

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS PEDAGÓGICO**

Políticas públicas de fomento ao emprego na Espanha: uma análise pedagógica

Public policies for the promotion of employment in Spain: a pedagogical analysis

Rocío Illanes Segura\*  
Universidad de Huelva [UHU]– ES.

### **RESUMEN**

Desde la Estrategia Europea 2020, se apuesta por la flexiseguridad en materia laboral. Con este nuevo contexto laboral, resulta imprescindible incorporar la formación en competencias técnicas, personales y sociales en todos los niveles educativos. Sin embargo, analizando las políticas de empleo de la última década en España, las principales líneas de actuación han ido dirigidas hacia la reducción del número de parados/as, sin tener en cuenta el acceso al empleo de calidad o la mejora de las condiciones laborales para los/as empleados/as, optando más por la flexibilidad para el empresariado que por la seguridad para el/la empleado/a. En este artículo presentamos una comparativa entre los países europeos y España, así como las diferencias en el propio territorio español, evidenciando que las políticas más eficientes son aquellas que apuestan por la formación, el reciclaje profesional y la mejora de las condiciones laborales.

**Palabras-clave:** Flexiseguridad. Políticas de empleo. Empleabilidad. Competencias para la vida y formación continua.

### **RESUMO**

A Estratégia Europeia 2020 está comprometida com a flexisegurança em questões trabalhistas. Nesse novo contexto de trabalho, é essencial incorporar o treinamento em habilidades técnicas, pessoais e sociais em todos os níveis educacionais. No entanto, analisando as políticas de emprego da última década na Espanha, as principais linhas de ação foram direcionadas para reduzir o número de desempregados, sem levar em conta o acesso a empregos de qualidade ou melhorar as condições de trabalho. Para os funcionários, optando mais pela flexibilidade do empregador do que pela segurança do empregado. Neste artigo, apresentamos uma comparação entre os países europeus e a Espanha, bem como as diferenças no próprio território espanhol, evidenciando que as políticas mais eficientes são aquelas comprometidas com o treinamento, a reciclagem profissional e a melhoria das condições de trabalho.

**Palavras-chave:** Flexisegurança. Políticas de emprego. Empregabilidade. Competências para a vida e formação continuada.

### **ABSTRACT**

From the European Strategy 2020, it can be found a bigger commitment with “flexisecurity”, a concept that has changed the employment strategies among member countries of the European Community. Thus, it turns out to be critical to add training in technical, personal, and social competences at all educative levels. However, by taking a close look at the employment politics in the last decade in Spain, it can be observed that the main course of action has focused on the reduction of unemployment rates, without taking in consideration quality jobs and improvements of the working conditions, regarding flexibility for the entrepreneur, more than security for the employee. In this study we present a comparative between European countries and Spain, as well as the differences between several regions of the Spanish territory, bringing to light that the most efficient politics are those that are committed with training, professional recycling and the improvement of the quality of life.

**Keywords:** Flexisecurity. Employment policies. Employability. Life skills and continuous training.

## Introducción

**E**ste artículo tiene como objetivo reflexionar sobre las políticas de fomento del empleo en España, así como la exposición de las debilidades y fortalezas de cada una de las medidas adoptadas en plena crisis económica y las consecuencias de las mismas. Las políticas de empleo según Miguelez (2015, p.5) “son intervenciones públicas que se dan cuando el mercado de trabajo no cumple con los objetivos de crear empleos suficientes y que estos sean acordes con la formación de la gente y los intereses de una gran mayoría”. Las intervenciones públicas, siguiendo a este autor, se pueden agrupar en cuatro: 1.- las reformas legislativas, 2.- las fórmulas de inversión para fomentar la creación de empleo, 3.- el sistema de apoyo a las personas que han perdido su empleo, y 4.- la formación en competencias para mejorar la empleabilidad. En base a ellas, organizaremos este artículo en cuatro bloques temáticos.

## Reformas legislativas

La legislación relativa al empleo en la última década ha sufrido numerosos cambios, publicándose mucha normativa en muy poco tiempo, lo cual provoca incertidumbre en la ciudadanía y dificultades para hacer una valoración adecuada de ellas. Se ha elaborado una tabla recopilando la legislación relacionada con el empleo desde 2010 hasta 2019 (Tabla 1, véase anexo). En plena crisis económica, en España se realizan reformas en el ámbito del empleo de forma global, reformas que introducen cambios relacionados con condiciones laborales: como la jornada laboral, los aspectos vinculados a la contratación y a los despidos (despidos colectivos, menores costes para la empresa), y reformas relacionadas con la seguridad social. Para legislar en materia relativa al empleo, la Unión Europea sugiere que se cuente con diálogo social y con interlocutores como figuras importantes en el diseño de las medidas. Sin embargo, en España se fue regulando a través del Real Decreto-ley, coloquialmente conocido como “decretazo”, sin consenso y sin debate, con urgencia y aprobación por parte de un solo color político, con escasa reflexión o evaluación.

