memoria región de murcia 24

SEGUNDA PARTE:

DESARROLLO ECONÓMICO Y CALIDAD DE VIDA

5. políticas activas de Empleo en la Región de Murcia 2012-2024

2024 mrm

5.1. INTRODUCCIÓN

En el transcurso del siglo XXI, una vez toca a su fin la expansión económica que caracteriza casi toda su primera década, España y la Región de Murcia se ven golpeadas por dos crisis de amplio calado: la Gran Recesión y la que provoca la COVID-19. La forma de afrontar sus efectos negativos difiere: en la primera, se recurre al rigor presupuestario; en la segunda, a planteamientos expansivos del gasto público. Las políticas activas de empleo (PAE) no son ajenas a esta descripción, ya que, a partir de 2010, hay unos años en que decrecen los fondos que se destinan a las mismas, lo que no ocurre a partir de 2020, si bien el papel prioritario en la recuperación postpandémica se les otorga a las prestaciones tradicionales por desempleo y a mecanismos de mantenimiento de empleo, como el de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE).

Mientras tanto, el mercado de trabajo se desenvuelve de forma disímil. En el caso de la Región de Murcia, la crisis del ladrillo, combinada con sus derivaciones financieras y la austeridad, conlleva la pérdida de alrededor de 140.000 empleos en casi seis años, llegándose a una tasa de paro del 29,9% en el primer trimestre de 2013, mientras que la crisis del coronavirus se ataja de tal manera que los efectos iniciales en el ámbito laboral se contrarrestan pronto, si bien el paro, aunque se reduce notablemente, todavía alcanza a un 12% de la población activa regional. Esta evolución justifica un análisis de las PAE, como, evidentemente, también lo justifica volver a hacerlo en forma de capítulo monográfico, como en las ediciones de 1997, 2004 y 2011. En esta ocasión, el ámbito temporal cubre el periodo 2012-2024.

El capítulo sobre PAE se abre con un epígrafe de cariz metodológico, en el que se recoge su definición, en función de cómo la conciben determinados organismos internacionales, se bosqueja una breve evolución histórica y se incluyen varias clasificaciones y determinados colectivos a los que se orientan. A continuación, se procede a una descripción de las PAE en el panorama internacional y en la Unión Europea, que consiste, en el primero de los ámbitos, en un análisis del gasto público vinculado en los países de la OCDE y, en el segundo, se atiende a su evolución presupuestaria, alcance y planificación estratégica. Este epígrafe precede a los que desentrañan respectivamente las PAE en España y en la Región de Murcia. En el ámbito nacional, el capítulo se adentra en su evolución normativa, en un periodo que cubre esencialmente desde las medidas urgentes promulgadas en plena Gran Recesión hasta la aprobación de la Ley de Empleo actualmente vigente, y, a continuación, en una visión económica, que atiende al gasto público total en PAE, los recursos estatales en esta materia y los de las Comunidades Autónomas, y en el papel de la concertación social en su planificación. En lo que concierne al ámbito murciano, gira en torno a las actuaciones que gestiona y materializa la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM), lo que conlleva una visión general, otra más detallada y una tercera sobre el Servicio Regional de Empleo y Formación (SEF), concretamente sobre las partidas presupuestarias que administra y su

plantilla, además de extenderse a la esfera local y al papel de los interlocutores sociales. Finalmente, se expone una breve síntesis sobre la evaluación de estas políticas.

5.2. DEFINICIÓN, EVOLUCIÓN HISTÓRICA, CLASIFICACIÓN, COLECTIVOS DESTINATARIOS

Como PAE, se entiende, según define la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el conjunto de programas que, financiados a través del gasto público, se orientan a mejorar las perspectivas de encontrar empleo para las personas en paro o la capacidad de mejorar sus ingresos salariales para las que trabajan[1]. Esta definición reconduce la filosofía que emana de la Recomendación sobre la política de empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptada el 9 de julio de 1964, que, consciente de los objetivos de lograr el pleno empleo y elevar el nivel de vida –en el sentido que establece el preámbulo de la Constitución de la OIT, "*la lucha contra el desempleo y la garantía de un salario vital adecuado*"-, emplaza a sus Estados miembros a diseñar y ejecutar políticas activas que garanticen el pleno empleo, ejercido de forma productiva y elegido libremente, que deben partir del análisis de la realidad laboral, ser al menos objeto de consulta por parte de las organizaciones empresariales y sindicales y contar con un volumen adecuado de recursos. La recomendación citada no entiende las políticas de empleo de forma aislada, sino que deben llevarse a cabo de forma coordinada con las políticas económicas y sociales, incluida la política de vivienda. En cuanto a su diseño, asume su orientación a determinadas categorías de trabajadores, su concepción territorial, pues exige especial atención a las "*regiones retrasadas*" y a aquellas zonas en que las transformaciones estructurales impliquen efectos negativos sobre los trabajadores, y la inclusión de medidas concretas, como las destinadas al funcionamiento de servicios de empleo eficaces o las de formación y capacitación profesional.

Debido a su énfasis en la búsqueda exitosa de empleo, la definición de PAE deja al margen aquellas medidas de protección al desempleo basadas en el sostenimiento de rentas, que quizá injusta e indebidamente se motejan como políticas pasivas. Tal exclusión lleva a veces a relegar a las teóricas personas beneficiarias de estas medidas a un papel secundario o auxiliar, en la medida en que las PAE pueden concebirse como el conjunto de medidas cuya característica básica consiste en potenciar la adaptación de los trabajadores a las exigencias cambiantes de las empresas, incrementando en paralelo las capacidades de ajuste de estas últimas[2]. Sin necesidad de subordinar la oferta de trabajo a su demanda, las PAE articulan las actuaciones de las Administraciones Públicas, sin importar su ámbito territorial, para contribuir a la reducción de los desajustes entre ambas contrapartes del mercado de trabajo, enfocándose en la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad de las

1 Comisión Europea (2017).

2 Centro de Estudios Económicos Tomillo (2016).

empresas[3]. Cuando se habla de PAE, se considera su incidencia directa en el funcionamiento del mercado de trabajo para aumentar el nivel de empleo o reducir el desempleo[4]. La norma máxima actualmente vigente sobre las PAE en España, la reciente *Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo* (BOE de 1 de marzo de 2023 en su texto original), se impregna de esta perspectiva económico-laboral en su definición de PAE, que, según su artículo 2.2, las conforma como "*el conjunto de decisiones, medidas, servicios y programas orientados a la contribución a la mejora de la empleabilidad y reducción del desempleo, al pleno desarrollo del derecho al empleo digno, estable y de calidad, a la generación de trabajo decente y a la consecución del objetivo de pleno empleo*". Además, como las PAE implican ejecución de gasto público, no se incluyen, aun siendo políticas de empleo en cuanto que repercuten en el desarrollo de las relaciones laborales, determinadas actuaciones de la normativa laboral, emanen o no del diálogo social, en su versión tripartita o entre organizaciones empresariales y sindicales, o de la negociación colectiva, como, sin ánimos de exhaustividad, el salario mínimo o la duración de la jornada laboral.

En España, el origen de las PAE enlaza con los altos niveles de desempleo, con tasas por encima del 20%, de mediados de los años ochenta del siglo XX, aunque el protagonismo sigue recayendo en las prestaciones para personas paradas. En la década siguiente, a la vez que se endurecen las condiciones de acceso a estas prestaciones, se refuerzan las PAE. La inspiración keynesiana, con un enfoque social del desempleo que requiere ayudar económicamente a las personas desempleadas por la mengua de ingresos, pasa a un segundo plano, mientras que emerge la idea de que los problemas laborales son problemas personales, remarcando la responsabilidad de los individuos, con lo que el engranaje institucional propone soluciones centradas en la oferta de trabajo, mediante "*políticas orientadas hacia la motivación de los individuos y la disponibilidad para trabajar, que debe llegar al entusiasmo*"[5]. A la luz de la reunión del Consejo Europeo celebrada en Luxemburgo en noviembre de 1997, se atiende principalmente a la flexibilidad en los mercados laborales, a la vez que se empieza a hablar de activación y empleabilidad[6]. Junto con la formación para el empleo, que, sobre todo la que se dirige a las personas en paro, tiene ya un largo recorrido en esos años, se empiezan a fomentar otras facetas, como la creación de empresas y el autoempleo, a la vez que se refuerza la política de igualdad de oportunidades[7]. La Estrategia de Lisboa, que se aprueba en marzo de 2000, asimila este marco. Ya no se entiende el desempleo como un riesgo social, derivado de un marco asimétrico de relaciones laborales, con lo que la intervención apunta a "*las competencias, motivaciones y actitudes individuales, siendo el sujeto individual el eje nuclear de las intervenciones y, por tanto, parte del problema*"[8]. En los primeros años del siglo XXI, en que las tasas españolas de paro marcan mínimos históricos en tiempos de bonanza del sector de la construcción, persiste el paradigma construido sobre la activación y la flexibilidad teñida de flexiseguridad, pero, cuando llega la Gran Recesión, empieza a hacer aguas, si bien hay diferencias notables entre las políticas ejecutadas en los diversos países de la Unión Europea para afrontar los efectos de la crisis, así como su impacto[9]. En una primera fase, se concibe que, al dispararse la deuda pública, este problema debe atajarse con políticas de austeridad, generándose un gasto público a la baja, que afecta a áreas esenciales como la sanidad y la educación, pero también a las PAE, lo que provoca efectos adversos en el empleo en co-

3 Martínez Valverde (2014).

4 Fina Sanglas (2001).

5 Fernández Rodríguez (2021).

6 Martínez López (2008). En esta referencia bibliográfica, el concepto de activación gira en torno al empleo como forma prioritaria de inclusión social, mientras que el de empleabilidad, fuertemente ladeado hacia la responsabilidad individual, alude a las competencias, no necesariamente profesionales, sino más bien sociales.

7 Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (1998).

8 Serrano Pascual *et al.* (2012).

9 Molina Romo e Ibáñez Galcerán (2013).

lectivos como la población juvenil[10]. Coexisten, por un lado, el crecimiento económico como prioridad y la pobreza como objetivo central dentro de la Estrategia Europa 2020, aprobada por el Consejo Europeo en junio de 2010, aunque esta todavía no implique una ruptura sobre los paradigmas de la Estrategia de Lisboa de 2000[11], y, por otro, un gasto público total en PAE a la baja[12]. Posteriormente, este gasto empieza a crecer, en un marco en que lo estratégico, con una Unión Europea apostando por un crecimiento no tan ligado a la estabilidad presupuestaria, no siempre encaja bien con lo normativo, que se caracteriza por un cierto continuismo en torno a la *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*. La COVID-19, que provoca una nueva crisis con notables consecuencias sociosanitarias, sociales, económicas y laborales, recibe una respuesta que, en esta ocasión, es claramente expansiva, si bien las PAE pasan a un segundo plano en beneficio de las ayudas tradicionales a las personas en paro y un nuevo esquema de regulación temporal de empleo. Para combatir los efectos de la pandemia, las instituciones europeas crean *Next Generation EU*, que, en España, esencialmente se adapta como Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). De entre los treinta componentes del PRTR, uno de ellos, denominado *Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo*, afecta a las PAE, no en vano una de sus reformas reivindica su modernización. Los cambios normativos necesarios para llevarla a cabo se traducen en una nueva ley de empleo, la antedicha Ley 3/2023. Este nuevo paradigma coexiste con tendencias expansivas en los mercados de trabajo, patentes sobre todo una vez que pasa lo peor de la pandemia, lo que no es óbice para que la planificación estratégica sobre empleo se canalice, fundamentalmente mediante actuaciones en el terreno de la formación y las cualificaciones, hacia las transiciones ecológica y digital[13] en un contexto demográfico caracterizado por el envejecimiento de la población, que condiciona las tasas de actividad a la baja.

Tal variedad de actuaciones conduce a distintas clasificaciones, con lo que conviene sintetizar en este terreno. Por su utilidad estadística, destaca la de *Eurostat*, que también usa la OCDE, que establece siete categorías de PAE: (1) servicios de empleo; (2) formación; (3) rotación laboral y trabajo compartido; (4) incentivos al empleo; (5) empleo protegido y rehabilitación; (6) creación directa de empleo; (7) incentivos a la creación de empresas. A estas hay que añadir, encuadradas como políticas pasivas, otras dos: (1) mantenimiento y sostenimiento de rentas en periodos de desempleo; (2) jubilación anticipada[14]. Sin carácter oficial, pero más breve, las PAE pueden adscribirse a cuatro tipos: (1) formación; (2) programas de incentivos para el sector privado, tanto para la contratación de trabajadores como para evitar despidos, que abarcan también las ayudas para emprender un nuevo negocio; (3) programas directos de empleo del sector público, extensible a otras actividades relacionadas con los bienes o los servicios públicos, fundamentalmente dirigidos a personas con dificultades de inserción; (4) servicios de orientación y seguimiento, que no sólo incluye medidas de asesoramiento, sino también mecanismos de control y sanción[15]. De forma más simplificada, además con el plus de enlazar la clasificación resultante con la estructura de un servicio público de empleo, pueden dejarse tres tipos de actuaciones, según se dirijan al fomento del empleo, a la formación o al funcionamiento de dichos servicios de empleo, en especial con relación a sus competencias en intermediación y orientación[16]. En algunos casos, las subvenciones a la movilidad geográfica se catalogan como PAE, pero su alcance es limitado[17]. Finalmente, se puede citar una clasificación que distingue entre PAE de demanda

10 Picatoste (2018).

11 Molina Romo e Ibáñez Galcerán (2013).

12 Franco i Sala (2021).

13 CEDEFOP (2023).

14 Para profundizar en estas nueve categorías, véase Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (2012).

15 De la Rica (2015).

16 Consejo Económico y Social (2005), Lope y Alós (2012), González-Blanch Rodríguez *et al.* (2017); Vila *et al.* (2020).

17 Junquera (2024).

y de oferta, atendiendo las primeras a las que pretenden incentivar la contratación, generalmente dentro de colectivos vulnerables, y las segundas a las que se centran en adecuar las cualificaciones de los trabajadores a las necesidades de las empresas a través de la formación[18]. No es difícil encontrar elementos de confusión a la hora de establecer las clasificaciones, ya que, a modo de ejemplos, no se diferencian entre PAE y políticas de empleo en general o se confunden tipologías y ejes estratégicos[19].

Una de las características de las PAE es que concretan y delimitan los colectivos a los que se dirigen. La Recomendación de la OIT de 1964 sobre la política de empleo apunta hacia la adopción de medidas selectivas, que, sin negar una consideración individual de los trabajadores, tengan relación con determinadas categorías, mencionándose algunas de forma explícita, como jóvenes, personas con discapacidad, mayores o trabajadores afectados por cambios estructurales o por la estacionalidad de la actividad económica. No incorpora ninguna alusión al empleo femenino, aunque, unos años antes, en junio de 1958, la OIT ya adopta una Recomendación sobre discriminación en el empleo con el fin de erradicarla en los ámbitos laborales, incluidas materias de PAE, como el acceso a servicios de orientación profesional y colocación y a la formación profesional[20]. La legislación española ya contempla las medidas de fomento del empleo para personas con dificultades de inserción en el mercado de trabajo en la *Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo*, categorizadas posteriormente como colectivos prioritarios en la Ley 56/2003[21], de entre los que su texto refundido aprobado en 2015 detalla "*jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes*". Más recientemente, la actualmente vigente Ley 3/2023 dedica todo un capítulo, el quinto, configurado por cinco artículos, a los, en esta ocasión, denominados colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, cuyo listado es tan extenso que llega a incluir más de veinte categorías[22], con la

18 Centro de Estudios Económicos Tomillo (2016).

19 Véanse los ejes que, según el artículo 12.4, articulan la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo: orientación; formación; oportunidades de empleo; oportunidades de empleo para personas con discapacidad; igualdad de oportunidades en el acceso al empleo; emprendimiento; mejora del marco institucional.

20 Entre los hitos de superación de las desigualdades por razón de sexo, Millán Vázquez de la Torre *et al.* (2015) mencionan el artículo 14 de la Constitución Española en 1978 y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada en España en 1983. En el terreno específico de las PAE, cabe aludir, en el ámbito de la Unión Europea, a la igualdad de oportunidades como uno de los cuatro pilares en materia de empleo que introduce en 1997 el Tratado de Ámsterdam.

21 Cristóbal Roncero (2023).

22 El segundo párrafo del artículo 50 de esta ley enumera "*personas jóvenes especialmente con baja cualificación, personas en desempleo de larga duración, personas con discapacidad, personas con capacidad intelectual límite, personas con trastornos del espectro autista, personas LGTBI, en particular trans, personas mayores de cuarenta y cinco años, personas migrantes, personas beneficiarias de protección internacional y solicitantes de protección internacional en los términos establecidos en la normativa específica aplicable, personas víctimas de trata de seres humanos, mujeres con baja cualificación, mujeres víctimas de violencia de género, personas en situación de exclusión social, personas gitanas, o pertenecientes a otros grupos poblacionales étnicos o religiosos, personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración, personas afectadas por drogodependencias y otras adicciones, personas víctimas del terrorismo, así como personas cuya guardia y tutela sea o haya sido asumida por las Administraciones públicas, personas descendientes en primer grado de las mujeres víctimas de violencia de género y personas adultas con menores*

posibilidad de ampliarlas, aunque cuatro de estos artículos realizan una identificación específica de algunos de ellos, en concreto dedicados respectivamente a la perspectiva de género, mayores de 45 años, jóvenes y personas con discapacidad.

5.3. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EL PLANO INTERNACIONAL Y EN LA UNIÓN EUROPEA

5.3.1. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL ÁMBITO DE LA OCDE

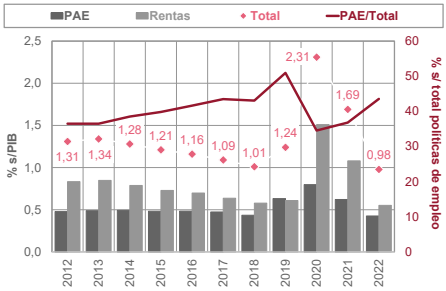
Como trabajar en pro de mejores políticas que contribuyan a mejorar la vida de la gente constituye el hilo conductor de la OCDE, se puede establecer un vínculo perfecto con las políticas de empleo y las PAE, en la medida en que su objetivo es mejorar todo lo que tiene que ver con la condición laboral de las personas. En este terreno, este organismo internacional construye bases de datos y elabora informes que, entre otros fines, analizan la eficacia de estas políticas y las actuaciones que las conforman. De manera más concreta, *OECD Data Explorer* es la principal referencia estadística sobre políticas de empleo en el mundo occidental. Esta fuente recopila datos, con series temporales que actualmente parten de 1985, sobre gasto público en programas de empleo, tanto en unidades monetarias nacionales como en porcentaje del PIB, de forma agregada, por agrupaciones de programas –PAE, PAE sin servicios de empleo, protección de rentas-, por categorías y por programas o actuaciones, para sus 38 países miembros, así como para Bulgaria, Croacia y Rumanía. También informa sobre participantes en estos programas. No exenta de problemas, como el tipo de actuaciones que excluye, la falta de homogeneidad y la carencia de datos en algunas situaciones –no los hay sobre Colombia, Turquía y, desde 2012, Reino Unido, mientras que su actualización en el caso de otros países es bastante lenta-, *OECD Data Explorer* de todos modos es un referente incluso para los países de la Unión Europea, en la medida en que *Eurostat* afronta esta tarea mucho más tarde.

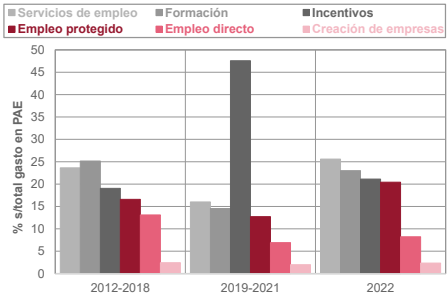
El periodo comprendido entre 2012 y 2022, último año del que se dispone de estadísticas, se caracteriza por una evolución fluctuante del gasto público relativo en políticas de empleo en el conjunto de la OCDE, condicionado de forma casi automática por el nivel de desempleo. Situándose algo por encima del 1% del PIB en el ámbito geográfico de referencia –es decir, la agregación de los 35 países miembros de los que hay cifras-, se desliza de un 1,34% en 2013, en el que los niveles relativos de paro se impulsan a máximos socialmente alarmantes no sólo en España, Portugal y Grecia, sino también en Polonia y Eslovenia, a un 1,01% un quinquenio después, con unos mercados de trabajo más boyantes. Como se necesitan me-

de dieciséis años o mayores dependientes a cargo, especialmente si constituyen familias monomarentales y monoparentales, entre otros colectivos de especial vulnerabilidad, que son de atención prioritaria en las políticas activas de empleo, u otros que se puedan determinar en el marco del Sistema Nacional de Empleo".

