010	47,6	54,4	31,1	66,3	42,9	41,6	47,3	19,8
2011	45,9	51,4	32,4	63,1	44,3	44,3	46,2	22,8
2012	51,0	58,2	28,1	63,6	39,6	37,6	47,8	23,0
2013	48,1	56,1	24,5	60,9	42,5	39,7	52,6	26,9
2014	42,0	49,1	24,1	54,5	48,1	45,8	56,1	31,9

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

Gráfico 13 – Evolución de los beneficiarios del sistema de protección por desempleo por modalidad. 2007-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

limitada (6 meses) y han llegado a pocas personas, puesto que sus propias características limitan el potencial número de perceptores. Así, el programa PRODI benefició a 852.249 personas entre agosto de 2009 y febrero de

2011¹⁴ y el PREPARA a 613.281 personas entre diciembre de 2011 y julio de 2015¹⁵.

En diciembre de 2014, el Gobierno pone en marcha el Programa Especial de Activación para el Empleo, dirigido a parados de larga duración con responsabilidades familiares que hayan agotado otras ayudas (subsidio, RAI, PRODI o PREPARA). En julio de 2015, eran 56.573 las personas beneficiarias de este programa. De nuevo, el número de beneficiarios es limitado en comparación con la población desempleada de larga duración, lo que sin duda contribuye a que la tasa de cobertura del sistema siga cayendo¹⁶.

4.2 Las políticas activas

El componente activo de las políticas de empleo resulta clave en un momento de crisis como el actual. La información presentada en los apartados previos ha puesto de manifiesto que las características de la población parada hacen necesaria la puesta en marcha de medidas que mejoren sus posibilidades de inserción laboral. La baja cualificación de algunos parados y la elevada proporción de desempleados de larga duración son dos rasgos que dificultan el acceso al empleo, por lo que la formación y la orientación profesional son componentes básicos de las políticas activas.

Sin embargo, a pesar de la reforma realizada en 2011, o de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, lo que caracteriza a las políticas activas realizadas en los últimos años es la reducción de los recursos dedicados a este tipo de programas. Tal y como indican Cueto y Suárez¹⁷, a partir de los datos que aparecen en los Programas Anuales de Políticas de Empleo (PAPE), el presupuesto en 2013 es inferior a los 4.000 millones de euros y, aunque en los años siguientes se ha incrementado, sigue siendo sustancialmente menor al del período anterior a 2012¹⁸. Como consecuencia tanto de este recorte como del incremento del número de desempleados, el gasto por persona en 2012 era inferior a 1.000 euros, muy lejos de las cifras de Alemania (casi 4.000 euros por persona), Francia (4.200) o Dinamarca (casi 9.000)¹⁹.

¹⁴ Nota de Prensa del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de 2 de marzo de 2011.

¹⁵ Nota de Prensa del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de 14 de agosto de 2015.

¹⁶ En julio de 2015 se sitúa en el 58,5%, 2 puntos menos que en el mismo mes del año anterior.

¹⁷ Cueto, B. y Suárez, P. (2015): "El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las comunidades autónomas", en *Ekonomiaz. Revista vasca de economía*. Número dedicado a Crisis salarial, paro y desigualdades. ¿Cuál es el futuro del Empleo?, n. 87 (pp. 282-309).

¹⁸ La dotación presupuestaria para 2015 asciende a 4.788 millones de euros.

¹⁹ Datos de Eurostat, 2015.

Tabla 3 – Evolución del gasto en políticas activas según tipo de medida. En porcentaje. 2004-2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Servicios de empleo	12,2	13,6	13,1	12,6	14,6	16,9	14,7	13,0	13,3
Formación	19,5	22,0	20,0	19,4	21,0	22,4	21,3	23,1	23,8
Ayudas al empleo	45,0	44,2	44,6	38,7	32,5	28,7	31,5	32,3	34,3
Empleo protegido	5,1	2,8	2,9	8,5	9,6	9,2	9,6	10,0	5,5
Creación directa de empleo	12,9	9,7	8,5	8,6	9,2	10,2	9,2	7,5	5,3
Ayudas al autoempleo	5,4	7,6	10,8	12,2	13,2	12,6	13,7	14,1	17,8
Total (*)	5.259,7	6.123,4	7.104,7	7.564,9	7.708,7	8.278,0	8.956,7	8.513,6	6.518,9

(*) En millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Un aspecto central de la reforma realizada ha sido condicionar la financiación autonómica a la evolución de determinados indicadores²⁰. Aunque éstos se entienden como evaluación, se trata de indicadores de ejecución y no de resultados o impacto, lo que limita los potenciales efectos positivos de dicha condicionalidad. La evaluación, en términos de impacto de las medidas sobre los colectivos destinatarios en comparación a un grupo de control, sigue siendo un aspecto pendiente de las políticas de empleo que se llevan a cabo en nuestro país.

Un segundo aspecto a señalar como característico de las políticas activas en España es la concentración de recursos en ayudas al empleo. En la tabla 3 se muestra la evolución del gasto en políticas activas según tipo de medidas para el período 2004-2012. Se puede observar que las ayudas al empleo siguieron una tendencia decreciente hasta 2009, para aumentar desde entonces, suponiendo en 2012 más de una tercera parte del total. Además, es previsible que sigan aumentando tras la puesta en marcha en febrero de 2014 de la “tarifa plana” para la contratación, que consiste en la reducción de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social²¹.