La figura del Real Decreto-ley está contemplada en la *Constitución Española* en su artículo 86. Con ella se autoriza al Gobierno a dictar leyes en los supuestos de “urgente necesidad”, justificando así la escasez de debate y participación en la aprobación de estas leyes que afectan al empleo. Se ha utilizado en 28 ocasiones en la última década en materia de empleo. Eliminar la negociación y el diálogo social nos convierte en una sociedad menos democrática y puede llevar aparejado protestas y manifestaciones de la clase trabajadora en todo el país. Durante el periodo estudiado se han producido tres Huelgas Generales: el 29 de septiembre de 2010 contra la sexta reforma laboral; y dos más en 2012: el 29 de marzo y el 14 de noviembre. Esta última fue considerada la primera huelga europea, ya que fue convocada y secundada en varios países: Portugal, Italia, Grecia, Chipre, Malta y España. Hoy en día, se está debatiendo sobre la derogación o matización de la última reforma laboral, dado que se ha constituido recientemente un nuevo gobierno de coalición en España, por lo que es esperable que el marco político vuelva a cambiar en este ámbito.

### *Concretando normativas en estrategias nacionales de empleo*

Los cambios políticos, la crisis económica, el aumento del número de parados y el contexto político europeo, conllevó el diseño de una Estrategia Española de Empleo (2012-2014), aprobada en R.D 1542/2011. En ella, se marcó como objetivo central:

Fomentar el empleo y aumentar la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, mejorando la productividad y la calidad del empleo en un mercado de trabajo sostenible, basado en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial. (LOPE, 2015, p.5).

Posteriormente, y dado el periodo de crisis económica que se continuó viviendo en nuestro país, en 2014 se redactó la I Estrategia Española de Activación para el Empleo (2014-2016), que difiere de la anterior en que se añade el concepto de activación, estableciendo un nuevo marco organizativo de cara a la coordinación, planificación, desarrollo y evaluación de las políticas activas de empleo. Actualmente, se está ejecutando la II Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. Esta estrategia bianual se concreta en Planes Anuales de Políticas de Empleo (PAPE), estableciendo objetivos estratégicos año a año, para contar con una previsión de servicios y programas que se llevarán a cabo cada año y establecer los indicadores para medir el grado de cumplimiento de los objetivos. Con ello, se está proporcionando una estabilidad normativa en este ámbito, aplicando un sistema de calidad y de mejora continua.

Uno de los aspectos más destacables de esta Estrategia de Activación para el Empleo es la imposición de criterios relativos a la distribución de fondos a las Comunidades Autónomas. En ellas se deposita toda la confianza para garantizar la gestión de las políticas activas de empleo, de forma que desde el inicio de esta Estrategia, queda establecido un criterio de reparto de fondos vinculado a la obtención de resultados. Es decir, cada comunidad autónoma es responsable de cumplir los objetivos marcados, y en función de su consecución se recibirán los fondos para su ejecución. En esta segunda Estrategia, que se está ejecutando, la distribución se hace en función de los resultados alcanzados en la anterior edición, lo cual, según la evaluación ofrecida por el actual Ministerio de Trabajo y Economía Social en su web, ha supuesto mayor eficacia en la aplicación de medidas de PAE (Políticas Activas de Empleo):

Mayor empleabilidad de los jóvenes, menos demandantes de colectivos especialmente afectados por el paro, más inserción de los que reciben formación, mejor vinculación entre políticas activas y pasivas; y más autónomos. Con mejores resultados en los ejes de orientación, formación y oportunidades; así como en la igualdad de la mujer en el acceso al empleo, un mayor apoyo y fomento del autoempleo, y con mejoras en el marco institucional del Servicio Nacional de Empleo. (ESTRATEGIA 2017-2020, p. 9).

Esta medida provocó rechazo por parte de algunas comunidades autónomas que mostraron su disconformidad con respecto al reparto de fondos en función de los resultados, ya que no en todas las regiones españolas el número de parados/as era equiparable, y por tanto, el punto de partida era distinto (LOPE, 2015). Sin embargo, los datos reflejan una mejoría en la mayoría de las regiones y un alto cumplimiento de objetivos marcados a nivel estatal, por lo que suponemos que la nueva redacción de la Estrategia que iniciará su andadura en 2021 continuará utilizando el mismo criterio de reparto.

### *Criterios de evaluación de políticas públicas para el fomento de empleo*

Para evaluar políticas en general, vamos a seguir a Rossi y Wright (1977) que describen diferentes niveles valorativos de las políticas públicas:

*Nivel 1:* Medios para ejecutar las políticas propuestas. No está garantizado que la decisión adoptada se lleve a cabo. Así que en primer lugar evaluaremos si se ha dotado de medios suficiente para poder ejecutar las políticas diseñadas.

*Nivel 2:* Evaluar la realización de las medidas propuestas. Se trata de establecer indicadores para corroborar la ejecución de las medidas establecidas por el gobierno.

*Nivel 3:* Evaluar los efectos de la aplicación de esa estrategia política. Medir el efecto final de la idea promovida. Para ello, se necesita tiempo de ejecución para conocer su incidencia en la cultura y los cambios que haya producido en el día a día de la ciudadanía.