GRÁFICO 5.1.
GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA OCDE.
2012-2022 (%) (1)

PAE Y PROTECCIÓN DE RENTAS (2) **PAE, POR CATEGORÍA DE PROGRAMAS (3)**





(1) No incluye datos de Colombia, Reino Unido y Turquía. Tampoco incluye, para determinados años, datos sobre los siguientes países: en 2022, Grecia, Irlanda e Israel; de 2012 a 2017, Costa Rica e Islandia; en 2016, 2017, 2021 y 2022, Italia.
(2) % sobre PIB (políticas de empleo, PAE, ayudas de protección de rentas) y sobre gasto público total en políticas de empleo (PAE). Las PAE incluyen el gasto en servicios públicos de empleo.
(3) % sobre gasto público total en PAE. Los datos relativos a los periodos 2012-2018 y 2019-2021 son medias simples anuales.

Fuente: OECD Data Explorer. Labour Market Programmes y elaboración propia.

nos fondos para las medidas de protección ante la pérdida de empleo, las PAE pasan de implicar un 36,5% de los presupuestos públicos en políticas de empleo a un 43,1%. En 2019, sube de nuevo el gasto público en estas políticas, con un peso del 1,24% del PIB, debido a un montante en las PAE que incluso asume el protagonismo frente a las políticas no activas. En 2020, cuando estalla la crisis de la COVID-19, el gasto se dispara a un 2,31% del PIB, de donde 1,51 puntos porcentuales van a parar a las ayudas de protección de rentas, aunque las PAE también se incrementan, con un máximo de 0,8 puntos porcentuales en la serie temporal de referencia, debido a los marcos temporales de protección de los puestos de trabajo, como los ERTE en España, que se crean o intensifican su funcionamiento. En los dos años siguientes, disminuye el esfuerzo, aunque, en 2021, todavía está en un 1,69% del PIB, con 0,62 puntos porcentuales destinados a PAE.

Las PAE representan unas centésimas por debajo del 0,5% del PIB en el periodo 2012-2018, en el que su distribución no experimenta apenas variaciones. Una cuarta parte del gasto ejecutado lo absorben las ayudas a la formación (25,2%) y casi otra cuarta parte se destina a los servicios de empleo (23,6%), por delante de los incentivos al mantenimiento del empleo (19%), los programas de empleo protegido (16,6%) y la creación de empleo directo (13,1%), quedando prácticamente como testimoniales los incentivos para la creación de empresas (2,4%). Entre 2019 y 2021, bajo los efectos del coronavirus, la activación de los mar-

cos temporales de protección lleva a los incentivos al mantenimiento del empleo a acaparar casi la mitad (47,6%) del gasto público en PAE. En 2022, cuando se empieza a retornar a la normalidad, la distribución se aproxima a la del intervalo 2012-2018.

Las estadísticas sobre gasto público en políticas de empleo de los 35 países de la OCDE sobre los que existe tal información desde 2012 dibujan una imagen dispersa. En 2012, un año con un fuerte deterioro del empleo en muchos países, consta que, en muchos de ellos, se rebasa el 2% del PIB en cuanto a este gasto, llegando a estar por encima del 3% en España, Dinamarca e Irlanda, mientras que, una década después, sólo Francia, España, Dinamarca y Austria traspasan el 2%. En sentido contrario, las aportaciones de México son ínfimas, mientras que Costa Rica y Chile no son mucho más generosos.

Cuando la perspectiva presupuestaria se detiene en las PAE, Dinamarca y Suecia suelen mantenerse por encima del 1% del PIB, aunque, de forma puntual, como en 2019, algunas naciones no europeas, como Nueva Zelanda, Estados Unidos y Australia, pueden realizar un aporte significativo que no se mantiene en años posteriores. En 2022, sin ir más lejos, Estados Unidos no alcanza el 0,1%, situándose por delante sólo de Chile y México, países que nunca reservan cuantías considerables para estos programas, donde les queda mucho camino para abordar actuaciones dinámicas para el fomento del empleo. Los últimos datos revelan que, en sólo nueve casos, el gasto en PAE supera el ejecutado en protección de rentas, aunque, en seis de ellos, dista de ser significativo su peso en el PIB, por lo que sólo cabe destacar a Suecia, Dinamarca y Luxemburgo. En el caso de España, la relevancia contable de las PAE es creciente, con una participación sobre el PIB del 0,76% en 2022, de largo una décima más que diez años atrás, mientras que, en el contexto agregado de las políticas de empleo, pasa de un 17,2% a un 32,7%.

Algunos autores exponen que determinados países, siendo Suecia el ejemplo más notable, son los que más gastan en políticas de protección de rentas y, a su vez, en políticas activas, con logros notables gracias a su eficiencia y equidad[23]. No siempre es así. En este país escandinavo, que gasta en 2022 en torno a un 1% de su PIB en PAE, su tasa de paro en ese año es de un 7,5%, por encima de la media de la OCDE; sin embargo, en su vecina Dinamarca, en que el gasto está en un 1,51%, el más alto de todos los listados, el desempleo se para en un 4,5%. España y Grecia conceden cada vez más relevancia relativa a las PAE, pero sus tasas de paro, aunque a la baja, siguen marcando dos dígitos. No existe una correlación recia entre, por un lado, las políticas de empleo y las PAE y, por otro, las magnitudes laborales, aunque, como hipótesis de partida, pudiera entenderse que exista, pues mayores niveles relativos de desempleo generan un mayor gasto en prestaciones y, así mismo, la necesidad de aplicar dotaciones presupuestarias en PAE superiores. Entre 2012 y 2019, hay nada menos que 19 países de la OCDE en los que se observa un menor gasto público relativo en PAE que coincide con una disminución de sus tasas de paro.

5.3.2. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA, ALCANCE Y MARCO ESTRATÉGICO

Como se comenta en párrafos anteriores, *Eurostat* también publica información estadística sobre políticas de empleo. Se facilita desglosada por países pertenecientes a la Unión Europea –incluso para Chipre y Malta- y agregada, tanto para el conjunto de los 27 como para la zona euro, aunque con lagunas en algunos años[24]. En compa-

23 Martínez López (2008).

24 Resulta extraño que no haya datos sobre Italia desde 2014 hasta 2017 –la OCDE co-

TABLA 5.1.
GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA OCDE Y TASAS DE PARO, POR PAÍSES MIEMBROS (1) (2)

	% sobre PIB						PAE/Políticas de empleo (%)			Tasa de paro (% s/pob. activa)		
	Políticas de empleo			PAE								
	2012	2019	2022	2012	2019	2022	2012	2019	2022	2012	2019	2022
Alemania	1,620	1,310	1,300	0,677	0,593	0,525	41,8	45,3	40,4	5,1	3,0	3,1
Australia	0,829	2,890	0,920	0,264	1,860	0,367	31,8	64,4	39,9	5,2	5,2	3,7
Austria	1,960	1,990	2,020	0,721	0,701	0,827	36,8	35,2	40,9	5,2	4,8	4,8
Bélgica	2,770	1,960	1,630	0,718	0,888	0,694	25,9	45,3	42,6	7,6	5,4	5,6
Canadá	0,833	0,901	0,654	0,243	0,406	0,214	29,2	45,1	32,7	7,4	5,7	5,3
Chile	0,331	0,500	0,402	0,103	0,107	0,072	31,1	21,4	17,9	6,6	7,2	7,9
Corea del Sur	0,584	0,840	1,020	0,312	0,368	0,455	53,4	43,8	44,6	3,2	3,8	2,9
Costa Rica	n.d.	0,253	0,144	n.d.	0,158	0,129		62,5	89,6	10,2	11,8	12,2
Dinamarca	3,590	2,850	2,150	1,940	1,890	1,510	54,0	66,3	70,2	7,8	5,0	4,5
EEUU	0,522	3,380	0,191	0,119	2,570	0,078	22,8	76,0	40,8	8,1	3,7	3,7
Eslovaquia	0,670	0,559	0,724	0,249	0,231	0,146	37,2	41,3	20,2	13,9	5,7	6,2
Eslovenia	1,120	0,569	0,457	0,266	0,203	0,179	23,8	35,7	39,2	8,9	4,4	4,0
España	3,810	2,210	2,330	0,654	0,693	0,762	17,2	31,4	32,7	24,8	14,1	13,0
Estonia	0,707	0,961	1,000	0,280	0,517	0,442	39,6	53,8	44,2	9,9	4,5	5,6
Finlandia	2,380	2,060	1,900	0,985	0,917	0,792	41,4	44,5	41,7	7,8	6,7	6,8
Francia	2,820	2,630	2,540	0,861	0,700	0,835	30,5	26,6	32,9	9,8	8,4	7,3
Grecia	0,947	0,941	n.d.	0,107	0,364	n.d.	11,3	38,7		24,8	17,9	12,5
Hungría	1,160	0,791	0,434	0,748	0,578	0,236	64,5	73,1	54,4	10,6	3,3	3,7
Irlanda	3,230	0,856	n.d.	0,878	0,304	n.d.	27,2	35,5		15,5	5,0	4,5
Islandia	n.d.	0,800	0,885	n.d.	0,047	0,186		5,9	21,0	6,6	3,9	3,7
Israel	0,721	0,576	n.d.	0,167	0,148	n.d.	23,2	25,7		6,9	3,8	3,8
Italia	1,940	1,560	n.d.	0,455	0,273	n.d.	23,5	17,5		10,9	9,9	8,1
Japón	0,426	0,310	0,477	0,190	0,149	0,295	44,6	48,1	61,8	4,4	2,4	2,6
Letonia	0,509	0,586	0,475	0,235	0,149	0,100	46,2	25,4	21,1	15,0	6,3	6,9
Lituania	0,470	0,640	0,641	0,236	0,212	0,202	50,2	33,1	31,5	13,4	6,3	6,0
Luxemburgo	1,340	1,320	1,270	0,593	0,770	0,696	44,3	58,3	54,8	5,1	5,6	4,6
México	0,009	0,002	0,001	0,009	0,002	0,001	100,0	100,0	100,0	5,0	3,5	3,3
Noruega	0,865	0,702	0,572	0,524	0,398	0,280	60,6	56,7	49,0	3,5	3,9	3,2
Nueva Zelanda	0,655	4,420	0,787	0,268	3,980	0,264	40,9	90,0	33,5	6,5	4,1	3,3
Países Bajos	2,440	1,750	1,470	0,859	0,553	0,607	35,2	31,6	41,3	6,8	4,4	3,5
Polonia	0,760	0,450	0,385	0,439	0,324	0,296	57,8	72,0	76,9	10,4	3,2	2,9
Portugal	2,190	1,250	1,240	0,496	0,388	0,483	22,6	31,0	39,0	16,6	6,7	6,2
República Checa	0,467	0,415	0,489	0,243	0,272	0,267	52,0	65,5	54,6	7,0	2,0	2,4
Suecia	1,890	1,470	1,250	1,270	1,040	0,988	67,2	70,7	79,0	8,2	6,9	7,5
Suiza	1,070	1,100	1,080	0,527	0,563	0,524	49,3	51,2	48,5	4,5	4,4	4,1

(1) Las PAE incluyen el gasto en servicios públicos de empleo.
(2) No se dispone de datos de Colombia, Reino Unido y Turquía sobre políticas de empleo.

Fuente: OECD Data Explorer. Labour Market Programmes y elaboración propia.

ración con la fuente de la OCDE, tiene la ventaja de proporcionar los datos en una misma unidad monetaria como es el euro, tanto en precios corrientes como en precios constantes de 2010, lo que permite el cálculo de tasas de variación y de índices en contraste con variables del mercado de trabajo.

En el caso específico de las PAE, la Unión Europea gasta en 2019, último año con cifras disponibles para los 27 miembros actuales antes de la pandemia[25], un montante de casi 81.500 millones de euros,

munica datos para 2014 y 2015-.

25 En 2020, hay datos de los 27 Estados miembros, pero, al estallar la pandemia, el gasto se dispara hasta superar con creces los cien mil millones de euros corrientes (95.600 millones en euros de 2010). Desde 2021, no hay datos de Chipre, Italia y Rumanía; en 2022, tampoco de los citados países más Croacia e Irlanda. En 2023, sólo hay datos de Alemania, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Malta.

incluidos los servicios de empleo, lo que supone poco menos de un 0,6% del PIB. En términos constantes, se desprende una suave contracción sobre los recursos cuantificados en 2012, a una tasa media de variación anual del –0,1%, aunque la cuantía sea mayor en términos monetarios. Dentro de los países de más de diez millones de habitantes, la disminución real de fondos para PAE en el periodo de referencia es relativamente notable en Rumanía (–8,7%), aunque es más llamativa, al significar más de mil millones menos en siete años, en Italia, Países Bajos y Francia. Entre quienes dedican más gasto público a estas actuaciones en ese septenio, sobresalen los niveles de Grecia (19,6%), pudiéndose mencionar también a la República Checa, España –el incremento es de casi 1.400 millones en euros de 2010- y Bélgica. Entre 2019 y 2022, se intuye, en función de los datos aportados, que la financiación aumenta en general, subrayándose la contribución de Francia. En el decenio 2012-2022, el saldo es positivo, si bien Países Bajos, Alemania y Polonia se salen de esta tendencia, como también, entre Estados de menor población, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Hungría y Polonia.

La información de *Eurostat* sobre PAE es útil, pues, al contar con la opción del euro como unidad de medida, puede calibrarse su alcance entre sus beneficiarios potenciales. Las personas en paro pueden considerarse como su principal objetivo, pero, como quienes tienen un trabajo pueden serlo también como participantes en acciones formativas, usuarios de servicios de orientación profesional, inscritos en mecanismos de mejora de empleo, etc., su ámbito personal se puede ampliar a la población activa. Existen notables divergencias entre niveles de paro y actividad, con lo que tampoco debe sorprender que surjan entre los distintos niveles de gasto unitario en PAE. Independientemente que se mida por activo o por parado, el mayor esfuerzo lo asumen los países nórdicos, con Dinamarca a la cabeza, Suecia y Finlandia, con Luxemburgo tomando la segunda posición en los últimos años. De hecho, en función de la información de 2022, daneses y luxemburgueses marcan guarismos difíciles de alcanzar por parte del resto de países de la Unión Europea. Ambos son los únicos que rebasan el umbral, medido en precios corrientes, de mil euros en PAE por activo, concretamente 1.780 y 1.440 respectivamente, y de 30.000 euros por persona en paro, 39.400 en los primeros, 31.500 en los segundos. Con más mesura, tienden a superar los promedios de la UE-27 de forma habitual miembros con altos niveles de gasto público que desarrollan generosos modelos de Estado del Bienestar, como Alemania, Austria, Bélgica y Francia, así como otros más contenidos en las cuentas públicas como Países Bajos e Irlanda. En el Sur y en el Este de Europa, se emplazan los países que menos recursos por persona activa o parada orientan a PAE, con presencia frecuente de Rumanía, Letonia y Bulgaria. Respecto a Grecia y España, se advierte un patrón común. Con un gasto por persona inferior al de la UE-27, su esfuerzo es significativamente creciente en el decenio de referencia, sobre todo por parte de España, aunque se pierden posiciones cuando se mide por parado, consecuencia obvia de los niveles de desempleo más elevados del espacio europeo. Para ambos países meridionales, el fortalecimiento de las PAE lleva ya bastante tiempo siendo un pilar en la generación del Estado benefactor, sobre todo teniendo como punto de partida "*sistemas de bienestar muy poco distributivos y con un énfasis en la familia como subsistema de integración y protección social*"[26].

El desarrollo estratégico de las PAE por parte de los órganos ejecutivos de la Unión Europea enlaza claramente con el ciclo económico. En plena Gran Recesión, el Consejo Europeo aprueba la Estrategia Europa 2020 en junio de 2010. En ella, con la prioridad de lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, se definen cinco objetivos principales para 2020, uno de los cuales guarda

26 Martínez López (2008).

TABLA 5.2.
GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, POR PAÍSES MIEMBROS

	TMVA (%) (1)			PAE/población activa (2)			PAE/población parada (2)		
	2012-2019	2019-2022	2012-2022	2012	2019	2022	2012	2019	2022
UE-27	-0,1	n.p.	n.p.	379,2	389,7	n.p.	3.453,1	5.728,9	n.p.
10 millones de habitantes y más									
Alemania	0,7	-3,7	-0,7	448,9	485,7	481,2	8.207,0	15.129,1	14.829,3
Bélgica	2,8	-2,6	1,1	570,1	728,5	738,3	7.501,6	13.469,3	13.154,6
España	2,8	2,9	2,8	289,7	378,7	440,3	1.162,1	2.669,4	3.351,8
Francia	-1,2	9,5	1,9	636,7	594,6	814,3	6.723,8	6.994,5	11.045,1
Grecia	19,6	-9,7	10,0	41,8	143,9	113,3	169,1	824,0	901,9
Italia	-5,5	n.p.	n.p.	238,2	166,4	n.p.	2.204,9	1.648,5	n.p.
Países Bajos	-4,3	5,6	-1,4	651,3	510,4	630,0	11.096,6	15.127,9	17.979,0
Polonia	0,0	-0,4	-0,1	99,1	100,7	112,3	970,4	3.055,5	3.836,6
Portugal	-0,8	8,9	2,0	157,3	162,0	228,4	963,6	2.429,7	3.613,1
República Checa	5,1	-1,4	3,1	77,0	118,8	149,2	1.092,8	5.762,2	6.579,2
Rumanía	-8,7	n.p.	n.p.	18,2	10,8	n.p.	257,1	267,4	n.p.
Suecia	0,1	0,2	0,1	1.071,2	901,3	975,5	13.156,8	12.876,7	12.791,5
Entre 2 y 10 millones de habitantes									
Austria	1,0	5,9	2,4	547,9	626,0	809,1	11.089,9	13.753,7	16.818,3
Bulgaria	1,4	1,3	1,4	28,2	37,9	50,0	227,4	903,5	1.188,9
Croacia	13,9	n.p.	n.p.	51,4	145,8	n.p.	313,9	2.194,4	n.p.
Dinamarca	1,9	-3,9	0,1	1.663,8	1.873,1	1.782,2	20.784,4	36.485,3	39.370,8
Eslovaquia	1,5	-14,7	-3,7	68,0	80,8	58,8	485,2	1.384,9	945,4
Eslovenia	-0,5	-2,8	-1,2	96,8	97,0	101,6	1.075,9	2.154,5	2.544,8
Finlandia	0,4	-4,1	-1,0	720,5	788,6	744,9	9.214,4	11.540,8	10.786,0
Hungría	1,2	-23,6	-7,0	175,8	185,1	83,9	1.588,3	5.372,2	2.315,9
Irlanda	-6,1	n.p.	n.p.	685,5	441,6	n.p.	4.346,3	8.685,4	n.p.
Lituania	2,7	1,4	2,3	54,8	73,4	94,2	401,9	1.134,1	1.519,9
Menos de 2 millones de habitantes									
Chipre	-18,3	n.p.	n.p.	131,4	29,9	n.p.	1.089,9	409,9	n.p.
Estonia	13,9	-3,1	8,5	76,2	220,1	235,1	743,9	4.737,0	4.004,8
Letonia	-3,5	-7,8	-4,8	50,9	47,9	45,3	331,5	737,2	638,5
Luxemburgo	7,1	1,0	5,2	956,2	1.372,4	1.441,1	18.414,8	24.430,4	31.508,8
Malta	15,8	23,4	18,0	67,7	145,0	263,6	1.081,6	3.491,6	7.500,0

(1) Tasa media de variación anual, calculada a partir del gasto público total en PAE, incluidos servicios públicos de empleo, en euros de 2010.
(2) Gasto público en PAE, incluidos servicios públicos de empleo, por persona, en euros corrientes. Tanto la población activa como la parada contemplan sólo individuos de entre 15 y 64 años.

Fuente: Labour Market Policy (Eurostat), Labour Force Survey series (Eurostat) y elaboración propia.

relación con el mercado de trabajo: que al menos un 75% de la población de entre 20 y 64 años esté ocupada[27]. La Estrategia Europa 2020, cuya apuesta por las PAE pasa por la iniciativa emblemática *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos*, con la pretensión de que las personas adquieran nuevas cualificaciones para adaptarse a las nuevas condiciones, reducir el desempleo e incrementar la productividad laboral, empieza a desarrollarse en un marco comunitario en que la prioridad de tales políticas es facilitar la flexibilidad en los mercados de trabajo, se aprueban planes de rescate que exigen estrictas reformas estructurales en dichos mercados, se ponen en marcha paralelamente los Pro-

27 Este objetivo no se alcanza más que en 2023, tres años después de lo deseado. En 2024, todavía quedan fuera de él Bélgica, Croacia, España, Grecia, Italia, Luxemburgo y Rumanía.

gramas Nacionales de Reformas y las relaciones laborales se ven muy restringidas por los ajustes en empleo y salarios[28].

