

ACTUACIONES TENDENTES A LA CONSECUCCIÓN DE EFICIENCIA, EFICACIA Y OBTENCIÓN DE RESULTADOS EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA: INOPERANCIA ACTUAL Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES ÚTILES

*Inmaculada Ballester Pastor**

RESUMEN:

Las políticas activas de empleo deben tender a la colocación efectiva de los trabajadores a quienes éstas se dirigen. Faltan actualmente en nuestro ordenamiento el diseño de planes o políticas que, de forma coordinada, permitan corregir deficiencias de formación o sirvan para conseguir una eficaz recolocación de los trabajadores afectados. La eficacia y la eficiencia de las subvenciones y/o ayudas destinadas por los estados deben no sólo dirigirse a cubrir objetivos propuestos, además deben servir al fin para el que estaban trazados: crear una rampa de lanzamiento hacia otras ocupaciones corrigiendo el rumbo del trabajador. Estudiar qué ha hecho España y qué debería hacer por la asunción de sus compromisos internacionales y comunitarios al respecto y extraer algunas enseñanzas desde las experiencias mantenidas desde ya hace años en entornos socio económicos muy cercanos al nuestro es el objeto de esta comunicación.

ABSTRACT:

The active policies of employment must expect to find an suitable job for the unemployed person. Nowadays in Spain don't have available policies that, by coordinated work, be able to correct deficiencies of academic training or can be used to replace the unemployed person. The efficacy and the efficiency of the

* Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas. Universidad Jaume I de Castellón • inmaculada.ballester@uji.es.

state grant/subsidy must to seek to ensure objectives and besides to create jobs, building an launching ramp that be useful to correct the professional direction. The present study analyze the spanish rules and research if in Spain should be implemented another mechanics according to international and community rules. In addition this study extract some trainings achieved in socio-economic context in several countries around us developed years ago by ILO.

PALABRAS CLAVE:

Políticas de empleo; reforma laboral; mercado laboral; Organización internacional del trabajo; recolocación.

KEYWORDS:

Employment policy; labour reform; spanish labour market; International Labour Organization; replacement.

1. ESPAÑA Y LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO: MUCHAS ACCIONES Y MEDIDAS POR IMPLEMENTAR A DÍA DE HOY TODAVÍA INOPERANTES

Las políticas activas de empleo se definen en el art. 23 de La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, como:

...el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social

La situación en nuestro país en materia de políticas activas de empleo es, no obstante, buen reflejo de que las acciones y medidas reguladas, muy elevadas, han resultado inoperantes en la realidad, tal como ha tenido ocasión de destacar últimamente la doctrina científica. Entre tales opiniones destacable resulta, al respecto, la del Profesor CABEZ PEREIRO, quien no desprovisto de razón y muy crítico, resume muy claramente la situación y el panorama que el legislador español viene ofreciendo en los últimos meses, quien acuciado por el desorbitado número de parados y necesitado de actuaciones concretas a las que se ve abocado para justificar la asunción de sus compromisos con la UE y con otros organismos internacionales, pronuncia, promulga y enumera objetivos, medidas u orientaciones que debe abordar aunque sin llegar a conseguir que, frente a tal cúmulo de directrices, se atisbe mejora alguna de efectividad en el funcionamiento de los servicios de empleo. Recogiendo sus palabras¹:

1. Vid. CABEZA PEREIRO, J., Disfunciones y retos del Sistema Nacional de Empleo, en AAVV (Dir. CABEZA PEREIRO), *Políticas de empleo*, 2013, p. 27.

... (...) Asistimos, tal vez, a una espiral creciente de documentos que pueden nublar la percepción de la realidad y confundir entre plasmar por escrito unas orientaciones e incidir directamente en ella. Nunca confluyeron tanto en el tiempo este aluvión de escritos y una evidente impotencia para transformar la situación. Los servicios públicos de empleo se perciben como muy inoperantes e inútiles para mejorar la empleabilidad de las personas expulsadas del mercado de trabajo (...).

Efectivamente, las dos últimas reformas laborales -tanto la Ley 35/2012, de 17 de septiembre como la Ley 3/2012, de 6 de julio- han regulado aspectos referidos al empleo dado que en las mismas se alteró la redacción de algunos de los preceptos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre (en adelante Ley de empleo), incluso dando lugar a la aparición de nuevos títulos en la norma. Y tales correcciones afectaron igualmente a otros textos normativos: el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por RD legislativo 1/1995, de 24 de marzo, -en adelante ET- (en concreto, su art. 16. Ingreso al trabajo), a la Ley de empresas de trabajo temporal, aprobada por la Ley 14/1994, de 1 de junio, en adelante LETT, (singularmente sus arts. 1º. Concepto de ETT, 2º. Autorización administrativa y 4º Registro) y también al Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el orden social, aprobado por RD legislativo 5/2000, de 4 de agosto -en adelante LISOS-. En el contexto europeo baste recordar que la asunción por España de la *Estrategia europea: Europa 2020*, se tradujo en la aprobación del RDL 3/2011, de 18 de febrero, que incorporaba a la Ley de empleo (a través de su nuevo art. 7.bis) los instrumentos que debían utilizarse para llevar a cabo las políticas activas y los instrumentos de coordinación del sistema nacional del empleo con los mecanismos comunitarios: la Estrategia Española de Empleo, el Plan Anual de empleo y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. La Estrategia Española de Empleo fue, así, aprobada para los años 2012 a 2014 por el RD 1542/2011, de 31 de octubre-, en adelante EEE, y el primer Plan nacional de empleo, el primero anual, data del año 2012, fue aprobado, por su parte, por la Resolución de 24 de julio de 2012, (arts. 4.bis y 4.ter de la Ley de empleo).