*Nivel 4:* Evaluar la eficiencia, es decir, vincular la evaluación relacionando lo invertido con los resultados obtenidos. Se trata de una evaluación atendiendo a lo económico, relacionando, por tanto, esfuerzo con resultado.

*Nivel 5:* Evaluar la satisfacción tanto de los legisladores/as como de los/as ejecutores/as. Habitualmente esta evaluación se realiza en los platós de televisión con programas de análisis políticos más que de forma estructurada y mediante criterios evaluativos.

En el caso de las políticas de fomento de empleo y las reformas laborales, la primera evaluación que se realiza viene protagonizada por la reacción de empresariado y sindicatos, que analizan la parte en la que se ve afectado cada sector. Las reacciones de los/as empresarios/as suelen trasladarse mediante comunicados de prensa y por parte de los sindicatos con convocatorias de huelgas. Para evitar estas reacciones se debe atender a las recomendaciones propuestas desde la UE (Unión Europea) sobre el uso del dialogo social y de interlocutores/as en el periodo de redacción de la legislación. Para evaluar la legislación en materia de empleo desde una perspectiva pedagógica, toda la normativa aprobada, que se ha recogido en la Tabla 1, quedaría agrupada, en función de los objetivos que persiguen, en cuatro tipologías:

1. Políticas para cumplir con la Estrategia Europea
2. Políticas para paliar la crisis económica a través de la disminución del paro
3. Políticas activas de empleo que favorecen la inserción sociolaboral de personas en situación de exclusión social mediante recursos de apoyo y acompañamiento en la búsqueda activa de empleo y el empleo encontrado para poder mantenerlo.
4. Políticas de género. Éstas comenzaron en el periodo del anterior gobierno, y pretenden tener continuidad en el actual con la creación reciente de un Ministerio de Igualdad.

Atendiendo a esta propuesta de agrupación, los dos últimos tipos de políticas son las que contemplan la educación y formación como claves para la recuperación económica de un país, mientras que las dos primeras se centran principalmente en lo económico y en aminorar las cifras de desempleo.

### **Inversión en la creación de empleo**

Son los planes anuales de empleo los que organizan la inversión y el sistema de servicios y programas que se aplicarán cada año. La apuesta prioritaria se basa en tres grandes medidas para aminorar el número de parados/as y crear empleo: fomentar contrataciones mediante incentivos, crear empleo subvencionado y fomentar el autoempleo.

#### *Fomento de la contratación mediante incentivos*

Esta medida ha pasado de ser una apuesta firme, con alta dotación presupuestaria dentro de las políticas activas de empleo, a convertirse en una medida residual y con escasa inversión. Algunos estudios han demostrado que estas medidas no son efectivas a largo plazo (BOONE; OURS, 2004) y no se ajustan a las medidas propuestas por la Unión Europea (MOLINA, 2015). En el *RD-ley 28/2018*, de 30 de noviembre, *de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social*, han sido derogados los artículos relacionados con este tema que se proponían en la *Ley 11/2013*, de 26 de julio, *de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo*: los incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa (art.9), contratación indefinida de un joven por microempresas y empresarios autónomos (art.10), incentivos a la contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven (art.11), primer empleo joven (art.12) e incentivos a los contratos en prácticas (art.13).

Los contratos con incentivos en España van dirigidos a diversos colectivos y podemos agruparlos en tres categorías según la tipología de contrato (Tabla 2)<sup>1</sup>: Contratos de conversión a indefinidos,

<sup>1</sup>Información extraída de la guía laboral elaborada por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en mayo 2019. Ministerio que tras la publicación del *R.D. 2/2020*, de 12 de enero, por el que se Laplage em Revista (Sorocaba), vol.6, n.2, mai.- ago. 2020, p.76-94 ISSN:2446-6220

contratos a tiempo parcial y algunas cláusulas específicas, y contratos de formación y aprendizaje. En cuanto a los colectivos que se favorecen son los/as desempleados/as de larga duración, desempleados mayores de 52 años, familiares de autónomos/as, personas con discapacidad (igual o superior al 33%), personas en situación de exclusión social, personas acreditadas por la administración competente con la condición de víctimas de violencia de género, doméstica, de terrorismo o de trata de seres humanos, personas vinculadas al empleo agrario y jóvenes.

### *La creación de empleo subvencionado para colectivos con mayores dificultades de acceso al empleo*

Además de incentivar la contratación, existen ayudas que favorecen la incorporación al mercado laboral de aquellos colectivos con más alta vulnerabilidad social y menor empleabilidad. Con esta medida, se pretende ofrecer un trampolín hacia un mercado laboral hostil y selectivo para aquellas personas cuyas circunstancias vitales no les permitirían de otra forma acceder a él. Sin embargo, consideramos que para que estas ayudas tengan éxito es imprescindible el acompañamiento en el empleo por parte de profesionales de apoyo, intermediadores/as laborales, orientadores/as y/u otras figuras, evitando que los problemas personales derivados de sus circunstancias sociales afecten al empleo conseguido.