Como las tasas de paro siguen manteniéndose en niveles inaceptables, se acuerda el Pacto por el Crecimiento y el Empleo en el seno del Consejo Europeo en junio de 2012. Su filosofía es esencialmente ortodoxa, al centrarse en objetivos como el saneamiento de las cuentas públicas, la coordinación de las políticas económicas, la estabilidad financiera y profundizar en la unión económica y monetaria, pero también hay espacio para la creación de puestos de trabajo y de un auténtico mercado laboral europeo, con referencias al ejercicio de sus derechos en el contexto de la libertad de circulación por parte de los trabajadores, la modernización de la red EURES, el refuerzo de la red de servicios públicos de empleo para la coordinación de las políticas de empleo, la Garantía Juvenil financiada con cargo a los Fondos Estructurales, el seguimiento de la Comunicación sobre la educación y las cualificaciones y la necesidad de avanzar las medidas que favorezcan la movilidad, como la transferibilidad de los derechos de pensión y el reconocimiento de las cualificaciones profesionales[29]. Resulta especialmente simbólica la creación de la Garantía Juvenil con el fin de combatir el paro entre la población joven. El Consejo Europeo crea la Iniciativa sobre Empleo Juvenil a principios de 2013, con una dotación de 6.000 millones de euros para el periodo 2014-2020, de lo que se hace eco la Recomendación de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, que emplaza a los Estados miembros a velar para que "*todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal*", subrayando además la importancia de la coordinación entre los agentes implicados, la cooperación, las campañas de información y concienciación, la orientación personalizada –planes de actuación individuales incluidos-, las medidas de apoyo para la integración en el mercado de trabajo, la financiación y la evaluación.

La tasa de paro agregada de la Unión Europea comienza a descender desde 2014, pero la fractura social sigue siendo inquietante. Hay un patrón en las orientaciones sobre empleo que habla de reformas, flexiseguridad, movilidad, competencias, etc., con una marcada subordinación a la evolución económica y al estado de las cuentas públicas, partiendo de que, si hay convergencia económica, se llega a la convergencia social[30]. El Pilar Europeo de Derechos Sociales, aprobado en 2017, representa un cambio sobre lo anterior. Con un contenido estrictamente social, se articula en veinte principios, que se adhieren a tres grandes dimensiones: 1) Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo; 2) Condiciones de trabajo justas; 3) Protección e inclusión social. Así mismo, cuenta con un panel de indicadores sociales, que se revisa en 2021, cuando el citado pilar se dota de un plan de acción. Este panel conecta con los tres objetivos principales que la Comisión Europea propone para su consecución en 2023. Uno de ellos guarda relación con el empleo: que al menos el 78 % de la población de entre 20 y 64 años esté ocupada; otro con las capacidades: que al menos un 60% de la población adulta participe en actividades de formación. En lo que concierne a las PAE, uno de los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, inserto en la dimensión relacionada con la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado de trabajo, es el apoyo activo para el empleo, mediante el que se reconoce a la ciudadanía una serie de derechos, que se pueden sintetizar en el derecho a recibir asistencia personalizada[31], de

28 Consejo Económico y Social (2012).

29 Comisión Europea (2013).

30 Consejo Económico y Social (2023).

31 "*Toda persona tiene derecho a recibir*

forma específica a las personas en paro, y a la formación permanente[32], concretada en la población joven[33]. Para garantizar estos derechos, sorprende que el citado plan de acción sea tan escueto sobre el papel que le corresponde ejercer a la Comisión Europea, así como a los Estados miembros. En el primer caso, sólo se concreta un Plan de Acción para la Economía Social, más acciones de actualización, revisión y evaluación de determinadas medidas; en el segundo, el diseño y aplicación de paquetes coherentes de medidas, el desarrollo de la Garantía Juvenil reforzada, garantizar el papel de los trabajadores durante los procesos de reestructuración, así como promover su participación en las empresas con el fin de fomentar la innovación en el puesto, y el apoyo al emprendimiento. Al Pilar Europeo de Derechos Sociales se le reprocha que carezca de carácter vinculante, lo que no ayuda a garantizar los derechos que incluye, aunque se le valora el reconocimiento de nuevos colectivos generalmente ausentes a la hora de asegurar su protección laboral, la inclusión de un panel de indicadores sociales para realizar un seguimiento, su utilidad a la hora de ejecutar los Fondos Estructurales de contenido social y su diseño participativo[34]. La financiación, sin embargo, es un punto frágil, ya que el plan de acción no incluye un presupuesto orientativo, independientemente de que inste al uso pleno de los fondos de la Unión Europea.

Las declaraciones de pandemia por toda Europa desde principios de 2020, cuya aplicación genera serios efectos negativos sobre la economía y el empleo, alertan a las instituciones de la Unión Europea hasta tal punto que las medidas que adoptan eluden el equilibrio presupuestario, en beneficio de un enfoque expansivo. Ya en la fase inicial de los primeros confinamientos, con el mantenimiento del empleo en peligro, se pone en marcha el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE), con el fin de proporcionar soporte financiero temporal en forma de préstamos a los Estados miembros para establecer o ampliar mecanismos de reducción del tiempo de trabajo, adoptar medidas en favor del trabajo u otras relacionadas con la salud. Mientras que el SURE tiene una perspectiva principalmente coyuntural, las instituciones europeas son conscientes de la necesidad de actuaciones estructurales, en cuyo diseño la lucha contra los efectos negativos del coronavirus se combine con la adaptación a los procesos de transición verde y digital. De esta manera, en julio de 2020, el Consejo Europeo aprueba *Next Generation EU*, con varias iniciativas, entre las que sobresale el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que prevé inicialmente unos fondos de más de 650.000 millones de euros en términos reales para el trienio 2021-2023, aunque posteriormente se prolonga hasta 2026. El MRR repercute en las PAE a través del objetivo de la cohesión social y territorial, donde se conciben tres áreas de actuación vinculadas a ellas: 1) aprendizaje de personas adultas, que comprende la formación profesional continua y los procesos de reconocimiento de competencias profesionales; 2) apoyo al empleo y creación de puestos de trabajo, incluidos incentivos y ayudas al autoempleo; 3) modernización de las instituciones del mercado de trabajo. La concreción presupuestaria

asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o de trabajar por cuenta propia. Esto incluye el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje. Toda persona tiene derecho a la transferencia de la protección social y a la formación durante las transiciones profesionales".

32 "*Las personas desempleadas tienen derecho a recibir ayuda personalizada, continuada y adecuada. Los desempleados de larga duración tienen derecho a una evaluación individual detallada a más tardar a los dieciocho meses de desempleo*".

33 "*Los jóvenes tienen derecho a educación continua, una formación como aprendices, un período de prácticas o una oferta de empleo de buena calidad en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios*".

34 Malgesini Rey y Sánchez Gonçalves (2019).

de estas áreas se materializa en los planes nacionales. Se estima una inversión de alrededor de 17.400 millones de euros para apoyo al empleo y modernización de las instituciones del mercado de trabajo, un 3,9% de lo previsto en el MRR, con una gradación que llega a casi un 14% en el plan francés[35]. La visión estratégica del MRR enlaza más recientemente con el contenido del Plan Draghi, en el que su autor reclama "*una inversión de 800.000 millones de euros anuales en proyectos digitales y de sostenibilidad*"[36].

5.4. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

5.4.1. EVOLUCIÓN NORMATIVA: DESDE LAS MEDIDAS URGENTES HASTA LA NUEVA LEY DE EMPLEO

En mayo de 2010, en plena Gran Recesión y con un déficit público abultado, España abandona la orientación expansiva de su presupuesto. El objetivo de equilibrio en las cuentas públicas pasa a ser prioritario, en detrimento de la recuperación socioeconómica, lo que repercute notoriamente en el desempeño gubernamental, que también alcanza a las PAE. Aunque con el barniz de la concertación social –véase epígrafe 5.4.5-, se aprueba el *Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo*, que refuerza los principios básicos de las políticas de empleo con el desarrollo de los servicios individualizados, la atención a las necesidades de las empresas en materia laboral-formativa y el fomento del espíritu empresarial-emprendedor, aludiendo además a la igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo y a la adecuación a las características del territorio. Esta norma establece la obligación de aprobar una Estrategia Española de Empleo, con unos objetivos que se concretan mediante un Plan Anual de Política de Empleo. También supone un cambio en la orientación de los servicios de empleo, en la medida en que introduce el papel de la colaboración público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las PAE, y en su concepción de los servicios que se prestan a la ciudadanía, en forma de catálogo, en donde el itinerario individual y personalizado de empleo desempeña un papel clave. La identificación de los ámbitos de las PAE representa otra novedad, al delimitarse diez de ellos: a) orientación profesional; b) formación y recualificación; c) oportunidades de empleo y fomento de la contratación; d) oportunidades de empleo y formación; e) fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo; f) oportunidades para colectivos con especiales dificultades; g) autoempleo y creación de empresas; h) promoción del desarrollo y la actividad económica territorial; i) fomento de la movilidad; j) proyectos integrados. La formación como ámbito de las PAE justifica que el citado real decreto-ley incluya por primera vez la formación profesional para el empleo, en términos de subsistema, dentro de la normativa básica de empleo. Sobre las mismas fechas de 2011, también se aprueba el *Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas*, asimismo derivado de la concertación social, con un plan de choque que se cimienta a través de: a) un programa excepcional de empleo para

35 Comisión Europea (2021).

36 Missé (2025).

la transición hacia la contratación estable, dirigido a jóvenes hasta 30 años y a personas en desempleo de larga duración; b) un programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (PREPARA); c) acciones de mejora de la empleabilidad que combine actuaciones de orientación profesional y formación para el empleo; d) la inclusión de parados en las acciones formativas dirigidas a ocupados. Algunas de estas acciones para la empleabilidad se recogen, meses después, en el *Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo*.

2011 se cierra con unas elecciones generales que cambian el signo del Gobierno. A comienzos de 2012, se aprueba, sin el visto bueno de CCOO y UGT, el *Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, que significa una nueva vuelta de tuerca en materia de negociación colectiva, contratación laboral y extinción de la relación laboral, entre otros aspectos, aunque, en lo que concierne a las PAE, se ciñe a preceptuar: a) de forma destacada, sobre contratación bonificada; véanse las reducciones de cuotas en los contratos para la formación y el aprendizaje, la creación del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores o las bonificaciones de cuotas por transformación de contratos en prácticas, de relevo y de sustitución en indefinidos; b) sobre intermediación laboral, con cierto detalle sobre la actuación de las ETT como agencias de colocación; c) sobre formación profesional, aunque extendiéndose en los vínculos con el contrato para la formación y el aprendizaje[37].

El Real Decreto-ley 3/2012 es un primer paso para la adopción del Programa Nacional de Reformas de 2012, así como de ediciones siguientes, en materia de PAE. El *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*, muy restrictivo en materia de empleo público, suprime el derecho de las empresas a la aplicación de bonificaciones por contratación, mantenimiento del empleo o fomento del autoempleo, salvo excepciones, de entre las que destacan las del citado Real Decreto-ley 3/2012 y la Ley 3/2012. En 2013, se aprueba el *Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo*, posteriormente refrendado en forma de ley[38], con el ánimo de fomentar el autoempleo y la creación de empresas, así como el empleo que puedan generar estos procesos. Esta norma contiene tres capítulos que inciden directamente sobre las PAE, desarrollando la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016. Uno de ellos trata sobre el fomento del emprendimiento y el autoempleo, centrándose en las reducciones y bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social aplicable a los jóvenes trabajadores por cuenta propia, la posibilidad de compatibilizar la prestación por desempleo con el trabajo autónomo, con mayor detalle cuando se inicia una actividad por cuenta propia, y la ampliación de las posibilidades de aplicación de la capitalización de la prestación por desempleo. Otro compila los incentivos a la contratación, puntualizando: a) contratación a tiempo parcial con vinculación formativa; b) contratación indefinida de un joven por microempresas y empresarios autónomos; c) contratación en nuevos pro-

37 Estos preceptos se mantienen cuando el Real Decreto-ley 3/2012 se convierte en la *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*.

38 *Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo*. El apoyo al emprendimiento mediante la minoración de las cotizaciones sociales, entre otras medidas, también aparece en la *Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización*.

yectos de emprendimiento joven; d) primer empleo joven; e) contratos en prácticas; f) incorporación de jóvenes a entidades de la economía social. El tercero versa sobre la mejora de la intermediación, donde sobresale el portal único de empleo, que se configura como una base de datos común de ofertas, demandas de empleo y oportunidades de formación para toda España. El *Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores* extiende las bonificaciones del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores a aquellos que se celebren a tiempo parcial. En lo que concierne a la contratación indefinida, el *Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida* incorpora una tarifa plana reducida de las cotizaciones sociales para nuevas contrataciones que mantengan el empleo neto durante al menos tres años. Posteriormente, el *Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social* y la ley subsiguiente[39] establecen un mínimo exento en la base vinculada a la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes para favorecer la creación de empleo indefinido y, en materia de trabajo autónomo, regula una bonificación por conciliación de la vida profesional y familiar vinculada a la contratación. El autoempleo nuevamente, esta vez en compañía de la economía social, es el objeto de la *Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social*, con sus correspondientes incentivos de nuevo cuño, así como de la *Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo*.

A partir de 2014, se avista un cambio de orientación de la actividad normativa en el ámbito laboral, al pasar de centrarse en la regulación del mercado de trabajo a hacerlo en las políticas de empleo[40]. Jóvenes y parados de larga duración se configuran como los colectivos más urgentes que atender. Con el fin de impulsar en España la Iniciativa sobre Empleo Juvenil de la Unión Europea, se promulga el *Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*, corroborada parlamentariamente mediante la posterior Ley 18/2014, de enunciado homónimo[41], que crea y regula el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ) con el fin de establecer "*nuevas medidas de apoyo a la formación y a la contratación para el colectivo de jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación*". En su inicio, se dirige a jóvenes de más de 16 años y menos de 30 que, en día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud de inscripción en el SNGJ, ni trabajen, ni reciban acciones educativas o formativas. En cuanto a las medidas de apoyo por desarrollar, se incide en las líneas de mejora de la intermediación, mejora de la empleabilidad, fomento de la contratación y fomento del emprendimiento. En cuanto a los parados de larga duración, se dispone el Programa de Activación para el Empleo, específico y extraordinario de carácter temporal, que se regula mediante el *Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo*. Esta norma establece los requisitos para ser persona beneficiaria del programa, que, entre otros, implica ser demandante de empleo durante 360 días en los 18 meses inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de incorporación y haber agotado determinadas prestaciones, pero sobre todo la obligación de activación, que

39 *Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.*

40 Consejo Económico y Social (2015).

41 *Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.*

se asevera a través del cumplimiento de todos estos tres actos: a) suscribir un compromiso de actividad para la realización de las distintas actuaciones para su inserción laboral que acuerden los servicios públicos de empleo o entidades colaboradoras; b) acreditar al menos tres acciones de búsqueda activa de empleo en el plazo de un mes a partir de la presentación de la solicitud; c) participar en las acciones de mejora de la empleabilidad y búsqueda activa de empleo de su itinerario individual y personalizado de empleo. La participación en el Programa de Activación para el Empleo, que acredita la búsqueda activa de empleo y la asignación del itinerario individual y personalizado de empleo con su tutor individual correspondiente, genera el derecho a percibir una ayuda económica de acompañamiento, por un máximo de seis meses y una cuantía equivalente al 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). En cuanto a las medidas de activación, se pueden concretar de forma particular en: a) servicios y programas de orientación e intermediación y de formación profesional necesaria para la inserción laboral; b) un seguimiento individualizado de las colocaciones que se produzcan durante la vigencia del programa. El SNGJ es objeto de posteriores modificaciones, así como el Programa de Activación para el Empleo, que además es prorrogado de forma sucesiva[42].

La Ley 18/2014 confirma también un cambio en los instrumentos de planificación estratégica de las PAE, describiendo la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) como el marco plurianual que "*reflejará las políticas activas de empleo y de intermediación laboral que se desarrollan en el conjunto del Estado, e incluirá tanto los servicios y programas que realizan los Servicios Públicos de Empleo con fondos estatales como los que las Comunidades Autónomas realizan con recursos económicos propios*", así como sus seis ejes: 1) orientación; 2) formación; 3) oportunidades de empleo; 4) igualdad de oportunidades en el acceso al empleo; 5) emprendimiento; 6) mejora del marco institucional. Sus preceptos se aplican a la EEAE vigente para el periodo 2014-2016 y a las ediciones anuales del Plan Anual de Política de Empleo (PAPE). El *Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo* establece la citada cartera, con servicios comunes que deben ser garantizados por todos los servicios públicos de empleo en todo el territorio español y servicios complementarios establecidos por los servicios públicos de las Comunidades Autónomas para su propio ámbito territorial. En ese momento, hay tal número de disposiciones dispersas sobre PAE que se hace necesario un texto refundido de la Ley de Empleo de 2003. Se aprueba consecuentemente el *Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo*, que, nuevamente sin consultar a los agentes sociales, básicamente es una compilación de preceptos sobre empleo ya vigentes, con algunos cambios de escasa relevancia[43]. También hay cambios en la formación para el empleo mediante el *Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral* y la posterior Ley 30/2015[44], que consolida la formación en el marco de las PAE, un aspecto por

42 Se intenta potenciar el SNGJ mediante el *Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil*, sobre todo simplificando la admisión. En cuanto a las actuaciones que se centran en los parados de larga duración, se promulgan el *Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo*, que amplía el periodo de presentación de solicitudes hasta el 15 de abril de 2017, y el *Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo*, que lo prolonga un año más, además de modificar los requisitos de acceso.

43 Fernández Orrico (2016).

44 *Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.*

primera vez regulado en el Real Decreto-ley 3/2011. La Ley 30/2015 introduce modificaciones importantes al modelo de gestión de la formación para el empleo, de los que, de forma resumida, se pueden destacar algunas: la implantación de la cuenta-formación; la creación del cheque-formación para personas en paro, si bien su puesta en marcha corresponde a las Comunidades Autónomas; el impulso de la formación en el seno de la empresa, en aras de adecuar la formación a las necesidades de la demanda de trabajo; la gestión de la formación de oferta en régimen de concurrencia competitiva; refuerzo de los mecanismos de evaluación permanente de la calidad y el impacto real de la formación en términos de mejora en el desempeño del puesto de trabajo; promoción de medidas contra el fraude y aprobación de un nuevo régimen sancionador que permite incluso vetar a las entidades beneficiarias que vuelvan a trabajar para las Administraciones Públicas en actividades de formación; limitar la participación de los agentes sociales a la participación activa en la planificación estratégica[45].

Las elecciones generales de finales de 2015 sustituyen una mayoría absoluta por un Gobierno en funciones y unas nuevas elecciones en junio de 2016. Esta situación política mitiga el impulso normativo precedente. Más allá de las EAEE vigentes para el periodo 2014-2016 y 2017-2020 y de los PAPE que se derivan, se tiende a aprobar prórrogas de programas ya existentes[46]. Lo más reseñable de los instrumentos *ex novo* son el Programa de Acción Conjunta para la Mejora de la Atención a las Personas Paradas de Larga Duración para el trienio 2016-2018, con una proyección de 515 millones de euros y con el eje centrado en la asignación de tutores para el diseño y seguimiento de itinerarios personalizados de inserción, y la Estrategia Nacional de Economía Social 2017-2020, con un eje primero de apoyo al empleo y al emprendimiento. En el verano de 2018, el éxito en una moción de censura conduce a un cambio de signo político del Gobierno, que se mantiene, en solitario o en coalición, hasta ahora, si bien en un contexto en el que los acuerdos parlamentarios son más difíciles de lograr. Los Presupuestos Generales del Estado de 2018 se aprueban en julio, con el nuevo Gobierno ya en el ejercicio de su mandato, con medidas de empleo como el subsidio extraordinario de desempleo (SED), con el fin de asistir a los colectivos en desprotección al desaparecer el Programa de Activación para el Empleo y el PREPARA, y la ayuda económica de acompañamiento para personas inscritas en el SNGJ que cumplieran determinados requisitos en materia de contratación y formación. El desamparo por no prorrogar el primeros de estos programas implica la adopción del *Real Decreto-ley 8/2018, de 3 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo*, con el fin de eliminar la prohibición de reincorporarse a aquellas personas que habían causado baja temporal –en concreto, se admite en caso de haber cesado en el trabajo por cuenta ajena acreditando situación legal de desempleo-. En el terreno de la planificación estratégica, sobresalen el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, aprobado en diciembre de 2018, y el Plan Reincorpora-t, en abril de 2019. El primero plantea una serie de objetivos cuantitativos, entre los que están alcanzar una tasa de paro de un 23,5% en menores de 25 años, una tasa de actividad del 73,5% referente a los jóvenes de entre 20 y 29 años, reducir la brecha de género y au-

45 Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (2016).