Por fin, la última de las normas que serían relevantes a los efectos que nos ocupan sería el RD ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, precisamente ésta es el texto con rango legislativo a cuyo contenido alude España para justificar el compromiso internacional de conseguir la adopción de políticas activas de empleo este mismo año 2013. España tiene pendiente también elaborar, entre otras normas futuras, y a lo largo del primer semestre de 2013, el Plan de política de empleo para el año 2013, aunque en el momento de la entrega del presente trabajo no se tenía conocimiento de tal texto.

A la vista de ello, son muchas las referencias de las normas aludidas a la eficacia, eficiencia de las medidas y acciones que se adopten en materia de políticas activas de empleo y a la necesidad de la evaluación de las mismas. De entre éstas destacamos algunas:

1.1. EN LA LEY DE EMPLEO ALTERADA POR EL RD LEY 3/2011:

Señala el art. 8.3º de la Ley de empleo que los responsables de asumir la ejecución de las políticas activas de empleo son los servicios públicos de empleo y, cuando estos servicios colaboren con otras entidades, corresponde también al Servicio Público de empleo la coordinación de los mismos. En tal caso, tal colaboración debe orientarse en función de criterios objetivos de eficacia, calidad y especialización en la prestación de ese servicio. Y dispone, de hecho, también la Exposición de Motivos de tal Ley que se debe incrementar la eficiencia en el funcionamiento del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de incorporación al mismo², finalidad que debería satisfacerse asegurando para ello la necesaria cooperación y coordinación con las Administraciones implicadas y también procurando una adecuada coordinación público-privada. Y, en tal sentido, se nombran entre los motivos que originaban la reforma de las políticas activas de empleo (ex. RD ley 3/2011) como aspectos centrales del nuevo modelo de actuación respecto a los servicios públicos de empleo, entre otros y en concreto por los que pueden resultar en este momento de nuestro interés, los siguientes: 1) La actualización del marco de programas vigentes en materia de políticas activas de empleo, para adecuarlo a sus destinatarios y a los distintos territorios en los que se aplican; 2) La apertura a la colaboración público-privada, preservando la centralidad de los Servicios Públicos de Empleo; 3) El refuerzo de la coordinación entre Comunidades Autónomas y Administración General del Estado; 4) El fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo, lo que incluye, como mínimo, reordenar las actuales partidas del gasto en políticas de empleo y mejorar su organización y funcionamiento, y, por último, 5) La incorporación de la evaluación, y en consecuencia, la innovación y la adopción de medidas correctoras.

1.2. EN LA LEY 3/2012, DE 6 DE JULIO:

La Ley 3/2012, de 6 de julio, de reforma laboral ya se mencionaba también expresamente la obligación de que las medidas establecidas fueran analizadas a raíz del estudio y evaluación de los diferentes indicadores establecidos a tal fin, para garantizar la eficacia y la eficiencia del gasto en consonancia con los objetivos fijados: en la DA 14ª se alude a la necesidad de evaluar las medidas adoptadas más genéricamente³, al decirse que: *...El Gobierno presentará al finalizar el primer año de vigencia del Real-Decreto ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, un informe de evaluación del mismo, que analice el impacto que sobre los principales indicadores del mercado de trabajo, la creación de empleo, la disminución de la tasa de paro y la tasa de temporalidad, ha tenido la citada reforma. Los resultados*

2. Vid. Exposición de Motivos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.

3. El deseo de incrementar la eficacia de los servicios prestados ya aparecía también en la Exposición de Motivos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre.

de dicha evaluación deberán ser publicados y ser accesibles a través del portal web del Ministerio de empleo y seguridad social. Pero es en la DA 15ª donde ya aparece la necesidad de evaluar de forma continuada las políticas activas: **Evaluación continuada de las políticas activas**: Anualmente, el Gobierno presentará una Memoria sobre el gasto, incluido el necesario para la gestión del sistema, y los resultados de las políticas activas en el conjunto del Estado con el objetivo de otorgar mayor transparencia a las políticas de empleo y de formación, al tiempo que contribuye a garantizar la eficacia y la eficiencia del gasto en consonancia con los objetivos fijados...

1.3. EN EL PNE 2012:

Para la implementación de lo señalado en la Estrategia, en el *Plan Anual de Empleo 2012*, PNE 2012, aprobado por la Resolución de 24 de julio de 2012⁴, se relatan las acciones y medidas de políticas activas que desde el Sistema Nacional de Empleo se propone llevar a cabo, que quedan concretadas –según obliga el art. 4 ter de la Ley de empleo– en los objetivos de la Estrategia Española de Empleo a alcanzar en el conjunto del Estado y en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, junto con sus correspondientes indicadores. Se señala igualmente que el PNE 2012 es, por una parte, un instrumento destinado a mejorar la coordinación entre las Administraciones Públicas competentes en la materialización de las políticas activas de empleo pero también debe servir para mejorar la evaluación de éstas. A tal fin, específicamente se indica en tal PNE que:

1. Las acciones y medidas descritas por las CCAA deben también estar vinculadas con los ámbitos de las políticas de empleo que se establecen en la Ley de empleo y que aparecen desarrollados en la EEE, y estos ámbitos son el fundamento para la determinación de las partidas presupuestarias disponibles e igualmente sirven de base, también, para la distribución de los fondos entre las diferentes CCAA, aunque también existen acciones y medidas de políticas activas de empleo que realizan las Comunidades Autónomas con recursos propios. Las CCAA, por su parte, a la hora de determinar las acciones y medidas que van a desarrollar con cargo a los fondos distribuidos por el SPEE para su inclusión en el Plan Anual de política de empleo para 2012 pueden optar por realizar medidas de ámbito estatal contenidas en las normas no derogadas por la Ley 3/2012 o bien realizar las medidas propias que establezcan las mismas Comunidades Autónomas, o también una combinación de ambas. Lo esencial, en cualquier caso es que las medidas se dirijan a atender los objetivos prioritarios establecidos en el PNE

4. BOE de 4 de agosto de 2012.

2012⁵. Tales medidas quedan listadas y aparecen relacionadas, para cada CCAA, con los objetivos prioritarios del PNE.