A este tipo de programas debemos unir el gasto en ayudas al autoempleo, que ha sido la partida que más ha crecido en el período considerado. Si en 2005 únicamente suponía el 5,4% del gasto total, en 2012 asciende al 17,8%. Además de programas consolidados –como puede ser la capitalización de las prestaciones por desempleo–, debemos añadir la tarifa plana para autónomos que inicialmente se planteaba para jóvenes, pero que se extendió al resto de parados posteriormente²².

²⁰ Pueden consultarse en los distintos Programas Anuales de Políticas de Empleo.

²¹ Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida.

²² Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y la creación de empleo, y, posteriormente, Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

En contraposición, debemos señalar, por una parte, la estabilidad de la partida dedicada a formación y el descenso del porcentaje dedicado a servicios de empleo, que, tras suponer un máximo del 16,9% en 2009, únicamente alcanza el 13,3% en 2012. Aunque en las diversas iniciativas y programas (Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, Programa Especial de Activación, entre otros) se hace referencia a la importancia de contar con “servicios públicos de empleo modernos, capaces de prestar servicios personalizados y eficaces”, la realidad es que los existentes en la actualidad tienen cada vez menos recursos, que resultan del todo insuficientes para atender a los parados y poder ofrecerles un itinerario personalizado.

En resumen, a pesar del acuerdo sobre la falta de impacto de las ayudas al empleo²³, en los últimos años se han generalizado bajo la forma de una tarifa plana a la contratación. Por el contrario, los recursos dedicados a orientación y formación se reducen, con el consiguiente descenso en el número de desempleados que pueden acceder a itinerarios personalizados o a acciones formativas que mejoren sus posibilidades de inserción laboral. A pesar de la teórica apuesta por itinerarios personalizados en la reforma de 2011 y por la formación, la mayor parte de los recursos se dedican a otro tipo de medidas.

5. Consideraciones finales

La evolución del mercado de trabajo en el último año y medio nos permite tener expectativas positivas sobre la recuperación económica. En los últimos seis trimestres se han creado 915.000 puestos de trabajo, tras siete años de intensa destrucción de empleo. Sin embargo, los retos a los que nos enfrentamos tienen la suficiente entidad como para que seamos realistas y asumamos que aún queda mucho tiempo para que el mercado laboral se encuentre en una situación que pueda ser calificada como positiva.

²³ Las evaluaciones realizadas coinciden en señalar la falta de impacto positivo de las ayudas al empleo si éstas no se concentran en grupos específicos. Véase Toharia, L., Arranz, J. M., Cebrián, I., García-Serrano, C., Hernanz, V., Moreno, G. y Pitarch, J. (2009): “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”. Fondo de Investigación en Protección Social. Disponible en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115801.pdf>; García Pérez, J. I. y Rebollo, Y. (2009): “The use of permanent contracts across Spanish regions: do regional wage subsidies work?”, en *Investigaciones económicas*, n. 33 (1) (pp. 97-130); Cebrián, I., Moreno, G. y Toharia, L. (2011): “La estabilidad laboral y los programas de fomento de la contratación indefinida”, en *Hacienda Pública Española*, vol. 3(198) (pp. 103-127); Arranz, J. M., García Serrano, C. y Hernanz, V. (2013): “Active labour market policies in Spain: A macroeconomic evaluation”, en *International Labour Review*, vol. 152 (2) (pp. 327-348).

La población desempleada todavía supera los cinco millones de personas, con un elevado porcentaje de personas con baja formación y una proporción creciente de parados de larga duración. Es decir, entre nuestros desempleados, una amplia mayoría necesita medidas de apoyo para mejorar sus posibilidades de inserción laboral, pues, en caso contrario, sus probabilidades de exclusión son elevadas.

También debemos tener en cuenta cuáles son las características de los puestos creados. La creación de empleo se ha concentrado en hostelería, comercio y construcción. Se trata de sectores de bajo valor añadido, con empleos predominantemente temporales. En este sentido, un aspecto preocupante es la falta de ramas de actividad con un alto componente de innovación y desarrollo que contribuyan en porcentajes importantes a la creación de empleo. Este rasgo condiciona el desarrollo económico de nuestro país y aumenta la incidencia de la sobrecualificación.

Por otra parte, la falta de políticas activas con suficiente entidad como para llegar a un elevado porcentaje de parados limita las posibilidades de inserción laboral de éstos. En especial, de aquellos que llevan más tiempo en situación de desempleo o tienen menor nivel formativo. Ello puede conducir a la exclusión y a un aumento de la tasa de paro estructural de nuestro país. Los programas que se han puesto en marcha en los últimos años consisten fundamentalmente en ayudas al empleo, mientras que la formación y la orientación tienen una importancia menor, cuando probablemente son las medidas que más pueden ayudar a los parados que no han tenido contacto con el mercado de trabajo durante un largo período de tiempo. Es necesaria una apuesta por los servicios públicos de empleo, que los convierta en un punto de información y asesoramiento personalizado para las personas desempleadas.

Los próximos trimestres serán claves para definir la recuperación económica. Además de consolidar la creación de empleo, su calidad es un tema de gran relevancia. El objetivo no debería ser únicamente la reducción del desempleo, sino también la inserción laboral de los grupos con mayores problemas de inserción y el descenso del número de hogares sin ingresos. En definitiva, la recuperación económica no debería observarse únicamente en las grandes cifras macroeconómicas, sino que también debería ser percibida por la ciudadanía y, en particular, por los grupos que más han sufrido las consecuencias de la crisis.