46 El Programa de Activación para el Empleo, como se comenta en un pie de página anterior, llega hasta 2018. El Real Decreto-ley 1/2016 también prorroga el PREPARA hasta que la tasa de paro deje de ser superior al 18%, lo que ocurre a partir de 2017. Por esta razón, el *Real Decreto-ley 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo limitado del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo* establece una prórroga adicional que llega hasta el 30 de abril de 2018, en que se puede fechar su finalización.

mentar las competencias profesionales en determinadas áreas, a base de medida centradas en ejes habituales de la EEAE como la orientación, la formación, las oportunidades de empleo, la igualdad de acceso o el emprendimiento. El segundo, vigente para el periodo 2019-2021, tiene el objeto de incorporar al mercado de trabajo a personas en paro de larga duración, por lo que puede asimilarse como una continuidad de los extintos Programa de Activación para el Empleo y PREPARA. Reincorpora-t se estructura a través de los seis ejes de la EEAE vigente, con 63 medidas, entre las que se pueden mencionar la recuperación del subsidio para mayores de 52 años, la de las cotizaciones a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia o el refuerzo de la red de orientadores profesionales con 3.000 nuevos contratados con tal perfil. En cuanto a las modalidades de contratación e incentivos, se aprueban el *Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo*, que deroga el contrato indefinido de apoyo a emprendedores y el contrato para la formación y el aprendizaje con trabajadores menores de 30 años, así como determinadas ayudas a la contratación, y el *Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo*, que introduce sendas bonificaciones para la conversión de contratos eventuales de trabajadores agrarios en contratos indefinidos o contratos fijos-discontinuos[47] y para la contratación indefinida de parados de larga duración, ambas de nuevo cuño.

En marzo de 2020, se decreta el primer confinamiento a consecuencia de la propagación de la COVID-19. Debido a las restricciones a la actividad económica que conlleva la lucha contra la pandemia, disminuye la actividad laboral. Como es lógico, las medidas de fomento del empleo pasan a un segundo plano y, como alternativa, prevalecen las que simplemente persiguen que no se destruyan puestos de trabajo. Es el momento no de crear, pues ya existen en el marco normativo español, instrumentos que suspendan la relación laboral o reduzcan su duración en lugar de extinguirla y, a su vez, se asocien a un esquema de sostenimiento de las rentas salariales, sino de adaptarlos a la realidad de una crisis de perfil principalmente sociosanitario. De esta manera, los ERTE se convierten en la figura clave de las políticas de empleo, que pueden entenderse no necesariamente como una medida de protección de rentas frente al desempleo, sino que pueden encuadrarse dentro de las PAE en la medida en que se integren dentro de los incentivos para el mantenimiento del empleo. Los ERTE se convierten en objetivo de una regulación intensa dentro de las medidas de carácter urgente que se aprueba para combatir los efectos de la pandemia, si bien, con el fin de mantener el empleo, hay que citar igualmente la ampliación de la cobertura del sistema de protección por desempleo y las prestaciones por pérdida de actividad para trabajadores autónomos[48].

47 Estas bonificaciones orientadas a la estabilidad laboral agraria se prolongan hasta el 31 de diciembre de 2020 por medio del *Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación*.

48 La normativa aprobada sobre ERTE desde marzo de 2020 es prolija: *Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19*; *Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19*; *Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo*; *Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial*; *Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo*; *Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo*. En materia de cobertura de desempleo, además de los antes mencionados Real Decreto-ley 8/2020, Real Decreto-ley

Si, en un primer momento, las medidas contra la COVID-19 adquieren un cariz coyuntural por su orientación al mantenimiento del empleo y al sostenimiento de rentas, posteriormente se plantean en términos de recuperación económica y laboral. El MRR, iniciativa capital de *Next Generation EU*, que constituye la herramienta financiera de la Unión Europea para la recuperación, se adapta en España mediante el PRTR. Las PAE son objeto del PRTR a través del componente 23, bajo la denominación *Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo*, aunque las medidas de formación y cualificación se atienden a través de los componentes 19 *Plan Nacional de Competencias Digitales* y 20 *Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional*. Entre los aspectos de las PAE que son objeto de planificación y regulación, están la nueva EEAE 2021-2024, el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 –nueva referencia del SNGJ-, los programas comunes de activación o la revisión del sistema de ayudas a la contratación laboral, así como, dentro de los ERTE, el Mecanismo RED, pero sobresale una nueva ley de empleo. Entre los hitos que destacar en este contexto, se mencionan los siguientes:

- La EEAE 2021-2024 abarca cinco objetivos estratégicos, que se centran en la atención personalizada, la orientación hacia la transformación productiva, la evaluación, la mejora de los servicios públicos de empleo y la gobernanza, siendo su medida más emblemática la creación de los Centros de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo.

- El Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 incluye, en el marco de la PAE, medidas de emprendimiento para personas jóvenes afectadas por la crisis sanitaria, un programa de microcréditos para emprender, el refuerzo de la orientación

30/2020 y Real Decreto-ley 2/2021, hay que añadir el *Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19*, el *Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo*, el *Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019*, el *Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19* y el *Real Decreto-ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural*. En cuanto a la protección de los autónomos que suspenden su actividad, las referencias son los citados Real Decreto-ley 8/2020, Real Decreto-ley 24/2020, Real Decreto-ley 30/2020 y Real Decreto-ley 2/2021. Para profundizar en estas normas, véase Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (2021).

Algunas de las medidas contempladas en el acervo anterior, como los ERTE de fuerza mayor basados en causas relacionadas con la COVID-19 o los vinculados a impedimento o limitaciones de actividad, se prorrogan hasta el 30 de septiembre de 2021 por medio del *Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos*. La prórroga se extiende hasta el 28 de febrero de 2022 en el caso de los ERTE relacionados con la COVID-19 a través del *Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo*, que el *Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica* alarga un mes más. Previamente, el *Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo*, que articula la reciente reforma laboral que presume que el contrato de trabajo se concierta de forma indefinida, configura el esquema actual de ERTE, manteniéndose los que se derivan de causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (ETOP) de fuerza mayor, complementándose con el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo en las modalidades cíclica y sectorial.

con la red Re-Orienta, el impulso a la formación mediante la reincorporación de las personas que abandonan el sistema educativo, los programas de primera experiencia profesional en las Administraciones Públicas, acciones de inserción para personas LGTBI+, la contratación de preparadores laborales de apoyo para las personas con discapacidad o las medidas de sucesión generacional en el ámbito rural, entre otras.

- Los programas comunes de activación se establecen mediante el *Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo*, que, entre otros objetivos, tiene el de fijar las cuantías de referencia de las subvenciones que financian los 17 programas comunes regulados.

- El nuevo sistema de ayudas a la contratación laboral tiene su reflejo normativo en el *Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas*.

- En cuanto a la nueva ley de empleo, se aprueba a principios de 2023, nombrándose en el BOE como *Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo*.

- El Plan Nacional de Competencias Digitales incluye una inversión sobre competencias digitales para el empleo, con actuaciones específicas para personas ocupadas y en paro y para pequeñas y medianas empresas.

- Dentro del Plan Estratégico de Impulso a la Formación Profesional, se plantea el objetivo de integrar las ramas de la formación profesional del sistema educativo y la formación para el empleo en un único sistema con referencia en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales[49].

Tal vez la Ley 3/2023 sea la medida más transcendente que emana de las reformas sobre políticas de empleo proyectadas en el PRTR. Norma que se entiende necesaria por partir de los compromisos asumidos por un Gobierno, por recoger el reconocimiento de derechos subjetivos a la ciudadanía, por su sistematización y porque suple varias carencias en la regulación de las PAE[50], la Ley 3/2023 tiene una extensión mayor que la ley anterior en su texto refundido de 2015, pudiendo sintetizarse algunos puntos de interés:

- Cambia la denominación de los instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo: la EEAE pasa a denominarse Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (EEAAE); los Planes Anuales de Política de Empleo, Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno (PAFED); el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo.

- Los ejes de la EEAAE pasan de seis a siete, al sumarse uno relacionado con las oportunidades de empleo para personas con discapacidad, aunque los PAFED mantienen los seis anteriores.

- Se crea la Agencia Española de Empleo.

- Se recogen con más detalle las entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo, distinguiéndose entre públicas –con relevancia del papel de las entidades locales- y privadas, y la posibilidad de suscribir acuerdos-marco de colaboración.

- Se amplían los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo

49 La consecuencia legislativa de este componente del PRTR es la *Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional*, en donde la referencia de integración es el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales.

50 Alfonso Mellado (2023).

con denominación explícita, con especial atención a la perspectiva de género, así como a las personas mayores de 45 años, a la población joven y a las personas con discapacidad.

- Introduce un título sobre servicios garantizados, compromisos y cartera de servicios, más enfocado a los derechos de las personas usuarias y, en el caso de la cartera de servicios[51], con detalle de las áreas que cubre: orientación para el empleo personalizada, integral e inclusiva; intermediación, colocación y asesoramiento a empresas; formación en el trabajo; asesoramiento para el autoempleo, el emprendimiento viable y la dinamización del desarrollo económico local.

- Desarrolla la evaluación sobre las políticas de empleo, sobre todo en prioridades, niveles de organización y metodología.

Además de la ley de empleo de 2023, el Real Decreto-ley 1/2023 la complementa al incorporar las ayudas a la contratación de nuevo cuño que la promuevan en sus modalidades más estables, que, en cierto modo, son medidas que pueden integrarse en los ejes de oportunidades de empleo, igualdad de acceso y emprendimiento de una EEAAE y sus correspondientes PAFED. En cierto modo, esta norma se puede entrelazar con el *Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo*, instrumento legal de la última reforma laboral, al adaptar al objetivo de estabilidad laboral las modalidades contractuales y las herramientas de regulación de empleo –de alguna manera, el Mecanismo RED puede entenderse como PAE, dentro de los incentivos de mantenimiento del empleo-. De forma sintetizada[52], el Real Decreto-ley 1/2023 preceptúa una serie de bonificaciones con cargo al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y reducciones o exenciones con cargo al presupuesto de la Seguridad Social que se pueden adscribir a las siguientes agrupaciones: contratación indefinida en circunstancias de vulnerabilidad social; contratación relacionada con la formación en alternancia; apoyo al empleo en la economía social; conciliación; conversión de contratos formativos y de relevo en indefinidos; apoyo al empleo en determinadas situaciones de incapacidad temporal y enfermedad profesional; contratación por parte de empresas de inserción; ayudas al empleo en determinados sectores y ocupaciones.

Dentro de los planteamientos del PRTR sobre mercado de trabajo, las PAE no ocupan una posición exclusiva, sino que, al margen del ordenamiento laboral y de la transformación productiva, también hay espacio para las medidas protectoras destinadas a colectivos en riesgo de exclusión. Una de las reformas del componente 23 *Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo* se centra en la simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo, mientras que, en el apartado de inversiones, se incluye el fomento del crecimiento inclusivo mediante la vinculación de las políticas de inclusión social al Ingreso Mínimo Vital (IMV). Aquí encaja el *Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo* [···]. Esta norma eleva las cuantías del nivel asistencial del desempleo, elimina el mes de espera desde la fecha de fin de la prestación contributiva y permite su compatibilización con el des-

51 La norma vigente que la regula, de reciente aprobación, es el *Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo*, que deroga el Real Decreto 7/2015.

52 Para una mayor profundización, véase Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (2024).

empeño de un trabajo remunerado, además de contemplar nuevos colectivos al admitir a quienes trabajan a tiempo parcial, a los eventuales de la agricultura, a víctimas de violencia de género o violencia sexual a partir de los 16 años, a menores de 45 años sin cargas familiares y personas emigrantes retornadas. Esta nueva figura sustituye al SED y a la renta activa de inserción (RAI) a partir de noviembre de 2024.

En materia de formación, además de la nueva ley orgánica de formación profesional promulgada en los primeros meses de 2022, se puede citar el *Real Decreto 143/2021, de 9 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral*, que transforma este proceso de reconocimiento de la experiencia profesional al hacerlo abierto y permanente[53]. Finalmente, en el terreno del trabajo autónomo y la economía social, la planificación estratégica y normativa es intensa en los últimos años. En noviembre de 2020, se presenta el Plan de Impulso a la Formación Profesional del Trabajo Autónomo y la Economía Social, con tres ámbitos centrados en: 1) actuaciones de asesoramiento y reorientación claves para el sostenimiento de proyectos de emprendimiento; 2) actuaciones de difusión y comunicación; 3) detección de necesidades formativas de los autónomos[54]. En junio de 2022, se aprueba la Estrategia Nacional de Impulso del Trabajo Autónomo (ENDITA) 2022-2027, con la prioridad triple de responder de modo efectivo a las necesidades de este colectivo, dimensionar el trabajo autónomo como elemento clave en una economía regenerada y sostenible y reforzarlo para contribuir a la igualdad y a la inclusión social. La ENDITA 2022-2027 se estructura en seis ejes: 1) hacia la inclusión y la cohesión social; 2) fijar la población al territorio; 3) promover la digitalización y modernización; 4) por un trabajo autónomo sostenible; 5) impulsar la formación especializada; 6) garantizar la igualdad de género. En el sector de la economía social, están desde 2023 las ediciones del Plan Integral de Impulso de la Economía Social en el marco del PERTE[55] de Economía Social y de los Cuidados del PRTR, uno de cuyos programas, denominado *TRANSFORMA_ES*, se centra explícitamente en proyectos en materia de generación y mantenimiento del empleo de empresas viables que estén atravesando dificultades o sin relevo generacional. En octubre de 2024, el Consejo de Ministros aprueba el anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social, todavía pendiente de aprobar en el ámbito parlamentario, que plantea, como única actuación anunciada que puede calificarse como PAE, una modificación de la ley reguladora de las empresas de inserción social que introduce como objeto de acompañamiento las personas sin hogar que, aunque cuentan con un trabajo, no tienen un nivel suficiente de ingresos garantizado.

5.4.2. EL GASTO PÚBLICO TOTAL EN PAE

El gasto agregado en PAE por parte de las Administraciones Públicas en España todavía no alcanza a los niveles de los países con mayor nivel de renta de la Unión Europea. En 2013, en los últimos momentos de la Gran Recesión, apenas llega a un 0,52% del PIB, un receso en más de una décima sobre los niveles del año que lo precede, a pesar de la tasa de paro más alta del siglo XXI, que trepa al 26,1%. Son años en que las partidas que las modulan sufren serios ajustes presupuestarios. Entre 2014 y 2019, se asiste a una cierta recuperación, que, en 2020, cuando surge la pandemia, se transforma en aceleración, ya que, con los ERTE en pleno apogeo, este gasto salta por encima del 1% del PIB, reduciéndose con-

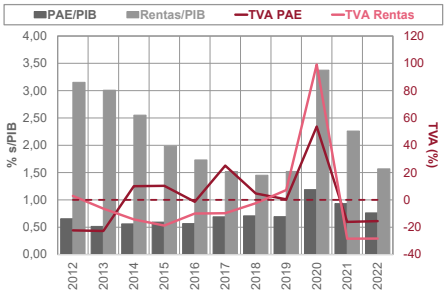
53 Este proceso lo retoma el *Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional*, que deroga el Real Decreto 143/2021.

54 Consejo Económico y Social (2021).

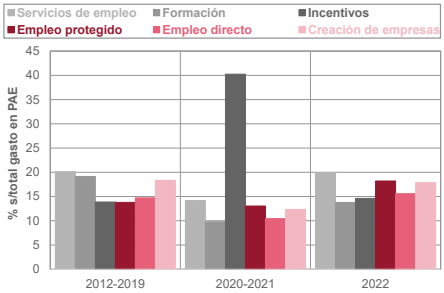
55 Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica.

GRÁFICO 5.2.
GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA.
2012-2022 (%)

PAE Y PROTECCIÓN DE RENTAS (1)



PAE, POR CATEGORÍA DE PROGRAMAS (2)



(1) % sobre PIB –izquierda, en barras- y tasas de variación anual del gasto en euros de 2010 –derecha, en líneas-.
(2) % sobre gasto público total en PAE. Los datos relativos a los periodos 2012-2019 y 2020-2021 son medias simples anuales.

Fuente: Labour Market Policy (Eurostat) y elaboración propia.

forme las restricciones se relajan y desaparecen. No obstante, las PAE en las cuentas públicas no dejan de ejecutarse en cuantías menores que las que se asignan al mantenimiento de rentas.

Dentro de las PAE, los servicios de empleo representan una quinta parte de su estructura de gasto en el periodo 2012-2019, por delante de los programas de formación (19,1%) y de las ayudas a la creación de empresas (18,3%). Las consecuencias económico-laborales de la COVID-19 en el bienio 2020-2021 alteran las prioridades, de tal forma que, los incentivos al empleo, con una participación presupuestaria del 13,9% en las PAE en el periodo precedente, se encaraman a un 40,2%, evidentemente con los ERTE en primer plano. En 2022, la composición se aproxima a la que se genera antes de la pandemia, si bien algún bloque, como el de la formación para el empleo, pierde bastante relevancia, mientras que la ganan otros, como las medidas de empleo protegido que se dirigen principalmente a personas con discapacidad.

5.4.3. RECURSOS ESTATALES EN MATERIA DE PAE

Dentro de la Administración General del Estado, la ordenación, el desarrollo y el seguimiento de los programas y medidas de política de empleo corresponde actualmente al SEPE, a la espera de que, conforme establece la Ley de Empleo vigente, lo sustituya la Agencia Española de Empleo en este cometido, sin olvidar que su principal competencia es la gestión y el control de las prestaciones por desempleo[56] y que los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas tienden a la mayor parte de su gestión, a partir del contenido de la cartera común y de los servicios complementarios.

En la arquitectura del Sistema Nacional de Empleo, la colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Economía Social, al que se adscribe el SEPE, y las Comunidades Autóno-

56 Fernández Orrico (2016).

mas se articula a través de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. Una de las funciones de este órgano es acordar los criterios de distribución de los créditos presupuestarios destinados a las Comunidades Autónomas. Esta delimitación competencial ayuda a entender que, al hablar de actuaciones ministeriales en materia de apoyo a la creación de empleo, se ajusten más a un reparto territorial de fondos que a su gestión directa. Hecha esta salvedad, conviene adentrarse en la información estadística sobre la cuantía económica de las ayudas que, de forma agregada y con diferentes niveles de desglose, publica el citado ministerio para hacerse una primera idea sobre fondos disponibles para PAE.

En 2010, el montante agregado del reparto se acerca a los 600 millones de euros. Entre 2011 y 2015, periodo que cubre parte de la Gran Recesión y la etapa inicial de la modesta recuperación posterior, la trayectoria de estos fondos es descendente. La austeridad preside el diseño de los presupuestos públicos, sin apenas señales de actuaciones contracíclicas, lo que resulta contraproducente cuando los niveles de paro son difícilmente sostenibles y se entiende que las PAE son consustanciales a la creación de empleo. Desde 2016, se retoma el ritmo alcista, pero este gasto no recupera totalmente el nivel nominal de 2010 hasta once años después, superando ya los 700 millones en 2022 y 2023. Los programas de apoyo a la creación de empleo que cuentan con mayor financiación ministerial son ostensiblemente los de integración laboral de personas con discapacidad, que, al final de la serie temporal, ya rondan los 560 millones. La promoción del empleo autónomo, que, hasta 2011, dispone de montantes anuales por encima de los cien millones, sobrelleva serios recortes posteriores, deslizándose a un mínimo de diez millones en 2015, sin que se le preste una mayor atención hasta 2020, cuando se adoptan medidas de compensación parcial, en forma de prestaciones, por la disminución de ingresos a causa de la inactividad laboral derivada de los estados de alarma declarados para contener el coronavirus. El apoyo al empleo en cooperativas y sociedades laborales, principal muestra de las PAE en el campo de la economía social, no visibiliza una cierta relevancia más que a partir de 2021, con un importe agregado por encima de los cincuenta millones. Cabe discernir que el apoyo a estas figuras societarias en las cuentas autonómicas emana sobre todo de otras fuentes de financiación, no tanto de los fondos propios como del Fondo Social Europeo. Por último, queda mencionar los programas de fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E[57]. También en declive desde 2012 –en el bienio anterior, se aproxima a los cien millones-, su cuantía anual en el periodo 2020-2023 está en torno a los 25 millones de euros.