### *Autoempleo y emprendimiento*

Se trata de las políticas de apoyo a la creación de empresas. En ellas, se han ido ampliando los incentivos fiscales mediante la reducción o bonificación de cuotas, con el objetivo de animar al desempleado a crear su propia empresa. Sin embargo, esta mejora ha supuesto también el auge del 'falso autónomo'. Es decir, existen empresas que recomiendan, y en ocasiones obligan, a sus trabajadores/as a darse de alta como autónomos/as con el objetivo de ahorrar la cotización a la seguridad social, y que ésta corra a cargo del empleado.

### **Apoyo a los/as desempleados/as**

Los sistemas de apoyo a los/as desempleados/as en el contexto español lo gestiona el SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal), que además publica mensualmente los datos estadísticos, con bastante expectación en los últimos años. El subsidio por desempleo es una ayuda económica para paliar esa situación y para asegurar unos ingresos mínimos, sin embargo, dicha prestación, con el objetivo de activar a la persona que lo percibe en su búsqueda de empleo, aminora cuanto más cercano está la fecha final de cobro. Según el *RD-ley 20/2012*, de 13 de julio, se reduce la prestación a partir del séptimo mes desde el 60% al 50% de la base reguladora. Con la aprobación de esta normativa, también se ven afectadas las personas mayores de 52 años, puesto que se ha retrasado la edad hasta los 55 años para poder percibir el subsidio de desempleo hasta la jubilación.

Con esta regulación no existe una apuesta firme por la protección del parado/a, sino que se le responsabiliza, de alguna forma, de su situación y las dificultades para encontrar empleo con rapidez. Todo ello, sin tener en cuenta las características personales, la profesión o el mercado laboral, y así, no se está proporcionando una protección equitativa al desempleado/a. Esta normativa, se refugia en el paradigma de la flexiseguridad, que, apuesta por la protección económica y la formación durante el periodo de desempleo con el objetivo de mejorar la empleabilidad de cara a reinsertarse lo antes posible al mercado laboral, sin embargo no todos tienen las mismas oportunidades de reincorporación.

---

reestructura los departamentos ministeriales quedó dividido en dos: Ministerio de Trabajo y Economía Social y Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, aunque mantienen la misma página web. Publicada en [http://www.mitramiss.gob.es/es/Guia/texto/guia\\_5/contenidos/guia\\_5\\_12\\_1.htm](http://www.mitramiss.gob.es/es/Guia/texto/guia_5/contenidos/guia_5_12_1.htm) (visitada 27 feb.2020),

### *Flexiseguridad: más flexibilidad que seguridad*

La flexiseguridad es un término introducido en los países nórdicos que ha sido clave para el diseño de las reformas propuestas desde la Unión Europea. La entrada de este término se produce en marzo de 2006 en el Consejo Europeo (OJEDA; GUTIÉRREZ, 2014) y la idea que se defiende es la de dotar de mayor flexibilidad al empleador, sin que esto sea incompatible con ofrecer seguridad para el/la empleado/a. En un principio, se reconocen como conceptos contrapuestos en materia de empleo, sin embargo, se pretende, que vayan unidos para la mejora de la economía, por lo que se trata de buscar el equilibrio entre los intereses de la empresa y de los/as trabajadores/as ofreciendo facilidades de despido y comodidades para la reinserción.

Aplicarlo en España, país en el que el desempleo es muy alto y donde la posibilidad de reposición de empleados/as es bastante elevada, ha llevado aparejado abaratar despidos y responsabilizar al desempleado de su incapacidad para volver al mercado laboral, ya que el Estado le está formando, reciclando profesionalmente y además ofreciéndole un subsidio por su situación de desempleo que, como ya se ha expuesto con anterioridad, irá aminorando conforme el tiempo de paro se alargue. Según Ojeda y Gutiérrez (2014), se proponen dos tipos de flexibilidad (interna y externa) y cuatro modalidades cuando hablamos de seguridad (*job security*, *employment security*, *income security* y, por último, *combination security*).

- La flexibilidad interna hace referencia a las opciones con las que cuentan las empresas para modificar las condiciones de empleo.
- La flexibilidad externa se refiere a la posibilidad que tiene la empresa de contratar y despedir a las personas, además se ofrece la opción de apoyarse en Empresas de Trabajo Temporal para acceder a las nuevas incorporaciones.
- La seguridad en el puesto de trabajo (*job security*) implica tener la certeza de la permanencia en un empleo concreto y una empresa. Es decir, contar con un contrato que dé estabilidad laboral al empleado/a.
- La seguridad en el empleo (*employment security*) o empleabilidad. Supone estar activo y mantenerse en el mercado laboral.
- La seguridad de ingresos mínimos (*income security*). Las personas que son despedidas cuentan con la posibilidad de solicitar subsidios por desempleo
- La seguridad derivada de las oportunidades (*combination security*). Está vinculada con la búsqueda de la conciliación familiar y laboral. Se trata de ofrecer la posibilidad de compatibilizar el trabajo con las responsabilidades familiares y para ello, desde las empresas se deben fomentar medidas de conciliación (teletrabajo, horarios flexibles y otras ideas que poco a poco van normalizándose en nuestro país).