2. En el PNE aparece el objetivo de mejorar la coordinación de los agentes de intermediación público-privada como prioritario. La evaluación de tales políticas no figura como tal objetivo prioritario, aunque tras listar éstos el PNE 2012 alude a la obligación de dicha evaluación señalando que:

...Las medidas de políticas activas de empleo que se desarrollen por los Servicios Públicos de Empleo serán objeto de evaluación respecto de la consecución de estos objetivos en los términos contemplados en el apartado correspondiente, de esta forma se mantendrá permanentemente actualizadas el conjunto de medidas de políticas activas de empleo a fin de que resulten eficaces para contribuir a que se alcancen los objetivos que se determinen en cada momento.

3. No obstante, en el apartado referido a la evaluación de tales políticas el mismo PNE 2012 alude a los límites y a los obstáculos a los que se enfrenta para llevar a cabo la evaluación de tales medidas, referidos básicamente a la implementación de indicadores.

Así, tras señalarse que resulta necesario someter a evaluación las políticas activas de empleo que se vayan estableciendo, para mejorar su eficacia y eficiencia y someterlas a una evaluación que permita concretar los esfuerzos y recursos en las medidas que tengan un mayor impacto en la empleabilidad de los trabajadores, se continúa diciendo que, a tal fin, la elección de indicadores es determinante para poder medir la eficacia de las medidas en el cumplimiento de los objetivos prioritarios, tanto consideradas individualmente como agrupadas por objetivos o por territorios, pero se remarca que por las particularidades que afectan a la evaluación el año 2012⁶ se van a utilizar sólo indicadores de obtención sencilla, asociados principalmente a objetivos de contexto.

5. Vid. Punto 7 del Plan anual 2012. Criterios de elaboración del Plan Anual de política de empleo para 2012.

6. Se listan entre estas particularidades que: *Debido al ajuste presupuestario, un elevado porcentaje de las medidas que se desarrollen en este ejercicio serán anualidades posteriores de actuaciones ya iniciadas o comprometidas en ejercicios anteriores. La puesta en marcha de las actuaciones nuevas se producirá en muchos casos a mediados del año 2012, por lo que los plazos para su ejecución, período natural de efectividad y posterior medición de resultados se prolongarán más allá del año natural. La gran diversidad de medidas propuestas obliga a utilizar diferentes niveles de indicadores, atendiendo a la agrupación de aquellas y al objetivo perseguido con éstos. Determinados indicadores estratégicos, que por su propia naturaleza son los más útiles para medir el cumplimiento de los objetivos del Plan, pueden estar vinculados a varias medidas distintas o a factores externos, tales como el contexto económico.*

4. Los indicadores a usar deben ser los que se vienen utilizando en organismos internacionales, tales como el Comité de Empleo de la Unión Europea, o en los programas operativos del Fondo Social Europeo,
5. Debe constituirse un grupo técnico permanente que se ocupe de definir y consensuar un sistema de evaluación de los Planes Anuales de Política de Empleo para conseguir que esta evaluación se pueda implementar inicialmente en el Plan para 2013 y perfeccionar gradualmente en años posteriores, y, se remarca, además, que
6. Los resultados de la evaluación son básicos y son los que deben apoyar la toma de las decisiones sobre la oportunidad de su mantenimiento y revisión, así como sobre los criterios de distribución de fondos para los años sucesivos.

2. LA PERCEPCIÓN DE LA INOPERANCIA ACTUAL DE ESPAÑA DESDE LA OIT Y LA UE

2.1. JUNIO DE 2013: LA COMISIÓN DE EXPERTOS DE LA OIT EN CUMPLIMIENTO DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES RECLAMA A ESPAÑA EL CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO N° 122

El Convenio n° 122 es de los Convenios de la OIT el que más ratificaciones ha tenido (101 en total), entre ellos todos los países miembros de la Unión europea, y concretamente España lo ratificó precisamente un 28 de diciembre de hace 43 años, en el año 1970. España es, además, el país que más Convenios de la OIT ha ratificado, dato que por sí solo no nos convierte en acreedores de elogios respecto a la incorporación de las obligaciones que tal ratificación exige al Gobierno español, por lo menos no lo ha sido concretamente en lo referido al Convenio n° 122.

Este Convenio es, como señala literalmente la Comisión de Expertos y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, en el Documento denominado *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo*⁷ (2010), *el instrumento de mayor importancia para la gobernanza, y el fundamento para aplicar políticas activas de empleo en los esfuerzos que hagan los Estados Miembros para recuperarse de la crisis económica mundial. Para materializar el derecho al trabajo, en tanto que derecho humano básico, se debe promover el pleno empleo,*

7. Vid. OIT., Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, 2010, Informe III (Parte 1B). Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa. Tercer Punto del Orden del día: Información y Memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, disponible en www.ilo.org/publns.

productivo y libremente elegido como piedra angular de las políticas económicas y sociales. Se deben elaborar y adoptar políticas innovadoras de educación y formación dirigidas a quienes soliciten empleo, para que se encuentren mejor preparados para las oportunidades de empleo que surjan cuando la economía mundial se recupere.