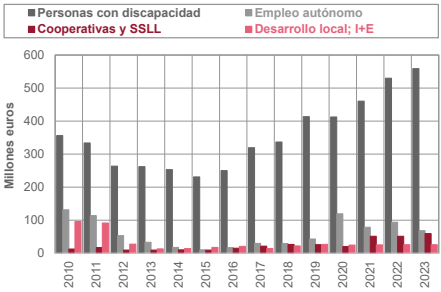
La gestión de la formación profesional para el empleo es compartida entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. En el ámbito estatal, las competencias recaen en el SEPE, si bien la gestión técnica la lleva a cabo la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE)[58], esencialmente en la formación en las empresas de tipo bonificado y en la de oferta que trasciende el ámbito territorial de una comunidad autónoma. Dentro de sus presupuestos, la gestión estatal llega a contar en 2011 con una dotación máxima de 1.909 millones de euros, mientras que,

57 La calificación I+E alude a "empresa innovadora y creadora de empleo". Contemplada en la *Orden de 15 de julio de 1999 por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E* (BOE de 31 de julio de 1999), ya derogada, atiende a proyectos empresariales que cumplen ciertos requisitos, siendo los más relevantes que cuente con el apoyo de una corporación local o Comunidad Autónoma, que contemple la contratación de trabajadores o la incorporación de socios a una cooperativa o sociedad laboral y que su producción esté relacionada con actividades económicas emergentes o que, dentro de una actividad tradicional en la zona, cubra necesidades no satisfechas en la estructura existente.

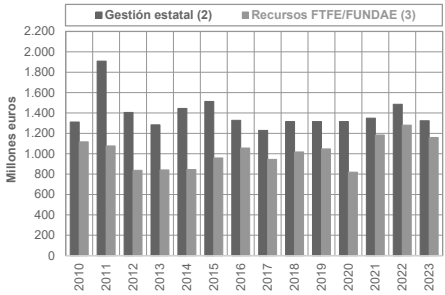
58 Hasta 2015 denominada Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (FTFE).

GRÁFICO 5.3.
RECURSOS ESTATALES PARA APOYO A LA CREACIÓN DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO.
2010-2023 (millones de euros)

APOYO A LA CREACIÓN DE EMPLEO, POR PROGRAMA (1)



FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO



(1) Actuaciones establecidas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social en materia de apoyo a la creación de empleo.
(2) Fondos para la formación profesional para el empleo de gestión estatal.
(3) Recursos de la FTFE/FUNDAE para la formación de trabajadores ocupados y otras partidas, excluida la que corresponde a Comunidades Autónomas para la formación de este colectivo. Los datos de 2020 atienden al presupuesto final tras minoraciones.

Fuente: Estadísticas. Apoyo a la creación de empleo (Ministerio de Trabajo y Economía Social), Memoria de Actividades (FTFE/FUNDAE) y elaboración propia.

doce años después, asciende a poco más de 1.300 millones. En cuanto a los recursos con los que cuenta la FTFE/FUNDAE, no se libran de su minoración a partir de 2012, no recuperándose plenamente hasta 2021. En 2022, alcanzan un nuevo máximo, equivalente, descontando los fondos para Comunidades Autónomas destinados a la formación de personal ocupado, a 1.281 millones, que se contraen a 1.159 millones al año siguiente.

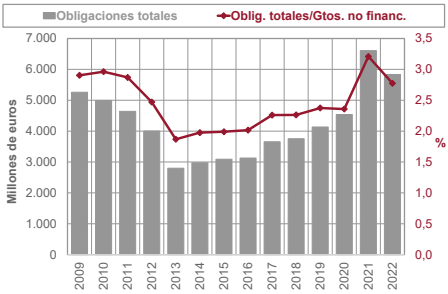
5.4.4. RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE PAE

En función de lo establecido en el artículo 23.1 de la Ley 3/2023, corresponde a los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas la gestión y el desarrollo de las PAE en su ámbito territorial, así como garantizar la prestación de los servicios de empleo, comunes y complementarios, previstos en la citada ley.

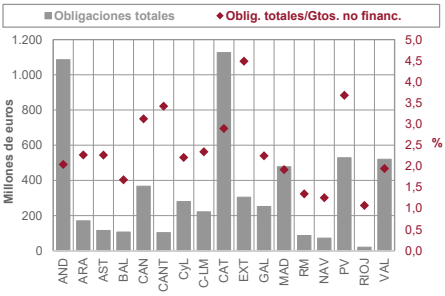
Esta competencia requiere ejecutar un gasto presupuestario cuantificable. A tal efecto, a fecha de redacción de este capítulo, el Ministerio de Hacienda cuenta con información estadística sobre liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas hasta 2022, que puede facilitarse consolidada con diversos niveles de desglose en función de las clasificaciones económica y funcional. En esta última, el punto de mira está en la función *Fomento del empleo* (código 24), que, extrapo-

GRÁFICO 5.4.
LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
GASTO EJECUTADO EN FOMENTO DEL EMPLEO
(millones de euros y %)

TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2009-2022 (1)



POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2)



(1) Obligaciones totales reconocidas en la función 24. Fomento del empleo (datos consolidados), millones de euros y % s/gastos no financieros.
(2) a) Obligaciones totales reconocidas en la función 24. Fomento del empleo (datos consolidados) en 2022, millones de euros; b) % s/gastos no financieros, media aritmética simple del periodo 2015-2022.

Fuente: Liquidación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas (Ministerio de Hacienda) y elaboración propia.

lando las normas más recientes de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, abarca las siguientes actuaciones: a) fomento de la inserción y estabilidad laboral; b) desarrollo del trabajo autónomo; c) desarrollo de la economía social y de la responsabilidad social de las empresas; d) formación profesional para el empleo; e) programas en el marco del PRTR. Con unas obligaciones reconocidas de más de cinco mil millones de euros en 2009 de forma agregada, los ajustes abocan este gasto a un montante inferior a los tres mil millones cuatro años después. Hasta 2021, en que el gasto autonómico en estos programas se ejecuta por un total de 6.600 millones, un 3,2% del total en operaciones no financieras, no se supera el máximo anteriormente citado, pero, en 2022, se desciende a poco más de 5.800 millones.

Sólo dos Comunidades Autónomas liquidan un gasto de más de mil millones en fomento del empleo en 2022: Cataluña, con 1.126 millones, y Andalucía, con 1.086 millones. Por detrás, se divisan el País Vasco (529 millones), la Comunidad Valenciana (520 millones) y la de Madrid (477 millones). Lo ejecutado por la CARM llega a poco más de 86 millones, con lo que no adelanta más que a Navarra (72 millones) y La Rioja (20 millones). La trascendencia de las políticas de fomento del empleo en las cuentas autonómicas, en comparación con el gasto agregado de naturaleza no financiera y atendiendo al periodo 2015-2022, alcanza la cima en Extremadura (4,5%), mientras que, en el tramo 3-4%, se encuentran el País Vasco, Cantabria y Canarias. En la parte baja, con un esfuerzo que apenas supera el 1%, se ubican nuevamente la Región de Murcia, Navarra y La Rioja.

5.4.5. PAE Y CONCERTACIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

A principios de 2011, habiéndose cerrado el año precedente con una tasa de paro del 20,1% que refleja cruelmente las secuelas de la Gran Recesión en España, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT firman el Acuerdo Social y Económico para el Crecimiento, el Empleo y la Garantía de las Pensiones (ASE). Conocido sobre todo por elevar la edad de jubilación obligatoria a los 67 años mediante un proceso gradual, el ASE incluye un apartado sobre PAE. Un primer bloque de medidas sobre PAE, que muy poco después inspira parcialmente el contenido del Real Decreto-ley 3/2011, las define como de carácter estructural, entre las que se pueden nombrar el desarrollo de un modelo de atención personalizada a personas en paro basado en un itinerario individual y personalizado de empleo, el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, el establecimiento de un catálogo de servicios básicos a la ciudadanía, la elaboración de una Estrategia Española de Empleo, la transformación profunda de los programas actuales de PAE y el impulso de una mayor relación entre estas políticas y el sistema de protección por desempleo para reducir el tiempo en que una persona está en paro. También contempla un plan de choque con medidas coyunturales para el bienio 2011-2012, que se materializa mediante el antedicho Real Decreto-ley 1/2011. La atención a las PAE por parte del ASE se culmina con sendos proyectos para fomentar la formación profesional para los jóvenes y el empleo de los trabajadores de más edad.

Tras el cambio de signo político del Gobierno a finales de 2011, se asiste al debilitamiento del diálogo con los interlocutores sociales, fundamentalmente con los sindicatos, en varios aspectos, PAE incluidas, lo que lleva a una falta de respaldo a normas como el Real Decreto-ley 3/2012, el Real Decreto-ley 20/2012 o el Real Decreto-ley 4/2013. Tampoco hay acuerdo con los interlocutores sociales sobre las normas para la implantación de un nuevo sistema de formación profesional para el empleo que se aprueban a lo largo de 2015, con lo que todavía consta el IV Acuerdo Nacional de Formación como el último suscrito, además bipartito, en materia de formación hasta entonces. No obstante, el consenso tripartito no está totalmente ausente en esta época, como prueban dos ejemplos manifiestos. Uno de ellos es el Acuerdo de Propuestas para la Negociación Tripartita para fortalecer el Crecimiento Económico y el Empleo de julio de 2014, que afronta diversos campos de la PAE, como la empleabilidad y protección de los parados de larga duración, el desempleo juvenil –esencialmente participando en el desarrollo, evaluación y seguimiento del SNGJ- y la mejora en los procesos de intermediación a través de medidas como la modernización de los servicios públicos de empleo, la intermediación entre la oferta y la demanda de empleo y el Portal de Empleo y Autoempleo, así como la renovación de los acuerdos de formación para el empleo conforme a las conclusiones de la Mesa de Diálogo Social –finalmente fallida- y el impulso a la economía social. El otro, el Acuerdo sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo de diciembre del mismo año, que respalda el Real Decreto-ley 16/2014, regulador del programa homónimo para parados de larga duración.

Una situación política que precisa de acuerdos parlamentarios entre varios partidos, la mejora en los niveles de empleo y una supervisión más laxa en el cumplimiento de las obligaciones presupuestarias propician un mayor diálogo entre agentes sociales y entre estos y en el ámbito tripartito. Fruto de ello es el impulso por parte de Gobierno, organizaciones empresariales y sindicatos de la Mesa de Diálogo Social, cuya primera sesión se abre en febrero de 2017, con el fin de configurar una Agenda Integral por el Empleo de Calidad para cuatro espacios relacionados con las políticas de empleo: a) empleo y calidad en el empleo; b) formación; c) pa-

rados de larga duración, Plan de Choque por el Empleo, protección social y tarjeta social; d) Estrategia de seguridad y salud en el trabajo. Son especialmente reseñables las negociaciones en el ámbito del Plan de Choque por el Empleo, que culminan en acuerdos como la prórroga del Programa Extraordinario de Activación para el Empleo o el PREPARA, la adopción del Plan de Choque por el Empleo Juvenil o, con la participación de las Comunidades Autónomas, la aprobación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. A mediados de 2018, el cambio de Gobierno respalda la continuidad del diálogo social, con hitos notorios como los acuerdos que legitiman el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 o el Plan Reincorpora-t.

La irrupción de la COVID-19 acelera el diálogo social, aunque, en su fase inicial, su vertiente tripartita marche por detrás de las urgencias normativas. En este sentido, el Acuerdo Social en Defensa del Empleo (ASDE) que firman el Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT a principios de mayo de 2020 es posterior al Real Decreto-ley 8/2020, el primero de medidas urgentes, si bien sus preceptos se basan en planteamientos de las organizaciones empresariales y sindicales firmantes. Sin embargo, el ASDE sí recoge propuestas que se plasman en el Real Decreto-ley 18/2020, como la prórroga de los ERTE o la exoneración de cuotas empresariales condicionadas a la salvaguarda del empleo. Los ERTE son materia de negociación y acuerdo en sucesivos ASDE, con cinco ediciones posteriores que se firman desde junio de 2020 hasta septiembre de 2021, que posteriormente se incorporan a los correspondientes reales decretos-ley[59].

Gobierno, organizaciones empresariales y sindicatos no constriñen el reto de la crisis pandémica a medidas paliativas de rentas y protección de empleo, sino son sensibles ante los planteamientos orientados a la recuperación. En julio de 2020, firman el Acuerdo por la Reactivación Económica y el Empleo, con el fin de reavivar las mesas de diálogo social con carácter inmediato y materializar una serie de compromisos, entre los que cabe extraer, en el ámbito de las PAE, la insistencia en su modernización y el desarrollo de mecanismos eficaces para la formación y la cualificación de los trabajadores. Este acuerdo asume que la recuperación del empleo pasa por el impulso de una economía sostenible, por lo que también contempla acciones como un plan industrial, el impulso de la transición verde, la digitalización, el diseño de un marco adecuado para el trabajo a distancia y la flexibilidad en cuanto a la adaptación de la jornada laboral o el apoyo a la economía social y el trabajo autónomo. El consenso social también respalda el acuerdo para la reforma laboral de 2021, que precede al Real Decreto-ley 32/2021. Estas posturas contrastan con las críticas, provenientes tanto de sindicatos como de empresarios, a la nueva ley de empleo de 2023[60] y con la falta de apoyo empresarial al Acuerdo para la Simplificación y Mejora del Nivel Asistencial de Protección por Desempleo, base del Real Decreto-ley 2/2024. En la esfera del autoempleo, el pacto entre Gobierno y organizaciones representativas como ATA, UATAE y UPTA está detrás de la ENDITA 2022-2027, así como previamente del Plan de Impulso de la Formación Profesional en el Trabajo Autónomo y la Economía Social, en el que CEPES, en representación de las entidades de economía social, se suma a las organizaciones anteriores y a los interlocutores sociales en su apoyo.

59 El segundo ASDE, firmado en junio de 2020, se plasma en el Real Decreto-ley 24/2020, mientras que el tercero, tres meses después, lo hace mediante el Real Decreto-ley 30/2020. En 2021, se firman tres ASDE más: el cuarto, en enero, que se traslada normativamente al Real Decreto-ley 2/2021; el quinto, en mayo, incluido en el Real Decreto-ley 11/2021; el sexto, en septiembre, es la antesala del Real Decreto-ley 18/2021.

60 Alfonso Mellado (2023).

5.5. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA REGIÓN DE MURCIA

5.5.1. UNA VISIÓN GENERAL DE LAS PAE GESTIONADAS POR LA CARM

Al asumir la gestión y ejecución de la mayoría de las PAE en la Región de Murcia, la CARM, además de emplear fondos propios, canaliza los de origen externo, tantos los que asigna el actualmente denominado Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el marco de las conferencias sectoriales como los de la Unión Europea. Esta financiación permite instrumentar las ayudas con las que se pretende alcanzar sus objetivos a través del empleo directo, los incentivos a la contratación, la formación, la orientación, la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo o el emprendimiento. Dentro de los organismos y centros directivos que las conceden, el SEF detenta la mayor parte, que complementa la Dirección General de Autónomos y Economía Social, a finales de 2024 integrada en el organigrama de la Consejería de Empresa, Empleo y Economía Social, en los programas de empleo de las unidades empresariales de su competencia, como cooperativas, sociedades laborales y empresas de inserción.

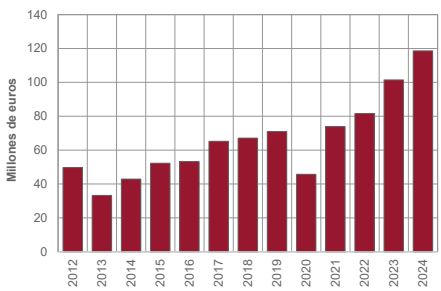
Es innegable que, en el periodo 2012-2024, la CARM dedica cada vez más presupuesto a las políticas de empleo, pero su evolución se presenta errática en función de cómo se alternan los periodos de estabilidad y las situaciones disruptivas como los recortes y las necesidades derivadas de la pandemia. El gasto imputado, que suma las subvenciones comprometidas en materia de fomento del empleo[61] y formación en alternancia con el empleo y la financiación ejecutada en acciones de formación de oferta, cercano a los cincuenta millones de euros en 2012, ya supone una reducción sustancial sobre el del año anterior. Los recortes llevan este gasto a niveles mínimos dentro de la serie temporal en 2013. El montante de 2012 no se recupera hasta tres años después, dentro de una trayectoria creciente que sólo se frena en 2020, cuando el coronavirus reorienta las cuentas públicas, afectando notoriamente a las partidas de formación para el empleo, a otras necesidades más acuciantes. En 2023, ya dentro de la normalidad laboral, se supera por primera vez el umbral de los cien millones, marcando 118,6 millones al año siguiente, más del doble que doce años atrás.

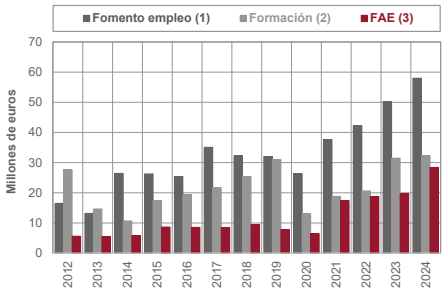
Las cantidades citadas en el párrafo anterior no muestran un predominio de un área en concreto de forma exclusiva y permanente a lo largo del intervalo analizado. En 2012, el gasto comprometido en programas de fomento del empleo padece un ajuste tan tajante que cede el liderazgo a las actuaciones en formación, terreno en el que la contracción en el gasto reconocido no sólo no pasa de largo, sino que desciende vigorosamente en 2013 y de nuevo un año después. En 2014, hay un nuevo impulso de las subvenciones para fomento del empleo, lo que, junto con otro retroceso en formación, coloca otra vez a aquella área como la de mayor presupuesto, posición que no cede hasta ahora, comprometiendo 58 millones en 2024, el máximo de la serie histórica. En este último año, la formación de oferta de la CARM desarrolla sus acciones por un total de 32,2 millones, todavía

61 Se excluyen las ayudas en materia de fomento de las relaciones laborales y seguridad y salud en el trabajo, como se procede en el correspondiente epígrafe sobre política de fomento del empleo que se incluye en las Memorias anuales del CESRM.

GRÁFICO 5.5.
GASTO DE LA CARM EN POLÍTICAS DE EMPLEO.
2012-2024 (millones de euros)

GASTO TOTAL | **GASTO POR ÁMBITO DE ACTUACIÓN**





(1) Gasto comprometido en el año de referencia.
(2) Financiación ejecutada en acciones de formación de oferta, excluida la formación en alternancia con el empleo; entre 2018 y 2022, el montante descontado sobre formación en alternancia con el empleo es estimado.
(3) Formación en alternancia con el empleo. Gasto comprometido en el año de referencia.

Fuente: Servicio Regional de Empleo y Formación, Dirección General de Autónomos y Economía Social (CARM), Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Región de Murcia (CESRM) y elaboración propia.

lejos de los 40 millones por año que se consignan en 2008 y 2009. Como confluencia de las de empleo y formación, los programas de alternancia, sensiblemente mermados a partir de 2012, se reaniman notablemente tras la pandemia, computando 28,4 millones en las concesiones de las convocatorias de 2024.

La relevancia de las subvenciones que otorga la CARM en el área de fomento del empleo merece profundizar en su análisis a partir del desglose de su cuantía por tipo de acciones. Para ello, se toma una clasificación híbrida que combina la de *Eurostat*/OCDE con la estructuración habitual en las Memorias anuales del CESRM. En función de la misma, se revela el predominio de los programas de empleo protegido, dirigidas al colectivo de personas con discapacidad, que se elevan de casi cinco millones en 2012 a 17,2 millones doce años después, y de fomento del autoempleo, de 5,5 millones a 15,6 millones. Trascienden menos las subvenciones de los programas de fomento del desarrollo local, no sólo por las medidas de austeridad que se adoptan en el transcurso de la Gran Recesión, sino también en comparación con ejercicios presupuestarios como el de 2017, en el que la existencia de un programa de empleo orientado a parados de larga duración permite aproximarse a los once millones, si bien en 2024 una convocatoria sobre primeras experiencias profesionales para su ejecución por parte del sector público local ayuda a mantener un montante de 7,3 millones. En economía social, aunque asimismo con dotaciones superiores antes de los recortes, se avanza en términos netos hasta llegar a un monto de 7,2 millones. No ocurre así con las líneas de incentivos a la contratación, cuyas partidas tienden a tener menor peso. El PRTR contribuye a estimular en cierta medida las políticas de empleo, pero circunscribiéndose al trienio 2021-2023.

En resumen, las PAE a cargo de la CARM se asocian a un gasto procíclico que, en el periodo de análisis, varía en estructura, no tanto por áreas, pues su base es la de fomento del empleo desde 2014, como dentro de los tipos de acción enmarcados en la misma: a) ganan relevancia las ayudas al empleo protegido y al autoempleo, así como, de manera más tranquila y tras serios recortes, las de economía social; b) las políticas de desarrollo local, que llegan a ser puntualmente las más dotadas, pasan a un segundo plano, no obstante la incorporación de nuevos programas; c) los incentivos a la contratación tienden a una situación estacionaria; d) el Plan de Recuperación implica un refuerzo presupuestario notable, si bien evidentemente de forma coyuntural adscrito al trienio 2021-2023.