En el caso de España, según aparece en el preámbulo de la *Ley 3/2012*, de 6 de julio, *de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, el concepto de flexiseguridad es el objetivo prioritario de esta reforma laboral. Sin embargo, en el desarrollo de medidas concretas de esta ley vemos claras contradicciones con respecto a dicho objetivo (TORREJÓN, 2013). En primer lugar, y haciendo un análisis léxico del término, éste da prioridad a la flexibilidad ubicándola al principio en la propia palabra. Así, la aplicación de normativa, al menos en nuestro país, ha dado mayor peso a la flexibilidad que a la seguridad. Las medidas más destacables de la reforma laboral de 2012 están relacionadas con facilitar despidos y aminorar los costes del mismo. Veamos algunos ejemplos expuestos por Torrejón (2013):

- Se potencian los despidos aminorando los días de indemnización por año (de 40 a 20 días) y ofreciendo la posibilidad de despedir en base a la disminución de ingresos. Para ello, se puede establecer en la empresa un expediente de

regulación de empleo (ERE), justificando así el recorte en la plantilla de empleados.

- Se facilitan los contratos de “apoyo a emprendedores”. Un nuevo empresario puede acordar un contrato indefinido con sus empleados donde se incluya la opción de mantenerlos un año a prueba, lo cual supone poder despedir al/la trabajador/a en ese periodo sin coste alguno y de forma justificada por no superar el periodo de prueba.
- Se extiende al personal laboral de la administración pública el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción.

## Formación en competencias para mejorar la empleabilidad

La empleabilidad es un término que pone en relación los condicionantes contextuales (situación de crisis económica, normativa vigente en materia de empleo, existencia de incentivos a la contratación...), condicionantes personales (edad, sexo, etnia...) y las competencias tanto técnicas como de habilidades y actitudes. Por lo que respecta a los condicionantes personales son inamovibles, los condicionantes vinculados al contexto dependen de los gobiernos y de la economía, pero las competencias pueden ser adquiridas y entrenadas por las personas que lo deseen. Las competencias, según las define Martínez-Roca (2016, p. 49), son un “conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores interrelacionados que la persona moviliza para dar una respuesta eficaz a los retos asociados con su vida diaria”.

Desde la Comisión Europea<sup>2</sup> se definen competencias básicas, digitales, profesionales y técnicas, competencias empresariales y transversales que son necesarias para que las personas puedan adaptarse a una sociedad cambiante y tengan capacidad de aprender y tener iniciativa. Según la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, muchos europeos no pueden “encontrar un empleo dado que no poseen las aptitudes pertinentes o porque la labor que desempeñan no se corresponde con su talento”<sup>3</sup>. Se afirma que el 30% de los/as titulados/as universitarios/as ocupan puestos de trabajo para los que no se requiere su titulación. Y, por el contrario, el 40% de las empresas no encuentran personal con capacidades apropiadas para cubrir vacantes. Si bien la educación y la formación son competencias de los Estados miembros, desde la UE se proponen recomendaciones generales para todos, y específicas en función del contexto geográfico. La última actualización de la Estrategia de Competencias de la OCDE de 2019, propone tres componentes generales (OCDE, 2019):

- 1.- Desarrollar competencias necesarias a lo largo de la vida, proceso que abarca todos sus ámbitos, sin centrarse exclusivamente en la formación académica e incluyendo la educación no formal e informal, que podrá darse en la comunidad y en los centros de trabajo.
- 2.- Usar las competencias de manera eficaz en el trabajo y en la sociedad, proponiendo como medida mejorar la organización del trabajo y las prácticas de gestión para aprovechar al máximo las competencias de los/as empleados/as.
- 3.- Fortalecer la gobernanza de los sistemas de competencias. Esta última implica el reto de promover la coordinación, cooperación y colaboración en todos los niveles de gobierno, además de crear sistemas de información integrados y armonizar los mecanismos de financiación.

En cuanto a las recomendaciones específicas, la OCDE realizó un diagnóstico en España y elaboró un informe en 2015 donde se describen las principales recomendaciones detalladas en 12 retos.

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=1146> (visitada el 25 feb.2020)