En el año 2008, en su 97ª reunión, la Conferencia de la OIT ya había aprobado la *Declaración sobre la Justicia Social*, en la que se señaló como uno de los objetivos estratégicos de la OIT el de promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible en cuyo marco las personas pudieran adquirir y actualizar las capacidades y competencias que necesitan para poder trabajar de manera productiva en aras de su propia realización personal y el bienestar común. Y también en el *Pacto Mundial para el Empleo*, un año después, en el año 2009, la Conferencia señalaba igualmente como uno de los principios aplicables para fomentar la recuperación y el desarrollo, la promoción de las normas fundamentales del trabajo y otras normas internacionales favorables a la recuperación económica y la recuperación del empleo. Para lograrlo la Conferencia señalaba que el objetivo del pleno empleo y productivo y el trabajo decente debía ponerse en el centro de las respuestas a la crisis, y algunas de estas respuestas podían consistir en ayudar a quienes buscan trabajo aplicando políticas activas eficaces y bien focalizadas. Y, para llevar a efecto tales objetivos los métodos para aplicar la política de empleo debían pasar por tener en cuenta que el art. 2º del Convenio impone concretamente a los Estados ***el deber de determinar y revisar regularmente las medidas que habrán de adoptar, como parte integrante de una política económica y social coordinada, para lograr los objetivos de la política de fomento de empleo y elaborar las disposiciones que puedan requerir la aplicación de tales medidas, incluyendo, si fuere necesario, la elaboración de programas.***

A tal efecto, el *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo* remarcaba en el año 2010 que⁸ todos los instrumentos sobre el empleo que eran objeto de tal Estudio lo que pretendían era que se crearan las condiciones necesarias para lograr los objetivos trazados por el Convenio nº 122 y que, a tal fin, era crucial que los Estados, primero, asumieran el compromiso político para alcanzar el pleno empleo productivo y libremente elegido tomando medidas para aplicar políticas activas de empleo, y segundo, revisaran las medidas adoptadas; y en esta segunda fase es donde los procedimientos de examen y evaluación de los resultados de las medidas de política de empleo resultan de crucial importancia, tanto para los Gobiernos como a nivel internacional pues dichos procedimientos de examen son el medio útil del que disponen los gobiernos y los interlocutores

8. Vid. Conclusiones finales del *Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo*, op. Cit., p. 17 y p. 197.

sociales para evaluar hasta qué punto se han aplicado las medidas propuestas y se han obtenido los resultados deseados.

La lectura de tal Estudio resulta elocuente cuando la misma Comisión reconoce su propia impotencia a la hora de llegar a conocer las medidas activadas realmente por los diferentes Gobiernos para dar cumplimiento a los mandatos del Convenio nº 122, sobre todo en lo relativo al seguimiento y la evaluación de los programas y las políticas de empleo⁹ y también en lo relativo a la existencia de mecanismos para facilitar las medidas de coordinación entre las diferentes políticas de los diferentes ministerios¹⁰, así como el nivel de esfuerzo o los recursos que han podido llegar a destinarse a la creación de empleo en relación con las necesidades existentes y los progresos que se han llevado a cabo para solucionar un problema determinado¹¹. Y finaliza el Estudio pidiendo a los Gobiernos y a los interlocutores sociales que se revisen de manera periódica las medidas sobre el mercado de trabajo y se evalúe su efectividad para alcanzar el pleno empleo¹².

En relación a España, esta ausencia de información concreta era muy evidente. Y la intervención de la OIT pone de manifiesto que deben redirigirse las políticas hacia el cumplimiento de tales metas.

Ya años atrás la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en la Conferencia nº 101 contestaba la Memoria remitida por España en el año 2010 respecto al cumplimiento del Convenio nº 122, pidiendo exacta y concretamente al Gobierno español que, en su próxima memoria, informara sobre el Impacto que los paquetes de medidas anticrisis habían tenido para crear puestos de trabajo productivos y duraderos. Pero es durante la celebración de la última Conferencia de la OIT, la nº 102, celebrada este mes de junio de 2013, cuando queda patente la preocupación de la Comisión de Expertos de la OIT y exige claramente a España compromiso respecto al cumplimiento del Convenio nº 122.

9. La Comisión destacaba literalmente: (p. 174) que: *sólo una reducida minoría de países dio respuestas detalladas que demostraran que se trataba de una parte del proceso normal de formulación y aplicación de las políticas y programas de empleo. Otros países no respondieron a esta parte del cuestionario o sólo lo hicieron de forma superficial.*

10. En el punto 678. P. 174, la Comisión reconoce que: *...La Comisión hace notar que las respuestas a la pregunta sobre la incorporación de las políticas de empleo en las políticas económicas globales tampoco han proporcionado información adecuada, y que sólo algunos países habían dado respuestas detalladas sobre este punto; (...) la Comisión quisiera recalcar que estas respuestas no permiten aclarar si se está abordando o no la cuestión relativa a la coordinación de las políticas ni evaluar los resultados de la labor de coordinación cuando se hacen esfuerzos en este sentido.*

11. Vid. P. 175. Op. Cit.

12. Vid. P. 197. Observaciones finales: La importancia de los instrumentos sobre el empleo.

Las Actas provisionales de tal Conferencia¹³ recogen de forma literal la Memoria, muy detallada, facilitada al Organismo por parte del estado español, y el debate, muy enriquecedor, mantenido respecto a la situación de pérdida de derechos sociales en España, entre miembros gubernamentales, de representantes empresariales y de representantes sindicales, encuentro tras el que la Comisión expresa sus Conclusiones que quedan reproducidas literalmente en el mentado Documento:

...La Comisión recordó que en el Preámbulo del Convenio se indica que de acuerdo con la Declaración de Filadelfia incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar los efectos de las políticas económicas y financieras sobre la política del empleo, teniendo en cuenta el objetivo fundamental de que «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades».