5.5.2. LAS ACTUACIONES DE LA CARM EN MATERIA DE PAE AL DETALLE

5.5.2.1. INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN

La proliferación de líneas y la inclusión en el ámbito personal de nuevos colectivos desentonan con una dotación presupuestaria sin la relevancia suficiente. Incluso en 2012 y 2013, su cuantía se acerca a la inexistencia. Sólo desde 2014, coincidiendo con la vigencia del Programa de Empleo Juvenil de la Región de Murcia 2013-2014, estas ayudas empiezan a ganar fuerza, pero sin ni siquiera acercarse a un total de cinco millones –lo más cerca que se está se observa en 2018, lo que favorece la contratación de 977 trabajadores-. A partir de 2015, empieza a operar una serie de líneas en el marco del SNGJ, que incentiva la contratación indefinida, los contratos formativos en prácticas y las prácticas no laborales, que, en los dos años siguientes, amplía su campo a la contratación de jóvenes investigadores, pero, desde 2021 hasta ahora, sólo cubre las prácticas no laborales. De forma adicional, únicamente se mantienen, desde que se retoman en 2015, las subvenciones a la contratación indefinida de personas en paro pertenecientes a determinados colectivos y a la conversión de contratos formativos en indefinidos.

Las ayudas a la contratación indefinida en determinados colectivos es la más cuantiosa, con un volumen anual de concesiones que se aproxima a los tres millones de euros. En general, estos incentivos prestan atención principalmente a los parados de larga duración, más aún si, en el caso de las mujeres, cuentan con hijos en sus primeros años de vida. A partir de 2016, se favorece la contratación indefinida en determinados colectivos vulnerables, en un primer momento víctimas de violencia de género, víctimas de terrorismo o personas en situación de riesgo de exclusión social, con ampliaciones posteriores a víctimas de trata de seres humanos, de explotación sexual o laboral y en contextos de prostitución y a personas beneficiarias de la renta mínima de inserción o el IMV. En la convocatoria de 2024, se incorporan nuevas líneas, que atienden a la contratación indefinida en municipios de menos de diez mil habitantes, a la de personas tituladas que retornan del extranjero y a la de personal de tropa y marinería que termina su compromiso militar a los 45 años.

5.5.2.2. AUTOEMPLEO

Las ayudas para el establecimiento de trabajadores autónomos también tienden a ampliar su ámbito de personas beneficiarias. En las bases reguladoras de 2011, abarca mujeres, personas con discapacidad, hombres menores de 30 años o con edad igual o superior a 45 años, personas en desempleo prolongado, participantes en programas de formación en alternancia con el empleo en determinadas situaciones y, hasta 2014, integrantes de colectivos incluidos en alguna iniciativa o plan de la administración regional de

TABLA 5.3.
GASTO COMPROMETIDO DE LA CARM EN FOMENTO DEL EMPLEO, POR TIPO DE ACCIÓN. 2012-2024 (miles de euros)

	Incentivos para la contratación	Autoempleo (1)	Empleo protegido	Desarrollo local (2)	Economía social (3)	PRTR	Otras actuaciones (4)
2012	8	5.488	4.968	1.252	4.173		609
2013	67	3.823	4.345	1.158	3.779		10
2014	1.838	15.229	4.495	1.230	3.617		15
2015	1.082	6.850	4.900	7.929	4.227		1.270
2016	2.492	5.780	5.961	3.996	5.776		1.334
2017	3.946	7.308	6.586	10.899	4.814		1.526
2018	4.771	7.613	7.197	5.716	5.215		1.814
2019	3.579	7.139	8.713	7.124	5.464		3
2020	2.357	5.543	9.398	3.548	5.439		5
2021	3.828	6.704	10.848	7.436	6.579	2.245	21
2022	3.465	7.837	14.517	4.045	4.652	7.271	500
2023	3.690	13.850	16.286	5.163	6.779	3.019	1.413
2024	3.590	15.596	17.194	7.282	7.218	43	7.052

(1) Agrega subvenciones para el establecimiento de trabajadores autónomos y de cuotas a la Seguridad Social en concepto de capitalización por desempleo.
(2) Incluye programa de empleo con entidades sin ánimo de lucro.
(3) Incluye ayudas a empresas de inserción para creación y/o mantenimiento de puestos de trabajo, contratación y/o mantenimiento de personal técnico y fomento de acciones de comunicación y divulgación.
(4) No incluye actuaciones en materia de fomento de las relaciones laborales y seguridad y salud en el trabajo.

Fuente: Servicio Regional de Empleo y Formación, Dirección General de Autónomos y Economía Social (CARM), Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Región de Murcia (CESRM) y elaboración propia.

fomento del empleo que así lo prevea. A partir de 2015, se aprueban unas nuevas bases reguladoras que añaden a las personas beneficiarias del SNGJ, en riesgo de exclusión social y víctimas de violencia de género y, un año después, a víctimas del terrorismo. Desde entonces, hay dos bases reguladoras más. Una de ellas se publica en 2020, sin cambios en los colectivos, salvo que desaparece la alusión al SNGJ, quedando aquí simplemente la que se refiere a los hombres menores de 30 años. Dos anualidades después, se añaden quienes perciben el IMV o renta mínima de inserción.

Junto con el programa anterior, el más dotado en los presupuestos regionales en este ámbito, se instituyen dos más en 2017, todavía vigentes, basados ambos en la bonificación de las cuotas a la Seguridad Social (cuota cero). Uno de ellos se dirige a las personas inscritas en el SNGJ; el otro, a los parados de larga duración. En algunos ejercicios, las convocatorias también contemplan subvenciones al establecimiento. En 2023, el establecimiento inicial o por reincorporación es el objeto de un nuevo programa, denominado Cuota Cero Ampliada, que gana relevancia respecto a los dos anteriores y cuenta con concesio-

nes por un total de 5,2 millones de euros en su primera edición y por encima de los seis millones en la siguiente.

Las ayudas al empleo autónomo se completan con las asociadas a la capitalización por desempleo, con casi cuatro décadas de existencia, si bien las bases reguladoras regionales actualmente vigentes datan de 2022. Aunque, en la condición de beneficiario, basta el reconocimiento de la prestación por desempleo de nivel contributivo en su modalidad de pago único y está abierto de forma permanente, no muestra muchas solicitudes. Su punto más alto se localiza en 2018, en que las concesiones suman 185.300 euros.

5.5.2.3. EMPLEO PROTEGIDO

Se entiende por empleo protegido el que desempeñan las personas con discapacidad que tienen serias dificultades para encontrar uno en el mercado ordinario –o simplemente les resulta imposible-. Para su desarrollo, es clave el papel de los centros especiales de empleo, que el artículo 43.1 del *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social* define como "*aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad*".

Los centros especiales de empleo encauzan las subvenciones que la CARM concede para la integración de las personas con discapacidad. Aunque la austeridad presupuestaria golpea fuerte en el cuatrienio 2012-2015, en que las concesiones a estos centros apenas superan los tres millones de euros por ejercicio, siguen una progresión posterior que se intensifica a partir de 2022, en que suman 12,7 millones, para continuar con 14 millones en 2023 y 15,2 millones en 2024. Casi todo este montante se destina al mantenimiento de puestos de trabajo en forma de ayudas para sufragar parcialmente los costes salariales de los que desempeñan las personas con discapacidad. Con mucho menos alcance, asimismo hay líneas de financiación pública de las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de estos centros, que el artículo 43.2 del citado Real Decreto Legislativo 1/2013 define como los servicios orientados a superar las barreras de estos trabajadores con discapacidad a la hora de incorporarse a un puesto de trabajo y en su desempeño, así como aquellos dirigidos a la inclusión social, cultural y deportiva. En cuanto a las ayudas para inversión en activos fijos y para la eliminación de barreras arquitectónicas y adaptación de puestos de trabajo, apenas llegan a un máximo de 579.900 euros en 2023, estando incluso paralizadas entre 2012 y 2015. Sólo en una ocasión, concretamente en 2016, se observa una ayuda, además minúscula, para la asistencia técnica de estos centros.

Más allá de los centros especiales de empleo, la CARM apoya la empleabilidad de estas personas mediante las ayudas al empleo con apoyo y a los gabinetes de orientación e inserción laboral, actualmente como formas innovadoras de integración laboral de personas con discapacidad en el mercado ordinario, dirigidas a entidades sin fines de lucro que atiende a personas con determinadas discapacidades. Su fin es la realización de acciones como técnicas de búsqueda de empleo, orientación laboral, acompañamiento a la inserción, ayudas al empleo o acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, mientras que la subvención se destina esencialmente a cubrir los gastos vinculados al personal técnico y de funcionamiento. En su conjunto, el gasto concedido a estas líneas está por encima del millón de euros en los últimos años.

En el marco del mercado ordinario de trabajo, la CARM también concede ha-

bitualmente ayudas a la contratación indefinida de personas con discapacidad. En 2021, su montante se impulsa a los 1,2 millones, que no se supera desde entonces.

5.5.2.4. DESARROLLO LOCAL

En contraste con la constancia de los programas para el empleo de las personas con discapacidad, los que se orientan al fomento del desarrollo local tienden a variar bastante, además de presentar una trayectoria guadianesca en sus convocatorias. Suspendidos en 2012, los programas de empleo público local, cuyo fin es la contratación directa de personas en paro para la ejecución de obras o servicios de interés general y social, resurgen dos años después, pero sin observarse un ritmo continuo cuando se distinguen entre aquellos que financian a corporaciones locales y los que lo hacen a entidades sin ánimo de lucro. En el primer caso, no constan convocatorias en 2016, 2018 y 2019; en el segundo, ni en 2022, ni en 2024. En los últimos años, su importancia se retrae, sobre todo cuando antes estos programas cuentan con el impulso de la planificación estratégica. Por ejemplo, hay una convocatoria en 2017 dentro del Programa de Acción Conjunta para desempleados de larga duración cuyas concesiones suman casi cinco millones de euros. Otra iniciativa de relieve, aunque sólo con 1,1 millones en todo su periodo de vigencia, es el proyecto Lorca+Empleo 2016-2017, que, con el fin de paliar las consecuencias del terremoto de 2011, financia al Ayuntamiento de Lorca para contratar de forma temporal a personas en paro para realizar obras o servicios de interés general y social. En 2024, se crea *Mi primer empleo*, con financiación del FSE+, con una primera convocatoria para corporaciones locales, que arroja un total de 4,2 millones.

La excepción a la dispersión anterior es la convocatoria ininterrumpida destinada a las corporaciones locales para la contratación de agentes de desarrollo local, actualmente de fomento territorial del empleo, que también prevé, aunque todavía sin convocatoria alguna, la subvención de estudios territoriales. Habitualmente en torno al millón de euros, las concesiones de la convocatoria de 2024 llegan a sumar casi un millón y medio.

5.5.2.5. ECONOMÍA SOCIAL

Los datos sobre subvenciones que publica anualmente el centro directivo de la CARM con competencias sobre economía social, actualmente la Dirección General de Autónomos y Economía Social, puntualizan que el programa con mayor reflejo presupuestario es el de empleo en cooperativas y sociedades laborales, a pesar de que, desde 2012, la suma de lo concedido supera los tres millones de euros solamente en 2016 –en 2023, se queda en 2,8 millones, pero retrocede en el ejercicio posterior-. El objetivo de este programa es facilitar la incorporación a estas sociedades de socios trabajadores por tiempo indefinido y a jornada completa, siempre que sean trabajadores por cuenta ajena de las mismas o personas en paro, añadiéndose en años siguientes a trabajadores por cuenta ajena de mercantiles que se transforman en empresas de economía social y a jóvenes. Otras líneas que se mantienen a lo largo del periodo analizado tienen como objeto financiar aportaciones societarias e inversiones, así como fomentar y consolidar las estructuras representativas o asociativas de la economía social en la Región de Murcia, teniendo asimismo presencia habitual en las convocatorias las líneas de asistencia técnica y para el desarrollo de determinadas acciones en el ámbito universitario regional.

Se puede ampliar el horizonte de la economía social más allá de las figuras clásicas, lo que permite integrar las empresas de inserción. Reguladas mediante la *Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción* (BOE de 14 de diciembre de 2007 en

su texto original), el artículo 4 de esta norma las definen como aquellas sociedades que realicen una actividad productiva que tengan como objeto social "*la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario*". Tras promulgarse la Ley 44/2007, la CARM aprueba una serie de convocatorias para subvenir este tipo de empresas, pero sólo en el periodo 2007-2010 a raíz de una por año, paralizándose esta línea desde 2011 hasta 2019. En el bienio 2023-2024, el montante de las concesiones suma cerca de 700.000 euros por ejercicio.

5.5.2.6. ACTUACIONES EN EL MARCO DEL PRTR

Tras la presentación del Plan de Recuperación en abril de 2021 por parte del Gobierno de España, la CARM publica las primeras convocatorias bajo su amparo a finales de ese año. En concreto, comienza con sendos programas de primera experiencia profesional en las Administraciones Públicas y de apoyo a mujeres en los ámbitos rural y urbano. El primero, dirigido a las corporaciones locales, tiene como fin la contratación de jóvenes en paro de entre 16 y 29 años, mediante un contrato en prácticas, para empleos verdes, en competencias digitales o con carácter general. Las convocatorias de este programa y las ampliaciones de crédito permiten su desarrollo a lo largo de todo el trienio 2021-2023, sumando las concesiones un total de algo más de cinco millones de euros. El segundo, de cuantía mucho más pequeña, consiste en el desarrollo de medidas de atención personalizada a mujeres de áreas rurales y urbanas participantes en itinerarios individualizados orientados a su capacitación e inserción laboral. A ambos, se añaden en 2022 los proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad que se dirigen a colectivos vulnerables, que se instrumentan mediante formación y acciones de apoyo, con alguna convocatoria basada en proyectos-piloto dirigidos a menores de 30 años y parados de larga duración. El gasto agregado en los dos años en que está vigente se cuantifica en 7,4 millones. En 2024, lo ejecutado en PAE en el marco del PRTR es residual.

5.5.2.7. OTRAS ACTUACIONES EN EL ÁREA DE FOMENTO DEL EMPLEO

En 2012, los recortes presupuestarios conducen a la desaparición de varias iniciativas, como las ayudas a la conciliación de la vida familiar y laboral, el programa de iniciativa rural, determinadas actuaciones sectoriales para la adaptación laboral, etc. Un año después, le toca el turno a una iniciativa emblemática en el terreno de la orientación laboral, como el de *Orientación para el Empleo y el Autoempleo* (OPEA), que desarrollan hasta entonces corporaciones locales y entidades colaboradoras. En el periodo de referencia, sólo se observa, para completar el cuadro de actuaciones de fomento del empleo, que resalten los *Servicios de Atención Personalizada* (SAP) y los proyectos integrales de empleo para colectivos vulnerables. Convocados desde 2016, con un parón desde 2019 hasta 2021, los SAP, a cargo de instituciones no lucrativas con experiencia en este terreno, se especializan en la prestación de servicios de atención a las personas en paro de larga duración, como información laboral y profesional, activación, prospección y orientación y apoyo activo a la inserción laboral. En 2017, llega a sumar algo más de 1,7 millones en lo que concierne a sus concesiones. En 2024, los programas orientados a colectivos vulnerables salen de la órbita del PRTR, con una convocatoria dotada con fondos del SEPE que suman seis millones de euros.

5.5.2.8. FORMACIÓN DE OFERTA

Tradicionalmente, se articula en tres modalidades: a) formación dirigida prioritariamente a personas ocupadas; b) formación para personas en paro; c) proyectos de

formación, en que esta se combina con acciones de acompañamiento. En cuanto a su financiación, si bien canalizada por el SEF, proviene sobre todo de los fondos provistos por la cuota de formación profesional y del Fondo Social Europeo, siendo las iniciativas de formación para personas en paro las que cuentan con una mayor dotación. En el periodo 2012-2024, el número de iniciativas es amplio, pero tienden a mantenerse los cuatro programas clásicos de formación para ocupados –intersectorial, de economía social, para autónomos, sectoriales- y, dentro de la que se dirige a parados, el programa general y el de personas con discapacidad. Mientras que se extiende progresivamente la formación destinada a la obtención de un certificado de profesionalidad, la participación mayoritaria no está vinculada a esta acreditación.

5.5.2.9. FORMACIÓN EN ALTERNANCIA CON EL EMPLEO

Un primer rasgo que caracteriza los programas de formación en alternancia con el empleo es su denominación cambiante. Los programas tradicionales de Escuelas-Taller y Casas de Oficios y de Talleres de Empleo se transforman en programas mixtos de empleo-formación (PMEF), cuyas bases reguladoras regionales se publican en julio de 2013. Mientras que la formación tiende a centrarse en la obtención de un certificado de profesionalidad o en la acreditación parcial de una unidad de competencia, el empleo se asocia en un primer momento a actividades relacionadas con nuevos yacimientos de empleo, como servicios de utilidad colectiva, servicios de utilidad colectiva, servicios de ocio y culturales y servicios personalizados de carácter cotidiano y, posteriormente, a proyectos de carácter temporal para la realización de obras y servicios de utilidad pública o social. Ejecutados en un primer momento por entidades locales, se extiende su gestión a las entidades sin ánimo de lucro a partir de 2015. Integran dos modalidades que atienden respectivamente a menores de 25 años, lo que, desde 2015, permite su realización en el marco del SNGJ, y a parados de entre 25 y 54 años. Desde 2023, pasan a llamarse programas experienciales, resaltando su utilidad pública, pero especificando la preferencia por una cualificación en ocupaciones relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural, la rehabilitación de entornos urbanos o naturales, la eficiencia energética y las energías renovables, mientras que, desde el inicio del proyecto, las personas participantes son contratadas mediante un contrato de formación en alternancia. En cuanto a las modalidades en el marco del SNGJ, llega a jóvenes de entre 18 y 29 años.

5.5.3. EL SEF DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS Y DE PERSONAL

Los servicios públicos de empleo están en primera línea a la hora de proporcionar a las personas en paro o en búsqueda de una mejora de empleo una serie de prestaciones. Más allá de las ayudas de sostenimiento de rentas en situación de desempleo, como la prestación contributiva o el subsidio no contributivo, organismos como el SEF, esencialmente a través de su red de oficinas públicas de empleo y de espacios más novedosos como el Centro de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo, con sendas sedes en Murcia y Cartagena, se encargan directamente de llevar a cabo funciones de orientación e intermediación a sus personas usuarias. Sin embargo, una visión de sus presupuestos transmite que las políticas de empleo se ejecutan sobre todo a través de actuaciones gestionadas por agentes externos, como empresas, entidades sin ánimo de lucro o corporaciones locales.

La evolución de sus gastos no financieros se acomoda claramente al ciclo económico y a la forma de afrontar los

periodos de crisis. En 2012, se cuantifican en 92 millones, pero, al año siguiente, el ajuste es de tal hondura que volatiliza 40 millones, no recuperándose hasta 2019. En 2020, la pandemia provoca una nueva involución, motivada por la necesidad de orientar las partidas a actuaciones más perentorias, pero, en 2022, ya se constata el retorno pleno al nivel de gasto de tres años atrás. La progresión se mantiene en los ejercicios siguientes, cruzándose ya el umbral de los cien millones: 117,6 millones en 2023; 130,5 millones en 2024.

En ese proceso, los capítulos de transferencias corrientes y de capital, que consignan los recursos para incentivos al empleo y la formación que imparten otros agentes, pueden llegar a representar tres cuartas partes de su presupuesto de gastos no financieros, no bajando del 60% ni siquiera con los recortes de 2013 o al inicio de la pandemia. Su trayectoria oscila de la misma manera en que lo hace el gasto en su conjunto. En cuanto a su montante agregado, ya está en los 102 millones de euros en 2024. Son guarismos que difícilmente pueden computar los gastos de personal, que están en los 22,5 millones en el último año de la serie, no habiendo rebasado los veinte millones más que a partir de 2019. El gasto corriente en bienes y servicios y el resto de gastos no financieros se mueven en cuantías mucho menores.

Hay un incremento neto en el periodo 2012-2024 de 6,8 millones de euros corrientes en el capítulo de personal, pero no se reproduce de forma monótona año tras año. Así, además de en 2014, se distinguen tres descensos interanuales consecutivos en el tramo 2020-2023, en el que los efectos del coronavirus pueden solaparse con determinadas decisiones sobre la estructura de la plantilla. La Cuenta General del SEF en estos años revela que su cifra máxima de trabajadores[62] se registra en 2016, con 582. En 2020, suman 579, pero su número se contrae de tal manera que, dos años después, se desliza a un mínimo de 428. Se advierte que, a partir de 2018, la información de las Memorias de Actividades del SEF publicadas en su portal de Internet revela plantillas más numerosas, sobre todo en tal año y el siguiente, pero de estas resulta una disminución de más de doscientos puestos en el periodo 2019-2022. Aunque también se resiente el personal auxiliar administrativo, la incisión es más profunda entre el personal técnico, como el de orientación y de gestión administrativa.