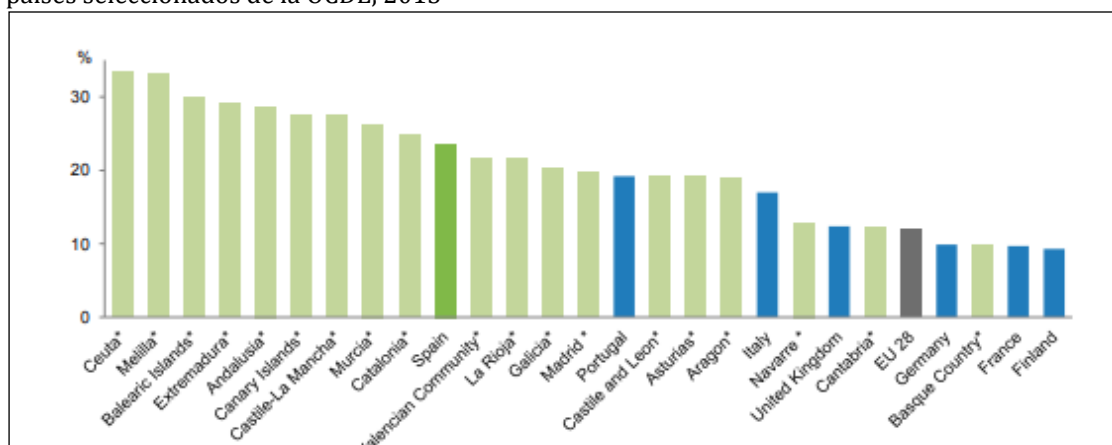
<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1146&langId=es> (visitada el 24 mar.2020)

En este artículo nos centramos en aquellos directamente vinculados a la formación y al aprendizaje (reto 1, 3, 7 y 9):

### *Reto 1: Mejorar las competencias en el alumnado de enseñanzas obligatorias*

Con los datos presentados en dicho informe (relativos al año 2013) España contaba con un índice de abandono temprano del sistema educativo mucho más alto que el resto de países miembros de la Unión Europea (EU 28). Este dato debe analizarse en función del territorio, ya que se reflejan claras diferencias entre regiones del mismo país, pudiendo hablar de dos Españas: norte-sur (ILLANES, 2017).

**Gráfica 1-** Índice de abandono temprano de la educación por comunidades autónomas y por países seleccionados de la OCDE, 2013



**Fuente:** (OCDE, 2015) p.53

Las medidas adoptadas tras estas recomendaciones fueron, entre otras, la introducción de “[...] programas curriculares estructurados en torno al desarrollo de competencias y la modernización de la Formación Profesional” (OCDE, 2015 p.4), haciendo referencia a la Formación Profesional dual. Según los últimos datos recopilados en la Encuesta de Población Activa (EPA), del Instituto Nacional de Estadística, publicados en enero de 2020, España cuenta con una tasa de abandono escolar temprano del 17,9%. Con este dato se constata una mejoría considerable, pero que aún deja a nuestro país con una de las peores tasas de la Unión Europea.

Si analizamos los datos por comunidades autónomas continúan superando la media del conjunto de España, la Región de Murcia (22,6%), Andalucía (21,6%), Canarias (20,8%), Extremadura (20,5%) Castilla-La Mancha (20,2%) y Cataluña (19%). Por el contrario, siguen destacando comunidades como el País Vasco, con el menor índice estatal con un 6,7% de abandono escolar temprano.

### *Reto 3: Mejorar las competencias de los adultos escasamente cualificados.*

En el informe de la OCDE (2015) se explicaba el alto número de adultos con baja cualificación en España como consecuencia del legado histórico del bajo nivel educativo, así como el hecho de que estas cifras deberían ir cambiando poco a poco. Para ello, además de mejorar el nivel educativo en las generaciones futuras, las personas adultas necesitan oportunidades para actualizar sus competencias y así cumplir con las exigencias del mercado laboral actual. Como se señala en las recomendaciones generales de la OCDE (2019), no sólo debemos fijarnos en la educación formal, sino que debe fomentarse la formación de empleados/as en el lugar de trabajo.

### *Reto 6: Mejorar la transición de los jóvenes del sistema educativo a un trabajo estable*

Dejar la enseñanza e incorporarse al mercado laboral entraña grandes dificultades. En España un joven dedica más de dos años a encontrar su primer empleo, mientras que en países como Alemania sólo lleva uno. Cuando una persona se encuentra en búsqueda activa de empleo y presenta un curriculum vitae con largos periodos de desempleo, provoca en los futuros empleadores rechazo, resultando menos atractiva que otra persona que haya estado trabajando o formándose de forma continuada. Así, se debe impulsar que la transición de la formación reglada al mercado laboral sea gradual, que la persona recién titulada reciba apoyo por parte de los Servicios Públicos de Empleo. Por un lado, actualizando las competencias de la juventud desempleada, y por otro, animando a los/as empresarios/as a la contratación de este colectivo con un alto potencial de aprendizaje.

En otros países los Servicios de Empleo establecen sistemas de coordinación con los centros educativos de cara a favorecer un acercamiento de los/as jóvenes a los sistemas de búsqueda de empleo formales. En la última etapa, España ha implementado Estrategias de emprendimiento y empleo joven para proporcionar educación y formación que mejore la empleabilidad, además de crear incentivos a la contratación. La medida más llamativa ha sido el Sistema de Garantía Juvenil (*Ley 18/2014*), un programa con financiación Europea, dirigido a jóvenes graduados recientemente y a las empresas que les contratan, que obtienen beneficios fiscales con cuotas a la Seguridad Social reducidas.