La Comisión consideró que el resultado de la Novena Reunión Regional Europea de la OIT era importante para este caso. La Comisión observó que en la Declaración de Oslo titulada «Restablecer la confianza en el empleo y el crecimiento», se manifestó, en particular, que la consolidación fiscal, la reforma estructural y la competitividad, por una parte, y los paquetes de medidas de estímulo, la inversión en la economía real, los puestos de trabajo de calidad y mayores créditos para las empresas, por otra parte, no deberían ser paradigmas en conflicto.

La Comisión expresó su preocupación ante la persistente deterioración del mercado del trabajo y urgió al Gobierno a que continúe evaluando, con la participación de los interlocutores sociales, el impacto de las medidas del empleo adoptadas para superar la presente crisis de puestos de trabajo.

La Comisión pidió al Gobierno que lleve a cabo, como un objetivo de la mayor importancia, una política activa para generar oportunidades de empleos sostenibles en particular para los jóvenes y las otras categorías de trabajadores afectadas por la crisis. La Comisión pidió al Gobierno que aumente sus esfuerzos para reforzar el diálogo social con el objetivo de mantener un clima favorable a la creación de empleo y a la obtención de mejores resultados en el mercado del trabajo. La Comisión indicó que la Oficina podría contribuir, mediante la asistencia técnica, a promover un diálogo social sincero y constructivo entre todas las partes interesadas para atender la situación del mercado del trabajo en el contexto del Convenio núm. 122.

La Comisión pidió al Gobierno que presente una memoria para la próxima reunión de la Comisión de Expertos con información actualizada sobre la aplicación del Convenio.

13. Que recogen concretamente el Tercer punto del orden del día: *Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones. Informe de la Comisión de Aplicación de Normas. 2ª Parte: Observaciones a Informaciones acerca de ciertos países, 16, Parte II/124.*

2.2. RECOMENDACIONES DEL CONSEJO EUROPEO

Una vez enviado el PNR 2012 remitido por el Estado español a la UE el Consejo emitió la Recomendación de 10 de julio de 2012, sobre el Programa nacional de Reforma de 2012 y por la que se emite también el Dictamen del Consejo sobre el Programa de estabilidad de España para el año 2012-2015 (2012/C219/24). Entre esas Recomendaciones señala el Consejo que se conmina a España a: *...Aplicar las reformas del mercado laboral y tomar medidas adicionales encaminadas a aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo, mejorando sus destinatarios, aumentando la utilización de los servicios de formación, de asesoramiento y de acoplamiento entre la oferta y la demanda de empleo, intensificando sus vínculos con las políticas pasivas, y reforzando la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacionales y autonómicos, incluido el intercambio de información sobre ofertas de empleo...*

3. ACTUACIONES RECIENTES Y FUTURAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE EMPLEO: ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE EMPLEO 2012-2014 Y PLAN NACIONAL DE EMPLEO 2013: ¿HABRÁ UNA EFECTIVA EVALUACIÓN, Y TENDRÁN EFICACIA Y SERÁN EFICIENTES LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS?

3.1. COMPROMISOS EN MATERIA DE EMPLEO DURANTE LA ACTUAL ANUALIDAD: 2013

En su Memoria, exigida por la CNEAR a España, donde se evalúa el cumplimiento por parte de los Estados de las ratificaciones que han tenido lugar respecto al ya aludido Convenio nº 122, España esboza las estrategias que está siguiendo durante 2012 y 2013, en concreto, desde abril de 2013 –en el seno de la Conferencia sectorial de Empleo, de 11 de abril de 2013– para justificar sus actuaciones de cara al cumplimiento del Convenio nº 122, y entre ellas destaca que, a lo largo de 2013 se va a elaborar una estrategia basada en una serie de líneas de actuación en materia de políticas activas de empleo, figurando precisamente entre ellas los aspectos institucionales relativos a la coordinación, evaluación y eficiencia.

En este aspecto se destaca por España en junio de 2013 que está en marcha la aprobación, durante el segundo trimestre de 2013 del Plan de Políticas de Empleo 2013, cuyos contenidos no son conocidos todavía pero que, según parece, ya han sido discutidos en la Conferencia Sectorial Estado-Comunidades Autónomas celebrada en abril de este año. Según continúa señalando el Gobierno español, tal Plan reforzará los incentivos a la obtención de ganancias de eficiencia mediante la orientación a resultados y dichos resultados condicionarán la distribución de fondos entre CCAA para desarrollar las políticas activas de empleo. En este sentido también se aportan datos de gasto: se señala que en el año 2013 se cuenta con

un total de 1345 millones de euros de los que el 15% será distribuido entre las CCAA en función de los objetivos que se hayan establecido¹⁴. Y también la colaboración con las entidades de intermediación de naturaleza privada se va hacer depender de los resultados obtenidos¹⁵. Finalmente se compromete el Gobierno a que tal mecanismo figure ya implementado en octubre de 2013.

En relación con las medidas concretas, se destaca por España que la formación profesional resulta básica para la integración laboral, por lo que se ha puesto el acento en instaurar medidas de carácter formativo y el objetivo de todo ello, se remarca, resulta ser que se proporcione una formación que facilite el acceso al mercado de trabajo, para lo cual es crucial que dicha formación se adapte a las necesidades de los sectores productivos. De otro lado, también se destaca que resulta importante fomentar las acciones formativas que lleven aparejada la posibilidad de obtener experiencia profesional. Y para ello anuncia el Gobierno español la entrada en juego de una nueva *estrategia de desarrollo 2013-2015* que acompañe la implantación del sistema de formación dual, ya en funcionamiento.