5.5.4. LAS PAE EN EL ÁMBITO LOCAL

El alcance de las PAE a escala local en la Región de Murcia se materializa a través de varios programas. Entre los que competen a la CARM, cabe citar los de formación en alternancia con el empleo, empleo público local o fomento territorial de empleo/agentes de empleo y desarrollo local, así como los que se ejecutan en el marco del PRTR, sin menoscabo de la adscripción municipal que se pueda realizar en el caso de los incentivos a la contratación y al empleo autónomo. El más veterano, sin embargo, es el de fomento de empleo agrario a través de los consejos comarcales de empleo, gestionado por el SEPE. Regulados por el *Real Decreto 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación al programa de fomento de empleo agrario de créditos para inversiones de las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas*, los beneficiarios son las entidades locales, siendo su fin la contratación de trabajadores desempleados, prefe-

62 Estos datos, referidos a 31 de diciembre de cada año sin contar ni con altos cargos, ni con eventuales, se extraen de la memoria de las Cuentas Generales, a la que se accede a través del Portal de la Transparencia de la CARM, y de las Memorias de Actividades del SEF, que se encuentran en el portal de Internet de este organismo autónomo.

TABLA 5.4.
SERVICIO REGIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN. GASTOS NO FINANCIEROS (miles de euros) **Y PERSONAL A 31 DE DICIEMBRE. 2012-2024**

	Gasto (miles de euros) (1)					Personal (2)	
	TOTAL NO FINANC.	Por capítulos					
		Personal	Bienes y servicios	Transfe-rencias	Otros gtos. no financ.		
2012	92.021	15.738	4.416	70.892	975	534	
2013	52.018	15.923	2.574	32.445	1.076	538	
2014	65.891	15.131	2.174	48.253	333	498	
2015	58.455	16.152	2.541	39.211	551	496	
2016	61.245	17.357	2.573	40.829	486	582	
2017	75.205	18.464	2.949	52.774	1.017	566	
2018	74.929	19.561	3.057	51.714	597	546	631
2019	92.481	21.431	3.350	67.154	547	570	668
2020	72.705	22.549	3.448	46.348	360	579	582
2021	88.340	21.058	3.056	62.860	1.367	510	548
2022	98.266	20.750	4.000	71.700	1.817	428	458
2023	117.584	20.478	5.804	89.656	1.646	484	506
2024 (av.)	130.545	22.517	3.773	102.021	2.234	*n.d.*	*n.d.*

(1) Obligaciones reconocidas netas.
(2) Sin altos cargos, ni eventuales, a 31 de diciembre. Desde 2018, difiere la información de la Cuenta General–izquierda- de la que aporta la Memoria de Actividades –derecha-.

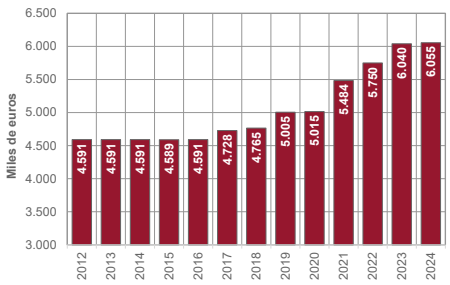
Fuente: Cuenta General de la Región de Murcia, Memoria de actividades (Servicio Regional de Empleo y Formación) y elaboración propia.

rentemente eventuales agrarios, para ejecutar proyectos de interés general y social en zonas rurales deprimidas. Estancados en los 4,6 millones de euros hasta 2016, su trayectoria es al alza desde entonces, superando los seis millones anuales a partir de 2023. El número de contratos, que se queda en 1.118 en 2012, alcanza un máximo de 1.399 tres años después, que no se sobrepasa posteriormente. Desde 2012, la cantidad de municipios que cubre en el ámbito murciano es de 22, no experimentando tampoco variación alguna.

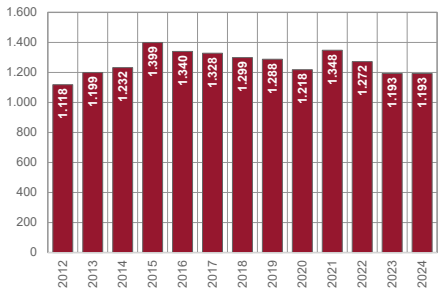
Esta trayectoria no concuerda con la que, de manera más errática, traza el volumen ejecutado de transferencias del SEF al sector público local con el objetivo de materializar las PAE de su competencia. Si, en 2012, se cuantifican en 22,1 millones de euros, padecen un recorte que las deja en menos de diez millones un año después. El nivel de 2012 no se alcanza hasta una década después. En 2023, ya se eleva a 25,3 millones, pero el monto desciende a los 20,6 millones en el ejercicio siguiente, detentando apenas una quinta parte de las transferencias agre-

GRÁFICO 5.6.
PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO AGRARIO.
CONSEJOS COMARCALES DE EMPLEO. SUBVENCIÓN EJECUTADA
(miles de euros) **Y NÚMERO DE CONTRATOS. 2012-2024**

SUBVENCIÓN EJECUTADA (miles de euros)



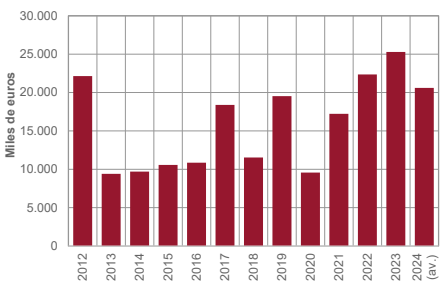
NÚMERO DE CONTRATOS



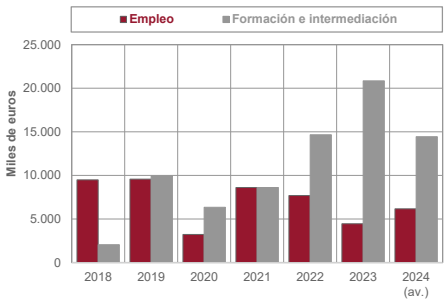
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Memoria de actividades (Servicio Regional de Empleo y Formación), Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Región de Murcia (CESRM).

GRÁFICO 5.7.
SERVICIO REGIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN. TRANSFERENCIAS AL SECTOR PÚBLICO LOCAL (miles de euros) (1)

TOTAL TRANSFERENCIAS. 2012-2024



POR ÁREAS. 2018-2024



(1) Obligaciones reconocidas netas.

Fuente: Cuenta General (Servicio Regional de Empleo y Formación) y elaboración propia.

gadas de este organismo autónomo –en 2017, su peso está en un 35%-.

En el periodo 2018-2024, se divisan modificaciones en la estructura de estas transferencias. En el primer año, la ejecución se produce principalmente en programas de fomento del empleo. A partir de 2019, con la excepción de 2021, donde el gasto se asemeja en las dos agrupaciones tomadas, el predominio lo toman las ayudas para formación e intermediación. De todos modos, esta distinción es más aparente que real, pues, en un caso u otro, predomina la aplicación a programas de formación en alternancia con el empleo, aunque, como sucede en 2021, es notable lo destinado a planes de contratación temporal en el marco de los programas de empleo público local.

5.5.5. PAE Y CONCERTACIÓN SOCIAL EN LA REGIÓN DE MURCIA

En junio de 2010, el presidente de la Región de Murcia, el de CROEM y los secretarios generales de las organizaciones regionales de UGT y CCOO firman el Pacto por la Promoción del Empleo en la Región de Murcia 2011-2014, cuyo desarrollo resulta condicionado por los recortes en el sector público regional, con un primer paquete de medidas extraordinarias que se adoptan en diciembre de dicho año. Son tiempos en los que se reducen considerablemente las partidas presupuestarias para el fomento del empleo, siendo la contracción contundente sobre todo en el bienio 2012-2013, a pesar de que este pacto atiende a las PAE, con medidas en materia de fomento del empleo, inserción laboral, orientación profesional, intermediación laboral, desarrollo local y autoempleo, y a la formación profesional, sin olvidar que, en el apartado sobre calidad en el empleo, se destaca la atención prioritaria a las personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, que, a efectos del pacto, se considera de forma nítida a mujeres, inmigrantes, jóvenes, personas con discapacidad, mayores de 55 años en situación de desempleo y personas en riesgo de exclusión social y paradas de larga duración. No obstante, el deterioro del entorno institucional a causa de la crisis motiva que, cuando el pacto anterior toca a su fin y lo sustituye la Estrategia Regional de Empleo 2014-2016, los dos sindicatos mayoritarios no la firman.

No será hasta finales de 2016 cuando se adopta un nuevo acuerdo tripartito en forma de Estrategia por el Empleo de Calidad 2017-2020. Esta estrategia se estructura en cuatro grandes ámbitos de actuación, de los que el de empleabilidad es el que guarda más relación con las PAE, al encauzarse en torno a seis programas: 1) empleo juvenil, en el marco de la Garantía Juvenil; 2) para personas desempleadas de larga duración, con particular atención a quienes tienen 45 años y más; 3) para colectivos vulnerables, mencionando de forma explícita a las de personas con discapacidad, personas en riesgo de exclusión social, víctimas de terrorismo, mujeres víctimas de violencia de género y refugiados; 4) emprendedores; 5) para desempleados en general; 6) modernización y mejora del servicio público de empleo. Los tres ámbitos restantes son los de calidad en el empleo, formación profesional y emprendimiento, respectivamente. En el apartado presupuestario, contempla una previsión cuatrienal de 660 millones de euros, por repartir entre 325 medidas. Más de 400 millones corresponden a actuaciones en el ámbito de la empleabilidad, una cuantía dineraria que, al hilo del volumen de ayudas concedidas mediante los programas para el fomento del empleo en la Región de Murcia, que suman 182,1 millones en los cuatro años de vigencia según la información que aparece en las Memorias anuales del CESRM, se percibe como excesivamente ambiciosa –si se añade el gasto público en formación, la cuantía se eleva a 324,5 millones-.

Más realistas son los dos objetivos generales perseguidos para 2020 –una tasa de empleo del 74% entre la población regional de entre 20 y 64 años, equivalente a 620.000 ocupados en términos absolutos, y reducir la tasa

de paro hasta un nivel menor del 15%[63]-, pero la llegada del coronavirus altera el funcionamiento normal del empleo. Por esta razón, se firma en mayo de 2020 el Pacto Regional del Diálogo Social para la Reactivación Económica y Social de la Región de Murcia ante la Pandemia del COVID-19. En su punto decimocuarto, hay una alusión a las PAE: "*Instar al Gobierno de España a que dote a la Comunidad Autónoma con los fondos que estaban previstos para políticas activas de empleo y formación para trabajadores y desempleados. La Comunidad Autónoma adicionará a esos fondos los necesarios para reforzar las actuaciones de formación de los trabajadores que van a quedar en situación de desempleo, tanto para su reciclaje como para su reconversión o recolocación a otros sectores*". En cuanto a las medidas relacionadas con las PAE, tienen una estimación presupuestaria de 34,6 millones de euros, a razón de 17,3 millones anuales para 2020 y 2021 respectivamente. Destacan las actuaciones de refuerzo de los servicios públicos y las políticas de empleo, con un montante agregado de 15 millones, habiendo también espacio para las actuaciones formativas, las ayudas a la contratación indefinida y las destinadas a autónomos y emprendimiento.

La incertidumbre que trae la pandemia también preside la firma a mediados de 2021 de la Estrategia de Reactivación para el Empleo de Calidad Región de Murcia 2024. Este documento cuenta con diez líneas estratégicas: 1) incentivar las actuaciones hacia colectivos con más dificultades; 2) potenciar la atención individualizada de las personas desempleadas; 3) aumentar las actuaciones para la mejora de la seguridad y salud laboral; 4) aumentar las actuaciones para la mejora de la calidad en el empleo; 5) lucha contra las desigualdades de género en el empleo; 6) una formación focalizada en las nuevas necesidades; 7) recuperación y consolidación del emprendimiento; 8) incentivar la economía social; 9) incentivar el empleo verde y sostenible; 10) mejorar la calidad de los servicios públicos. El temor a los efectos de la COVID-19 conjetura claramente los dos objetivos generales de esta estrategia, tal vez demasiado conservadores, pues son los de acabar 2024 con al menos 640.000 ocupados, ya alcanzado en la primera mitad de 2021, y una tasa de paro igual o inferior a la media nacional, en esta ocasión más difícil de consolidar, aunque se logra en cinco trimestres durante la duración del pacto. A pesar de establecerse su vigencia para el periodo 2021-2024, sólo cuantifica un presupuesto para el primer año, por un total de 76,5 millones de euros. La línea de formación es la de mayor dotación, con 30,3 millones, por delante de la de incentivos para colectivos con más dificultades es la de mayor asignación, con 26,3 millones, y emprendimiento, con 9,3 millones.

Además de las PAE en general, la concertación social también impulsa acuerdos y herramientas en algún área específica de estas políticas. Tras el que se firma para el periodo 2009-2011, el Gobierno regional y las organizaciones representativas de la economía social[64] en la Región de Murcia firman el Pacto Regional por la Economía Social 2013-2015, el Pacto para la Excelencia de la Economía Social 2018-2020 y el Pacto por la Economía Social Región de Murcia 2021-2024. En los tres pactos se proyectan actuaciones de apoyo a la creación de empleo. Ciñendo el análisis, para no resultar repetitivo, al pacto más reciente, cuenta con un vector concreto de apoyo al empleo, con una financiación estimada de 9,4 millones para el cuatrienio de vigencia, así como otros que pueden aceptarse como PAE, como la incorporación de socios trabajadores y la potenciación del emprendimiento, además de atender a las empresas de inserción[65]. En el ámbito de la formación, el Consejo Asesor Regional de Formación

63 El objetivo de empleo, a punto de lograrse en 2019, se supera a partir de 2021 en términos absolutos. La tasa de paro ya está por debajo del 15% el año anterior a la pandemia.

64 UCOMUR, AMUSAL, FECOAM, UCOERM, FECAMUR y, a partir del pacto vigente para el periodo 2021-2024, ADERMUR.

65 En febrero de 2025, se firma el VI Pacto Regional por la Economía Social 2025-2028, que sucede al vigente para el cuatrienio 2021-2024.

Profesional, integrado por la Administración regional, la Federación de Municipios de la Región de Murcia y los agentes sociales, elabora y aprueba la Estrategia Regional de Formación Profesional y Aprendizaje Permanente 2015-2020, la última vigente, en la que se plantean cuatro líneas de actuación, con referencias a la formación, el reconocimiento de competencias, la orientación o el emprendimiento que pueden entroncar con las PAE. Aunque también fruto de la concertación social y con una orientación hacia la mejora de las condiciones laborales, instrumentos como la Estrategia de Seguridad y Salud Laboral 2024-2028 o la Estrategia 2019-2021 para la Eliminación de la Brecha Salarial en la Región de Murcia, sin renovación posterior, no pueden considerarse en puridad dentro de la planificación en materia de PAE. Lo mismo se puede decir de las estrategias de emprendimiento, como la más reciente, vigente para el periodo 2022-2025, en la que las ayudas para autónomos y a la economía social no dejan de ser las ya existentes desde hace tiempo a cargo del SEF y de la Dirección General de Autónomos y Economía Social de la CARM.

5.6. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO: UN RETO PENDIENTE

5.6.1. LA EVALUACIÓN DE LAS PAE EN ESPAÑA

Aunque mencionada anteriormente en normas de menor rango, la evaluación de las PAE, concebida para su realización continuada en aras de una mayor transparencia al sistema, se incorpora como novedad en el texto refundido de la extinta Ley 56/2003[66]. En la Ley de Empleo actualmente vigente, se profundiza en la evaluación de la política de empleo, dedicándole todo el título VI, compuesto por cinco artículos –del 66 al 70-. A partir de estos preceptos, se pueden establecer como principales características de esta evaluación las siguientes:

- Debe ser continuada y planificada.

- Debe realizarse con carácter externo e independiente, sin menoscabo de las evaluaciones internas.

- Sus resultados deben hacerse públicos, actualizarse de manera periódica e incluir recomendaciones incorporadas con claridad al proceso de toma de decisiones.

- Sus prioridades son la medición del retorno social y económico de las inversiones en materia de política de empleo y la valoración de la eficacia de las medidas de protección a las personas y a las empresas, así como su impacto en el mantenimiento del empleo.

- Debe planificarse en cuatro niveles: 1) estratégico, relacionado con el cumplimiento de los objetivos; 2) de desempeño; 3) de impacto, eficacia y eficiencia; 4) de satisfacción de personas y entidades empleadoras.

- Respecto a la metodología: 1) debe valorar el diseño, puesta en práctica y efectos de las políticas de empleo, identificando su contribución a los resultados obtenidos; 2) puede recurrir a técnicas que incorporen grupos de control, consideren escenarios contrafactuales o se apoyen en proyectos-piloto ensayados con carácter previo a la aplicación de las medidas evaluadas; 3) su fuente estadística principal la constituyen los datos administrativos originados en

66 Fernández Orrico (2016).

los procedimientos de gestión en el seno del Sistema Nacional de Empleo; 4) los datos, en la medida de lo posible, deben presentarse desagregados para los diferentes colectivos prioritarios; 5) debe prestar especial atención a la medición de la mejora de la empleabilidad y al análisis de las transiciones del desempleo al empleo; 6) debe incluir recomendaciones junto con los resultados que, en ambos casos, deben tener carácter público.

- Deben promoverse, en el seno del Sistema Nacional de Empleo, la sistematización de la puesta en común de buenas prácticas y casos de éxito que surjan del conocimiento obtenido como resultado de estas iniciativas.

Dentro de esta caracterización de la evaluación de las PAE, son de interés dos puntos relacionados con la metodología. El primero se centra en el uso de técnicas contrafactuales, común en la literatura académica y cuya versión básica contrasta la medición de los efectos que plantea la investigación entre los participantes o usuarios de la actuación o medida que se lleva a cabo, que constituye el grupo de tratamiento, y entre un grupo de personas de perfil similar que no participa o se beneficia de la misma, denominado grupo de control. El segundo guarda relación con los registros administrativos que genera el Sistema Nacional de Empleo a través del Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo[67], con ventajas inherentes pues los datos ya existen, se disponen en gran cantidad, su tratamiento es cada vez más fácil de acometer gracias a los paquetes estadísticos, la evaluación puede realizarse de forma sistemática y su coste es bajo, además de ser imprescindibles para las evaluaciones cuasi-experimentales que pueden plantearse de forma alternativa a las evidencias experimentales, de mayor coste sobre todo cuando se obtienen de la elaboración de encuestas[68]. Ambos constituyen referentes a la hora de implantar procesos de evaluación de la PAE en distintos ámbitos geográficos y con carácter general o enfocado a perfiles y colectivos prioritarios, con beneficios palpables en términos de eficiencia y aproximación al objetivo perseguido.

Una implantación con mucho camino por recorrer, que contraste y reafirme o refute, además de aportar recomendaciones, las percepciones sobre las PAE en España, no necesariamente positivas. Sirve de muestra lo expuesto en la Memoria del CES de España de 2020, en tiempos de coronavirus: "*La pandemia ha hecho aún más visibles los problemas que caracterizan a las políticas activas de empleo; entre otros, limitada dotación presupuestaria, insuficiente capital humano para poder realizar una intermediación efectiva y personalizada, concentración de las actuaciones en bonificaciones a la contratación, carácter generalizado de muchas acciones sin un enfoque personalizado, falta de atención a las necesidades y requerimientos del tejido productivo, insuficiente vinculación entre políticas activas y de protección, falta de una adecuada conexión con el sistema educativo y formativo y de una apropiada configuración de la colaboración público-privada, evaluación de gestión y realización, pero no de resultado e impacto sobre las personas y su situación laboral, y falta de coordinación entre el SEPE y los SPE autonómicos, así como con los servicios sociales*"[69]. La evaluación de estas políticas puede requerir de unidades

67 El artículo 14 de la Ley 3/2023 lo define como el instrumento técnico de coordinación del Sistema Nacional de Empleo cuya finalidad es el establecimiento de protocolos para el registro de datos comunes y la integración de la información relativa a la gestión de PAE y prestaciones por desempleo, configurándose como una red de información común para toda la estructura pública y privada del empleo. En la Ley de Empleo anterior, su denominación es Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE).