### *Reto 7: Aprovechar al máximo la formación en el lugar de trabajo para potenciar la productividad y la competitividad*

El grado de aplicación de competencias en los puestos de trabajo es escaso en España en relación a la media europea. Existen muchos/as trabajadores/as sobrecualificados/as, siendo el segundo país de la OCDE en este aspecto. Para un mayor aprovechamiento de la formación de los/as empleados/as, las empresas deben actuar en consecuencia y potenciar así su productividad. En este artículo hablamos de la flexibilidad horaria y otras medidas de conciliación como el teletrabajo para mejorar el rendimiento del personal contratado. Según el informe de la OCDE (2015), España está en los últimos puestos en la adopción de cambios organizativos. Proporcionar mayor participación del empleado, mayor autonomía, rotaciones de empleo, evaluación de competencias, o rediseñar los puestos serían medidas que mejorarían la productividad y un uso eficaz de competencias personales.

### *Reto 9: Mejorar y ampliar el acceso a una información de calidad sobre inserción laboral y oportunidades de aprendizaje*

El desajuste entre la oferta y la demanda de competencias sumado a la incertidumbre del mercado laboral más tecnológico, globalizado y con cambios demográficos, hace imprescindible conocer las competencias más demandadas y que se requerirán en un futuro próximo. La sobreinformación y la información desorganizada, a pesar de ser accesible a través de internet, provoca que los/as demandantes de empleo necesiten recibir orientaciones en su búsqueda, y para ello, se hacen necesarias las figuras de los orientadores laborales, intermediadores y otros agentes de empleo que deben estar actualizados, además de asesorarles de forma personalizada en las necesidades de cada usuario/a.

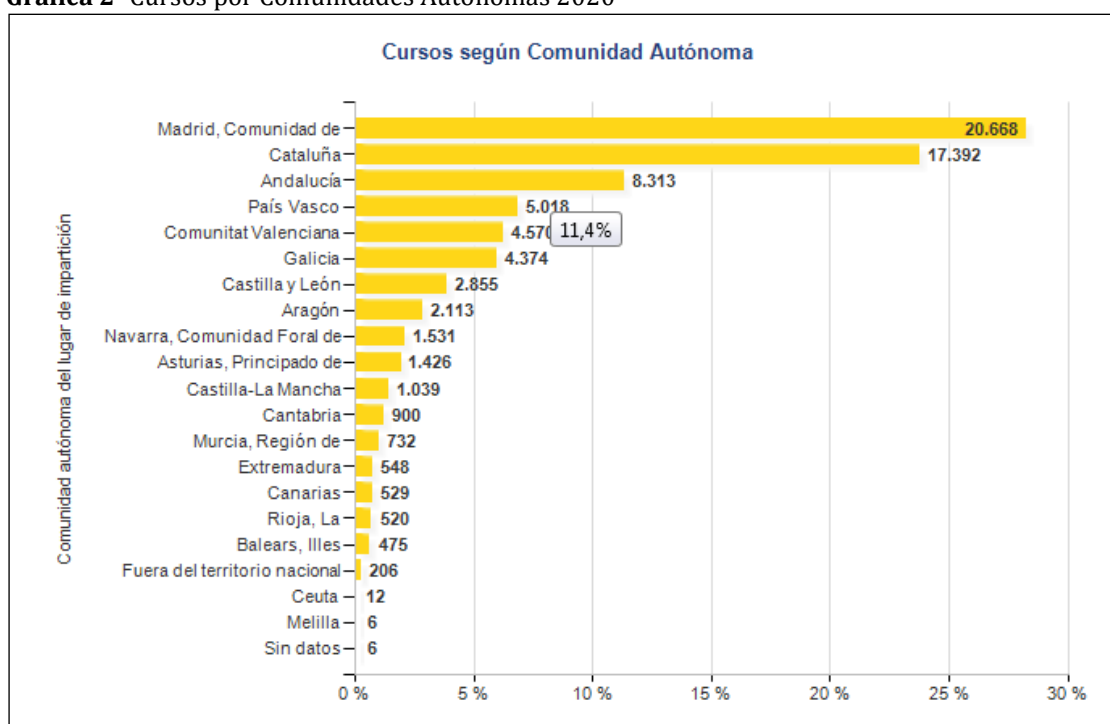
### *¿Quién nos forma en competencias? Políticas de formación en España*

Según la *Constitución Española*, en su artículo 149, el modelo de formación profesional para el empleo es competencia del Estado. En la *Ley 3/2012*, de 6 de julio, *de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, se hace un reconocimiento explícito a la formación de trabajadores/as como derecho individual y se permite que los centros formativos accedan a los

fondos disponibles para la gestión de los planes de formación. Anteriormente tan solo accedían a estos fondos las organizaciones sindicales y empresariales. Este cambio supuso la ampliación del abanico formativo y mejoró la calidad de la oferta.