A los efectos que nos ocupan, se señala especialmente que esta estrategia irá acompañada de un proceso de seguimiento de la calidad y el impacto de la formación profesional dual que dará lugar a una evaluación intermedia (prevista para el segundo semestre de 2014) y a una evaluación final (segundo semestre de 2015). Se añade igualmente que, en el marco del dialogo social, en la mesa de formación,

-
14. Señala exactamente el Gobierno español que: En octubre de 2012, por acuerdo alcanzado en la Conferencia Sectorial entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y las Comunidades Autonomas, quedo constituido un grupo de trabajo para evaluar las politicas activas desarrolladas. Durante 2012, se han llevado a cabo 82 reuniones de coordinacion. Como continuacion de esta estrategia de 2012, durante el segundo trimestre de 2013, se aprobara el Plan de Politica de Empleo 2013, cuyos principales contenidos ya han sido discutidos en la Conferencia Sectorial Estado-Comunidades Autonomas celebrada en abril de 2013. El Plan 2013 reforzara los incentivos para la obtencion de ganancias de eficiencia mediante la orientacion a resultados. Los objetivos y medidas prioritarios del Plan de 2013 — que se aprobara antes de final del primer semestre — se estableceran a partir de los resultados de la evaluacion que se esta realizando actualmente. Dichos resultados condicionaran la nueva distribucion de fondos entre Comunidades Autonomas para desarrollar politicas activas de empleo, que cuentan este año con 1 345 millones de euros, de los que el 15 por ciento se distribuirá entre las Comunidades Autonomas en funcion de los objetivos que se hayan establecido. Las Comunidades Autonomas estan colaborando en la elaboracion de los indicadores de seguimiento que condicionaran esta financiacion. Los objetivos estrategicos que se estan utilizando para elaborar dichos indicadores son: mejora de la empleabilidad de los jovenes y apoyo al emprendimiento; mejora de la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (especialmente parados de larga duracion y mayores de 55 años); mejora de la calidad de la formacion profesional para el empleo; mejora de la vinculacion entre politicas activas y pasivas de empleo.
15. Textualmente se dispone que: Ademas, esta colaboracion (con agentes de intermediación privados) se realizara en función de resultados; esto es, las agencias privadas serán retribuidas en funcion de las características del desempleado y de la duracion del empleo facilitado. Las Comunidades Autonomas (14 de un total de 17) han manifestado su voluntad de adherirse a este modelo de colaboración publico-privada (Conferencia Sectorial, abril de 2013). Se preve que el modelo este en funcionamiento a finales de octubre de 2013.

se está produciendo, igualmente, la revisión del modelo de formación de trabajadores ocupados y desempleados, financiado con recursos públicos, modelo que pretende fomentar la competencia entre los prestadores de servicios de formación y detectar las prioridades de los sectores productivos, de modo que se haga un uso más efectivo de tales recursos públicos. Curiosamente se acaba concluyendo que *el nuevo modelo ya se ha puesto en marcha a lo largo de 2012 y continuará en 2013*.

En relación con las medidas implementadas, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, negociada con los interlocutores sociales, que se enmarca en el objetivo de impulsar medidas dirigidas a reducir el desempleo juvenil, se destaca que responde a las recomendaciones efectuadas por la Comisión Europea y se adecua a los objetivos de la propuesta relativa a la Garantía Juvenil.

La mentada Estrategia contiene 100 medidas de las cuales España destaca una serie de medidas a corto a plazo basadas en estímulos a la contratación y en la fijación de incentivos por todos conocidos e insertos muchos de ellos en el RDL 4/2013, de 22 de febrero, que introduce medidas que descausalizan contratos temporales, o alteran el objeto básico del contrato de formación y, en suma, se trata de medidas que tienen un coste importante para las arcas del sistema porque supone el pago de subvenciones o la reducción de las cuotas a la seguridad social para facilitar la contratación¹⁶.

16. Señala España entre estas medidas han sido: para estimular la contratación laboral de jóvenes se adoptan de medidas coyunturales (hasta que la tasa de paro se sitúe por debajo del 15 por ciento); incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa, de menores de 30 años sin experiencia laboral previa, que provengan de sectores donde no haya empleo o sean desempleados desde más de seis meses, compatibilizando empleo y formación. La cuota empresarial a la Seguridad Social se reducen del 75 por ciento para empresas de más de 250 trabajadores y del 100 por ciento para el resto; se incentivara fuertemente la transformación del contrato primer empleo joven en contrato indefinido (500 euros al año durante tres años o 700 euros si se suscribe con mujeres); incentivos al contrato en prácticas para el primer empleo incluirán adaptaciones en el contrato vigente para que jóvenes formados obtengan un primer empleo; otras medidas para fomentar el emprendimiento y el autoempleo para jóvenes menores de 30 años; cuota mínima de Seguridad Social fija, 50 euros para el inicio de una actividad por cuenta propia durante los primeros seis meses; compatibilizar la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia, durante un máximo de seis meses; ampliación de las posibilidades de la capitalización del desempleo para iniciar una actividad emprendedora para que los beneficiarios de prestaciones por desempleo puedan capitalizar hasta el 100 por ciento de su prestación para realizar una aportación al capital social de una sociedad mercantil de hasta 50 trabajadores, siempre y cuando se produzca una vinculación laboral o profesional con la sociedad; mejora de la protección a los trabajadores independientes para facilitar una segunda oportunidad y permitir la reanudación del cobro de la prestación por desempleo tras realizar una actividad por cuenta propia si antes del quinto año se produjera la baja en el régimen de trabajadores independientes; creación del contrato generacional, que incentiva la contratación laboral de trabajadores desempleados experimentados por parte de jóvenes autónomos.