68 Cebrián López *et al.* (2021).

69 Consejo Económico y Social (2021).

organizativas dentro de las Administraciones Públicas con presupuesto y personal especializado, pero, como alternativa, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), dentro de sus varias funciones, tiene la de elaborar estudios técnicos sobre políticas públicas con análisis, evidencias y propuestas a petición de las Administraciones Públicas, tanto central como territoriales, que ejerce de forma palmaria. Sobre las PAE, cuenta con varias publicaciones, como las que se centran en las mismas de forma genérica[70] o en los incentivos a la contratación y al trabajo autónomo[71], así como algunas de ámbito autonómico, que se tratan más adelante. El estudio sobre las PAE evalúa la eficacia del PREPARA y de un servicio de diagnóstico individualizado en Aragón, concluyendo sobre el primero que "*genera desincentivos a incorporarse al mercado laboral, fundamentalmente durante los seis meses que dura la prestación*", aunque el efecto parece positivo a partir del primer año en algunas regiones norteñas. El segundo constata la eficacia potencial de los incentivos evaluados, en términos de empleo en tiempos de crisis, pero sobre todo cuando el nivel formativo es medio-alto, no perdurando en el tiempo una vez que desaparece el incentivo. No obstante la labor de AIReF, consta que el SEPE realiza evaluaciones externas de los planes anuales de empleo con una metodología que, entre otros, recurre al análisis cuasi-experimental para la medición del impacto de los servicios garantizados en 2022, que resulta positivo esencialmente en la incorporación al empleo, los días de alta por cuenta ajena, la duración del autoempleo y la contratación indefinida[72].

En la investigación académica, el empleo de métodos contrafactuales, si bien reciente en España, arraiga cada vez más. Un metaanálisis de investigaciones publicadas entre 2008 y 2014 abarca ya 144 evaluaciones, contrastando la empleabilidad de los programas de creación directa de empleo, formación e incentivos a la contratación, sin que el impacto de conjunto sea especialmente reseñable, aunque hay una importante dispersión de los efectos, lo que recomienda poner el foco en colectivos muy concretos[73]. Posteriormente, se recurre a esta metodología para conocer el impacto de determinadas actuaciones de los servicios públicos de empleo en las tasas de salida del desempleo en el periodo 2011-2015, inicialmente marcado todavía por la recesión económica, con un efecto positivo mayor en los servicios de técnicas de búsqueda de empleo y de orientación profesional, siendo menor el impacto instantáneo en el de tutorías individuales e incluso negativo, básicamente por el efecto mucho más adverso para los parados de larga duración, en el de itinerarios personalizados, aunque influyen una fragmentación temporal que realza el efecto conforme aparece la recuperación económica y tal vez los sesgos de selección[74]. Dentro de las políticas de empleo, la evaluación de su impacto trasciende las PAE. En lo que concierne a las prestaciones por desempleo, un artículo, que usa el método de diferencias en diferencias para evaluar la elevación de la edad mínima para acceder al subsidio no contributivo de 52 a 55 años que se adopta en julio de 2012, difunde que este cambio, una vez controlada la situación económica posterior, aumenta la probabilidad de pasar del paro al empleo entre las personas de entre 52 y 54 años, colectivo afectado por esta medida, en comparación con el periodo anterior[75]. En los últimos tiempos, la tendencia observada es que, en la medida en que el desarrollo de las PAE recae normalmente en los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, las evaluaciones sean mayoritariamente de carácter territorial.

70 Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2019).

71 Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2020).

72 Servicio Público de Empleo Estatal (2024).

73 Malo y Cueto (2015).

74 García Pérez (2017).

75 Arranz y García-Serrano (2022).

5.6.2. LA EVALUACIÓN DE LAS PAE EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO. LOS ESTUDIOS DE AIREF COMO EJEMPLO

Si bien la evaluación de las PAE está contemplada en la Ley 3/2023 y en los instrumentos de planificación estratégica que emanan de ella, queda mucho por avanzar en el ámbito autonómico. Sin descartar que sea habitual que las entidades autonómicas de empleo realicen evaluaciones internas, no lo es tanto que sus resultados se hagan públicos, ni las evaluaciones externas e independientes. Pocas Comunidades Autónomas cuentan con planes propios de evaluación, siendo más frecuentes las publicaciones puntuales, que mayoritariamente suelen ser informes sobre objetivos y resultados de los programas operativos del Fondo Social Europeo[76]. Como ejemplo de evaluación del impacto individual de las PAE que no se ciñe a las que se financian con fondos europeos, suele citarse uno de la Comunidad de Madrid[77] sobre las acciones llevadas a cabo en el trienio 2010-2012. Definido claramente el impacto individual como la diferencia entre el resultado tras participar en una de estas acciones y el que se deriva de no participar, su metodología, asumiendo este enfoque binario, plantea tres vías de análisis, una de las cuales, la probabilística, se basa en la aplicación de un modelo Logit en el que las variables dependientes se diseñan según la probabilidad de encontrar empleo y, entre las variables explicativas, se incluye la participación en acciones de este tipo. Esta evaluación concluye que la participación en PAE aumenta en un 17,2% la probabilidad de encontrar empleo, si bien se deducen sesgos de perfil que favorecen a hombres, población de más edad, demandantes de un empleo a jornada completa y tener más de un año de experiencia previa en la ocupación solicitada, además de constatarse diferencias según el tipo de programa analizado. En la investigación académica, también hay evidencias sobre trabajos que se encauzan a las PAE de desarrollo autonómico. Uno de los más destacables, cuyo objeto son las que se ponen en marcha en la Comunidad Valenciana en el periodo 2012-2015, postula la idoneidad de los métodos experimentales o cuasi-experimentales, que delimitan sendos grupos con participantes y no participantes con un perfil comparable, sobre aquellos que se limitan a comparar la situación laboral del participante antes y después de su participación en la PAE (*baseline*)[78]. Estos últimos tienden a sobreestimar los indicadores de actividad y empleo que utilizan porque no descuentan la evolución del ciclo económico. Esto no es óbice para que el método cuasi-experimental al que recurre este trabajo acredite la efectividad de las PAE aplicadas. Otra herramienta como los métodos de emparejamiento está presente en una evaluación de impacto de dos programas de iniciativas locales de empleo, dirigidos a parados de difícil inserción laboral, desarrollados en Andalucía entre 2016 y 2018, concluyendo que el que se dirige a menores de 30 años no aumenta los niveles de empleabilidad y el de mayores de 30 años sólo tiene efectos positivos en parados sin experiencia laboral o en paro durante más de dos años[79]. En territorios como Cataluña, con plan propio y donde la evaluación de impacto es especialmente intensa[80], el servicio de empleo de la Generalitat incluso publica con fines divulgativos su propia guía práctica[81], orientada a políticos y gestores en su condición de público no especializado, que comienza aclarando lo que no debe afrontarse en las acciones evaluativas, como la mera medición de la situación laboral de las personas usuarias tras el fin de un programa de fomento del empleo o los sesgos de selección en las herramientas contrafactuales, y recomienda otras técnicas, que difieren entre sí básicamente por el diseño del grupo de control, como las evaluaciones experimentales basadas en la aleatorización, la regresión discontinua, métodos de emparejamiento

76 Cebrián López *et al.* (2021).

77 Centro de Estudios Económicos Tomillo (2016).

78 Vila *et al.* (2020).

79 Rebollo-Sanz y García Pérez (2021).

80 Cebrián López *et al.* (2021).

81 Casado y Todeschini (2013).

(*matching*) o el modelo de dobles diferencias, así como sugerencias para la mejora. Centrarse en detalles como la evolución de los montantes presupuestarios de las PAE o en la de determinados indicadores del mercado de trabajo para un análisis territorial de su eficacia, como se observa en algunos informes[82], se antoja demasiado simple e inadecuado.

Las actuaciones de medición del impacto de las PAE y su evaluación por parte de la CARM son prácticamente intranscendentes. Constan los preceptivos informes de evaluación del programa operativo del Fondo Social Europeo en la Región de Murcia, que, lejos de cualquier enfoque contrafactual, se apoyan meramente en indicadores de resultado, en que generalmente la cuantificación del objetivo previsto, programado o deseado se contrasta con la del dato observado o realizado, que adicionalmente se vincula a un grado de eficacia[83]. En la página de Internet del SEF, el enlace sobre informes de evaluación lleva al que informa sobre este organismo en el Portal de la Transparencia de la CARM. Lo que se encuentra al respecto no es más que informes anuales de seguimiento de la ejecución del correspondiente contrato-programa, que se limitan a transcribir las áreas funcionales, sus líneas de actuación, los indicadores, su valor inicial y el dato de lo realizado. Nada que ver con la incorporación de grupos de control, escenarios contrafactuales o proyectos-piloto que permite la Ley de Empleo vigente.

El uso de técnicas de evaluación de eficacia reconocida en los ámbitos académico e institucional por parte de los servicios autonómicos de empleo puede resultar costoso. De ahí que AIReF se reivindique como autoridad independiente también en el campo de la evaluación de políticas públicas. Ya cuenta con estudios sobre PAE en el caso de Aragón, Castilla y León[84] y Extremadura[85]. En el primero, que, dentro de una visión general de las PAE en España, incluye como ejemplo un servicio de diagnóstico individualizado de esta Comunidad Autónoma, la conclusión es claramente positiva: "*Las personas que reciben el servicio 14A en Aragón (diagnóstico individualizado) presentan una probabilidad de emplearse mayor que las personas que no lo reciben en todos los momentos de análisis, con una mayor efectividad en un plazo de 12 meses tras la recepción del servicio. Se puede considerar un ejemplo de una PAE efectiva y de un coste relativamente bajo en línea con otros trabajos que identifican la orientación como una medida altamente coste-efectiva*"[86]. El segundo evalúa cuatro programas mediante una metodología que combina análisis documental, revisión de buenas prácticas, entrevistas, encuestas, análisis descriptivos a partir de ficheros de microdatos, métodos de emparejamiento y técnicas de análisis contrafactual cuasi-experimental, identificando principalmente que: a) los programas de formación analizados aumentan la empleabilidad de sus participantes, pero sin mejora de la calidad del empleo y sin apenas efectos en el medio plazo; b) la em-

82 Martínez Valverde (2014). Los indicadores que este trabajo emplea para medir la eficacia de las PAE en el ámbito autonómico son los siguientes: tasa de empleo de la población de 20 a 64 años, tasa de empleo femenina, tasa de temporalidad, número de contratos de fomento de la contratación indefinida, número de contratos asociados a programas para jóvenes, porcentaje de personas trabajadoras a tiempo parcial, tasa de parcialidad por sexo, porcentaje de población adulta participante en acciones de formación para el empleo, número de convocatorias para la acreditación de competencias profesionales, tasa de paro de larga duración global y por sexo, diferencia entre tasas de empleo de hombres y mujeres.

83 Véase, por ejemplo, RED2RED Consultores (2017), que evalúa el citado programa operativo en el periodo 2014-2016, sin grandes modificaciones en evaluaciones de periodos posteriores.

84 Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2021).

85 Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2023).

86 Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2019).

pleabilidad es incluso mayor a corto plazo cuando las acciones formativas se complementan con acciones de orientación e inserción; c) no hay efectos sobre la empleabilidad en determinados programas, como el de contratación directa de desempleados de la minería. En el análisis sobre las PAE extremeñas, el ámbito de investigación lo configuran ocho programas, con una metodología que se apoya en la comparación, por un lado, de distintos indicadores de inserción laboral y de calidad del empleo entre las personas participantes en cada programa y el grupo de control y, por otro, definida como evaluación de impacto, entre las trayectorias laborales de los beneficiarios antes y después de su participación en el programa y las del grupo de control, analizando adicionalmente si el programa presenta resultados diferentes en función de las características de sus beneficiarios. Las conclusiones apuntan a que: a) en los dos programas de bonificación de costes, cuyo fin es respectivamente la ayuda a la contratación indefinida y al autoempleo, y en tres de formación, se detecta un efecto positivo sobre la probabilidad de empleo; b) el programa de creación de empleo en el sector público y uno de formación en alternancia con el empleo no contribuyen a la mejora de la empleabilidad, por lo que se recomienda su reformulación completa, que pase por la inclusión de medidas de acompañamiento, la prioridad de las acciones formativas vinculadas al territorio o a las habilidades transversales, la revisión de los criterios de acceso y limitar la participación a una sola vez; c) debe mejorarse la focalización de la mayoría de estos programas, evitando la participación generalizada y centrarla en personas candidatas de baja empleabilidad.

Estas experiencias son perfectamente extrapolables a la CARM. Las noticias más recientes, no obstante, no se hacen eco de que las PAE ejecutadas por el SEF u otras unidades entren en la solicitud a la AIReF por parte del Consejo de Gobierno para un posible plan de acción para el análisis de determinadas políticas regionales[87]. En este sentido, las Memorias anuales del CESRM tienden, se puede decir casi que de forma continua y permanente, a reclamar el análisis de la eficiencia del gasto en PAE, extremar su rigor y considerar las conclusiones a la hora de reorientar los programas.

BIBLIOGRAFÍA

REFERENCIAS

ALFONSO MELLADO, C.L. (2023): *La nueva Ley de Empleo: una ley necesaria y ¿eficaz? Briefs AEDTSS*, número 21.

ARRANZ, J.M.; GARCÍA-SERRANO, C. (2022): *La evaluación del impacto de las políticas públicas: el caso de las políticas del mercado de trabajo*. FUNCAS, Papeles de Economía Española, número 172.

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (2019): *Evaluación del gasto público 2018. Proyecto 3 (PAE). Estudio Políticas Activas de Empleo.*

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (2020): *Evaluación del gasto público 2019. Estudio Incentivos a la Contratación.*

87 Giménez (2024). Al respecto, su texto expone literalmente: "*Sobre las cuentas de la administración, el Consejo de Gobierno también autorizó ayer la solicitud a la AIReF de la elaboración de un plan de acción para la realización de un estudio de análisis de políticas de gasto público. El análisis tendrá que abordar aspectos como el gasto farmacéutico, políticas de contratación pública, gasto de inversión y funcionamiento en equipos de alta tecnología, así como gasto en personal y políticas de recursos humanos*".

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (2021): *Evaluación de políticas públicas. Estudio Políticas Activas de Empleo en Castilla y León*.

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (2023): *Evaluación de políticas públicas. Estudio Políticas Activas de Empleo en Extremadura*.

CASADO, D.; TODESCHINI, F. (2013): *Evaluar el impacto de las políticas activas de ocupación. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques-Servei d'Ocupació de Catalunya*. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas, Guía Práctica 10.

CEBRIÁN LÓPEZ, I.; CUETO IGLESIAS, B.; MATO DÍAZ, F. (2021): *La evaluación de impacto de las políticas activas de empleo en España: el deseo y la realidad*. Información Comercial Española, Cuadernos Económicos, número 102.

CEDEFOP (2023). *Skills in transition: the way to 2035*.

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS TOMILLO (2016): *2015 Monitor de empleo. Evaluación del impacto individual de las Políticas Activas de Empleo*. Comunidad de Madrid.

COMISIÓN EUROPEA (2013): *El Pacto por el Crecimiento y el Empleo: un año después*. Informe para el Consejo Europeo, 27 y 28 de junio de 2013

COMISIÓN EUROPEA (2017): *Fichas temáticas del semestre europeo. Políticas activas del mercado de trabajo*.

COMISIÓN EUROPEA (2021): *Recovery and Resilience Scoreboard. Thematic analysis. Employment and Labour Market*.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*. Informe 1/2005.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2012): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2011*.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2015): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2014*.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2021): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2020*.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2023): *La gobernanza de la Unión Europea. Presidencia Española 2023*. Informe 2/2023.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA (1998): *Políticas para la creación de empleo*. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Región de Murcia 1997, páginas 158-173.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA (2012): *Políticas Activas de Empleo (2005-2011)*. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Región de Murcia 2011, páginas 393-437.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA (2016): *Reforma de la Formación Profesional para el Empleo: principales características*. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Región de Murcia 2015, páginas 201-203.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA (2021): *La respuesta a la COVID-19 en las políticas públicas socioeconómicas y laborales*. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Región de Murcia 2020, páginas 450-457.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA (2024): *Actuaciones estatales de fomento del empleo*. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Región de Murcia 2023, páginas 317-326.

CRISTÓBAL RONCERO, R. (2023): *Colectivos de atención prioritaria para la política de empleo. Briefs AEDTSS*, número 18.

DE LA RICA, S. (2015): *Políticas activas de empleo: una panorámica. FEDEA Policy Papers* 2015/01.

FERNÁNDEZ ORRICO, F.J. (2016): *La reordenación de las normas sobre empleo en un texto refundido: Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre*. Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF, número 394.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.J. (2021): *Emprendimiento y políticas activas de inserción laboral en el mercado de trabajo del futuro: debates y discursos en España y la Unión Europea*. FUNCAS, Panorama Social, número 34.

FINA SANGLAS, LL. (2001): *El reto del empleo*. McGraw-Hill, Aravaca.

FRANCO I SALA, LL. (2021): *El gasto público en políticas activas de empleo en España*. Junta de Andalucía, Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, número 159/2021.

GARCÍA PÉREZ, J. I. (2017): *Una primera evaluación del impacto sobre la salida del desempleo de las políticas activas ofrecidas por los servicios públicos de empleo en España. FEDEA Policy Papers* 2017/07.

GIMÉNEZ, L. (2024): *La AIReF evaluará las políticas de gasto del Gobierno regional*. La Verdad, 1 de noviembre de 2024.

GONZÁLEZ-BLANCH RODRÍGUEZ, M.J.; ESCOT MANGAS, L.; MORENO GALLEGO, L.S. (2017): *Políticas activas de empleo en la UE: buenas prácticas para tiempos de crisis*. Información Comercial Española, Cuadernos Económicos, número 93.

JUNQUERA, Á.F. (2024): *Las políticas activas de empleo en el marco de las políticas de empleo*. Universitat Autònoma de Barcelona, Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales 2024, volumen 10.

LOPE, A.; ALÓS, R. (2013): *Las políticas activas de empleo en España. Deficientes políticas para malos empleos*. Sociología del Trabajo (nueva época), número 77.

MALGESINI REY, G.; SÁNCHEZ GONÇALVES, S. (2019): *Pilar Europeo de Derechos Sociales. Seguimiento e implementación en España*. EAPN España.

MALO, M. Á.; CUETO, B. (2015): *El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España*. Universidad de Salamanca, Documentación Social, número 178.

MARTÍNEZ LÓPEZ, A. (2008): *La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social*. Universidad de Huelva, Portularia. Revista de Trabajo Social, número 8 (2).

MARTÍNEZ VALVERDE, J.F. (2014): *El desarrollo autonómico y eficacia de las Políticas Activas de Empleo. Un análisis comparado*. Fundación Alternativas, Estudios de Progreso 83/2014.

MILLÁN VÁZQUEZ DE LA TORRE, M.G.; SANTOS PITA, M.P.; PÉREZ NARANJO, L.M. (2015): *Análisis del mercado laboral femenino en España: evolución y factores socioeconómicos determinantes del empleo*. Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población-Universidad Autónoma del Estado de México, Papeles de Población, número 84.

MISSÉ, A. (2025): *La UE puede resistir al trumpazo*. El País, 3 de febrero de 2025.

MOLINA ROMO, Ó.; IBÁÑEZ GALCERÁN, Z. (2013): *Políticas de empleo en la UE: respuestas nacionales y europea a la crisis*. Universitat Autònoma de Barcelona, Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales 2013, volumen 1.

PICATOSTE, X. (2018): *Efectos de las políticas de austeridad en el empleo juvenil*. Revista Atlántica de Economía, volumen 1, número 3.

REBOLLO-SANZ, Y. F.; GARCÍA PÉREZ, J. I. (2021): *Evaluación de impacto de políticas activas de empleo para colectivos de difícil inserción laboral*. Información Comercial Española, Cuadernos Económicos, número 102.

RED2RED CONSULTORES (2017): *Informe de evaluación de resultados del PO FSE 2014-2020 de la Región de Murcia. Periodo 2014-2016*. Fondo Social Europeo-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

SERRANO PASCUAL, A.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.J., ARTIAGA LEIRAS, A. (2012): *Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, número 138, abril-junio de 2012.

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (2024): *Evaluación ex post PAPE 2022. Evaluación por dimensiones del Plan Anual de Política de Empleo 2022*.

SERVICIO REGIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN (varios años): *Memoria de actividades*.

VILA, J.; GÓMEZ, Y.; CERVERA-FERRI, J.L.; MARTÍNEZ, J. (2020): *Evaluación de políticas públicas con métodos cuasi-experimentales: una aplicación a las políticas activas de empleo en la Comunidad Valenciana*. Información Comercial Española, Cuadernos Económicos, número 99.

FUENTES ESTADÍSTICAS

EUROSTAT: *Labour Force Survey series*.

EUROSTAT: *Labour Market Policy*.

FUNDACIÓN TRIPARTITA/ESTATAL PARA LA FORMACIÓN EN EL EMPLEO (FTFE/FUNDAE): *Memoria de Actividades*.

MINISTERIO DE HACIENDA: *Liquidación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas*.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: *Estadísticas. Apoyo a la creación de empleo*.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: *OECD Data Explorer. Labour Market Programmes*.

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL: *Políticas activas de empleo ejecutadas en el ámbito de la Región de Murcia*.

SERVICIO REGIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN (datos solicitados).

SERVICIO REGIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN: *Cuenta General*.