Finalmente, la Memoria facilitada por España alude a una sucesión de datos de la disminución del número de parados que ha tenido lugar el pasado mes de mayo para aportar los resultados que la Comisión de expertos de la OIT reclamaba a España¹⁷, y como colofón, destaca nuestro país que, en el ámbito de la eficiencia de las políticas desarrolladas se están llevando a cabo actuaciones desarrolladas por las CCAA durante 2012-2013, de entre las que se destacan: la priorización de los jóvenes dentro de las actuaciones y la modernización de los servicios públicos de empleo a través de la reorganización de oficinas, la mejora de los itinerarios personalizados de inserción y la puesta en marcha de nuevos instrumentos telemáticos de atención, orientación e intermediación laboral, el refuerzo de las actuaciones destinadas a que los beneficiarios de prestaciones por desempleo participen

17. *Resultados de las políticas de empleo.* El número de desempleados al finalizar el mes de mayo de 2013, según los datos de los registros del Servicio Público de Empleo Estatal, ha bajado en 98 265 personas en relación con el mes anterior. En términos relativos la reducción es de un 1,97 por ciento. En el mes de mayo de 2012 el descenso fue de 30 113 personas respecto al mes anterior. Con este descenso, la cifra de paro registrado se sitúa en 4 890 928 y se trata de la mayor disminución del paro registrado en un mes de mayo. De hecho, la media de disminución del desempleo en los meses de mayo desde 1997 ha sido de 54 450. Es decir, este mes el paro ha disminuido en 43 815 personas más que la media de los meses de mayo anteriores. Estos datos mantienen con vigor la tendencia de freno en el ritmo de aumento del paro registrado, ya que desde mayo de 2012, la tasa interanual se ha reducido en casi 9 puntos, 6 de ellos en lo que llevamos de año, y ya se ha situado en el 3,75 por ciento. De esta forma, el aumento del paro de los últimos 12 meses cae por debajo de las 180 000 personas (176 806), cuando en mayo pasado este aumento interanual superaba el medio millón (524 463).

El paro desciende en todos los sectores y entre los jóvenes. En el sector de los servicios, el paro bajó en 61 336 (-1,97 por ciento), en el de la construcción en 18 637 personas (-2,51 por ciento), en la agricultura en 9 405 personas (-4,56 por ciento) y en la industria en 8 851 personas (-1,61 por ciento). Por último, el colectivo de personas sin empleo anterior se redujo en 36 personas (0,01 por ciento). El desempleo se redujo entre los hombres en 61 150 (-2,48 por ciento), en relación con el mes de abril y se sitúa en 2 405 493. Desciende también entre las mujeres en 37 115 (-1,47 por ciento) y alcanza la cifra de 2 485 435. También cabe destacar que entre los jóvenes menores de 25 años el desempleo ha disminuido en 16 735 personas (-3,53 por ciento) respecto al mes anterior. De 25 o más años baja en 81 530 (-1,81 por ciento). El paro registrado entre los jóvenes menores de 25 años a lo largo de los últimos 12 meses ha disminuido en más de 32 000 personas (32 317), lo que supone un 6,59 por ciento de caída interanual. *Baja en 16 Comunidades Autónomas.* El paro registrado se reduce en 16 comunidades autónomas, entre las que destaca Andalucía (-26 529), Cataluña (-14 829) y Comunidad Valenciana (-10 671). Sube, en cambio, en las Islas Canarias (538). En cuanto a los datos por provincias, el desempleo desciende en 47, entre las que destacan: Barcelona (-8 655), Madrid (-8 470) e Islas Baleares (-7 917). Sube, por el contrario, en 5 encabezadas por Las Palmas (309) y Tenerife (229). *Sube la contratación.* En el mes de mayo se han registrado 1 283 261 contrataciones, lo que supone una subida de 36 160 (2,90 por ciento) sobre el mismo mes del año 2012. La contratación acumulada en los cinco primeros meses de 2013 ha alcanzado la cifra de 5 457 691, lo que supone 85 079 contratos más (1,58 por ciento) que en igual periodo del año anterior. En el contrato de formación y aprendizaje se observan avances positivos, ya que en lo que llevamos de año, el aumento en el número de contratos de formación y aprendizaje on respecto al mismo periodo del año pasado es de más del 67 por ciento. En mayo se han comunicado a los Servicios Públicos de Empleo 7 220 nuevos contratos de apoyo a emprendedores, lo que supone una contribución del 21,7 por ciento al conjunto de contratos indefinidos de su tipología comunicados.

en actuaciones de orientación y formación profesional, con incremento de la vinculación entre políticas activas y pasivas de empleo.

Se trata pues, de un repaso de las medidas adoptadas que no pasa de ser un relato de meros *desideratums*, en los que aparte no se aprecia que las últimas reformas normativas –incluso este mismo año– hayan podido generar algún resultado apreciable, lo que hace imposible llevar a cabo una evaluación de las políticas y actuaciones concretas emprendidas. Siendo optimistas, quizá los compromisos a los que ahora ya comienza a aludir nuestro país en materia de evaluación de las medidas puedan establecerse pero el plazo de tiempo que se fija para que comience a percibirse la mera existencia de la evaluación (2015) resulta preocupante, sobre todo porque, a la vista de lo que ha venido ocurriendo en otros países lo difícil es dar con las prácticas que puedan llegar a mejorar efectivamente las actuaciones institucionales en materia de empleo, y, para ello es preciso su evaluación y su trazado a través de un mecanismo válido, que, independientemente de la forma como gestione el personal humano o sus medios económicos coordine, fomente el traspaso de información entre operadores y elabore políticas y medidas focalizadas a las necesidades y a los colectivos que las precisen y que, al mismo tiempo puedan ofrecer garantías de permitir un tratamiento personalizado de los problemas de empleo/formación que se presentan. Para ello se necesita mayor intervención institucional, mayor implicación de los agentes sociales, de las empresas, de los sectores implicados y de los territorios, para que salgan a la luz las necesidades que pueden existir ahora, pero, sobre todo, las necesidades de fomento de la ocupación que puedan ser requeridas en el futuro para mejorar la competitividad.

Finalmente, tampoco puede dejar de ponerse de manifiesto que cierto es que la dualidad de la intervención de dos Administraciones públicas, la estatal y la autonómica en la gestión de las políticas de empleo, podría, ya de por sí, haber motivado esta falta de efectividad. Los cambios efectuados en la materia tras las reformas operadas por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, y posteriormente a través del Decreto ley 20/2012, de 13 de julio, en la Ley de empleo, Ley 56/2003, representan un querer avanzar en la mejora de la coordinación en las medidas adoptadas, un aspecto que ha requerido, además, otorgar más campo de actuación a las Comunidades Autónomas en la materia. Pero, independientemente del modelo de gestión que se imponga (reparto de la forma del gasto, centralización de mecanismos, o uso de las mismas agencias de colocación como proveedor) o que se pueda llegar a pensar si debiera ser mayor o menor el papel o si debería devolverse las competencias que detentan en la materia las Comunidades Autónomas hacia el Estado, lo cierto es que lo que falta es, tal como ha señalado la OIT no sólo para España, sino también para otros países, asumir el compromiso político de conseguir el pleno empleo productivo, de forma que la escasa colaboración o implicación institucional es una crítica recurrente por parte de la doctrina científica española, lo que, unido a la inexistencia de medios que hagan que fluya la información de dónde se encuentran los empleos actuales y los futuros convierten los esfuerzos realizados en baldíos y el dinero gastado en recursos desaprovechados, lo que es grave en época de carestía.

4. EL LABORATORIO DE IDEAS AL RESPECTO: EN LA OIT Y EN LA UE, Y ALGUNAS CONCLUSIONES ÚTILES

En este estado de cosas, el laboratorio de iniciativas estatales que se estudia y se compara por la OIT configura un escenario que aporta información muy relevante acerca de las medidas adoptadas precisamente en estas materias, en materia de coordinación institucional, los mecanismos de evaluación llevados a cabo y las medidas que han resultado ser más eficaces de cara a conseguir efectivamente resultados reales de cara a la efectiva ocupación de los trabajadores o la efectiva adaptación de los desempleados a puestos de trabajo libremente escogidos. Así, desde hace muchos años pero sobre todo desde que la Organización Internacional del Trabajo adoptara el *Pacto Mundial sobre el Empleo* en el año 2009, este Organismo ha puesto en marcha multitud de iniciativas y ha desarrollado multitud de estudios que pretenden jugar como elemento comparativo entre las políticas y las actuaciones que, en materia de empleo, se implementan en diferentes países.

Es en estos estudios¹⁸ donde aparece el relato de las lecciones aprendidas o las buenas prácticas que han sido adoptadas en los diferentes programas de formación y reciclaje profesional mantenidos por diferentes países, relato de lecciones aprendidas y de buenas prácticas que no es posible más que en aquellos países que han adoptado un procedimiento de evaluación de las políticas desarrolladas. Al respecto, las virtudes de tales buenas prácticas normalmente tienen que ver con el desarrollo de la coordinación de las diferentes políticas entre los entes que intervienen, una buena comunicación entre las partes interesadas y la existencia de mecanismos flexibles de prestación de capacitación, así como el impulso fundamental de elevadas capacidades institucionales.

En este sentido, los programas más completos e integrados son los que acogen políticas que ofrecen:

1. servicios completos y personalizados a los individuos: el enfoque integral resulta ser más exitoso.
2. programas que vinculan las políticas activas con las políticas pasivas.
3. elevada competencia de los estados para gestionar y dotar a los mercados de trabajo de respuestas rápidas y eficaces y la cooperación entre las instituciones asociadas, incluidos los interlocutores sociales. En este sentido han sido notables las actuaciones de países como Bélgica, Canadá, Alemania o Reino Unido.

18. Vid. Employment Sector Employment Working Paper. Skills and employability department. Entre estos estudios destaca por reciente el publicado en el nº 122: *Preliminary assessment of training and retraining programmes implemented in response to the Great Recession*, estudio elaborado por Ellen Hansen with assistance from Zulum Avila, 2012, en www.ilo.org/publns.

4. contratación externa de los servicios que se prestan, unida a prácticas de gestión más sofisticadas y garantías extra por parte de los entes institucionales, y
5. acceso a la información del mercado de trabajo.

Los cuatro elementos más relevantes serían, pues: la existencia de un sólido marco normativo, un diálogo social productivo, la existencia de la financiación adecuada e instituciones competentes a la hora de llevar a cabo la ejecución de los programas.

Pero los programas en sí mismos deben ser evaluados, dado que la real dificultad radica en encontrar aquéllos que resulten efectivos y útiles para el colectivo al que van dirigidos, y en este sentido son muchos los países que ya vienen utilizando mecanismos centrados en objetivos en los que resulta fundamental el trazado de indicadores de eficacia (system of Management by objectives in PES organization). Esquemas sinópticos de estados que han establecido estos sistemas aparecen en el Estudio elaborado por la Comisión europea: *Three tools to facilitate online job matching throughout Europe*¹⁹. En estos estudios aparecen datos como que la gran parte de países europeos estudiados llevaban a cabo estos estudios ya desde los años 90.

Estos estudios resultan pues, básicos e incluso los mismos estudios inciden en la necesidad de acudir a las evaluaciones llevadas a cabo por otros países antes de establecer medidas y ejecutar y comprometer gastos.

19. Disponible en www.europa.eu.