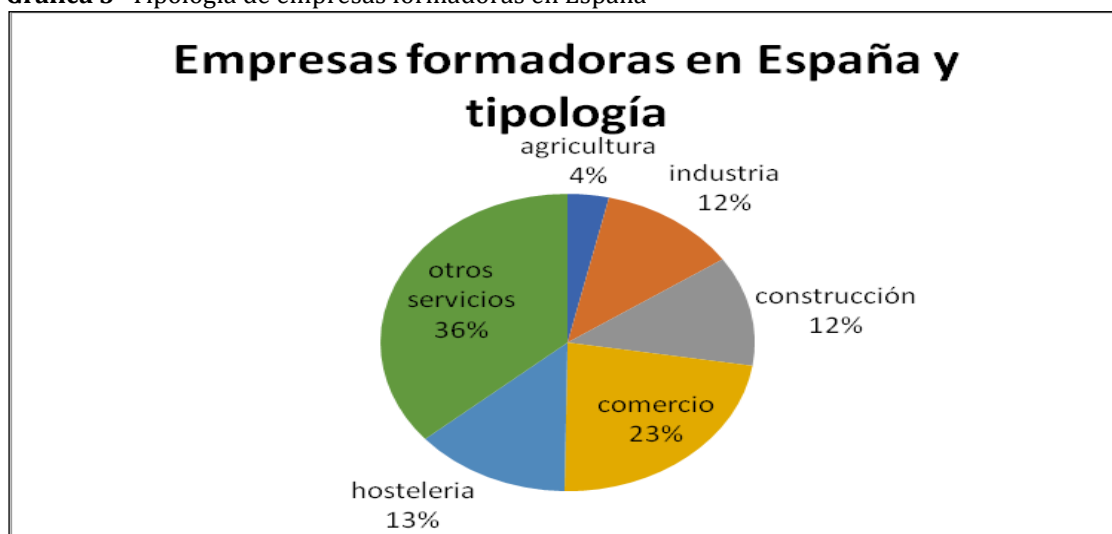
La formación, como venimos diciendo a lo largo del artículo, se convierte en la apuesta clave para las Políticas Activas de Empleo, y para su mayor efectividad debería ir acompañada de mecanismos de orientación personalizados (LOPE, 2015) que expliquen la oferta formativa y las posibilidades de formación, tanto para desempleados/as como para personas con empleo, teniendo en cuenta que la variedad es muy amplia y que hay diferentes vías para formarse. Los datos recopilados por la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, (en adelante FUNDAE) (2020), nos indican que hay claras diferencias en la apuesta formativa en función de la comunidad autónoma. Por ejemplo, en Andalucía se han realizado el 11,4 % de las acciones formativas en lo que va de año, ubicándose como la tercera comunidad autónoma detrás de Madrid (28,2%) y Cataluña (23,7%).

**Gráfica 2-** Cursos por Comunidades Autónomas 2020



**Fuente:** FUNDAE (2020)

En cuanto a los datos relativos a las empresas formadoras, en 2018 España tenía computadas un total de 360.052, de las cuales, la comunidad autónoma con mayor número de empresas dedicadas a tal fin era Andalucía con 69.002, seguida de Cataluña con 53.247, y Madrid con 48.672. Estas empresas se distribuyen entre las siguientes temáticas:

**Gráfica 3-** Tipología de empresas formadoras en España

**Fuente:** elaboración propia basada en datos de la FUNDAE (2020)

Las temáticas más adoptadas en lo que va de año son temas generalistas referidos a la búsqueda de una mejora personal en base a idiomas (inglés: 0,35%, francés: 4,38% y alemán 1,49%) y ofimática (1,33%). También se busca cumplir con la normativa relativa a prevención de riesgos laborales en general (1,88%), seguido por la apuesta por la mejora en el puesto de trabajo accediendo a formación relacionada con habilidades personales e interpersonales en el entorno laboral (1,78%), y a formación vinculada a la actualización en la docencia (1,25%). La tipología formativa es muy variada. En la última reforma laboral se recogía una medida que aun no ha sido desarrollada en nuestro país, el “cheque-formación”, medida anunciada como novedosa e innovadora. Sin embargo, en otros países, donde sí se ha iniciado, los resultados no han sido sólo positivos. Con esta medida se aumentan las desigualdades, favoreciendo a aquellas personas desempleadas con mayor nivel educativo, a las grandes empresas y a los menores de 45 años. (DOMER, 2009).

Las vías de formación más consolidadas en nuestro país son las que van dirigidas a desempleados/as, que son gestionadas por cada comunidad autónoma, y aquellas destinadas a personas ocupadas, también conocida como formación continua. De acuerdo con la última Encuesta de Formación Profesional para el Empleo en Empresas (EPA, 2015), el 35,3% de los/as asalariados/as en el sector privado participan en cursos de formación continua con dos opciones: la formación de oferta y la formación de demanda. La formación de oferta, comúnmente conocida como formación continua, es aquella que ofrecen los planes de formación intersectoriales, los sectoriales, los autónomos y los certificados de profesionalidad.

En cuanto a la formación de demanda, está bonificada en España y tiene sus inicios en los años 90. Desde entonces, ha ido mejorando y adaptándose al mercado laboral cambiante. La formación profesional para el empleo se financia mediante fondos procedentes de la cuota de formación profesional que aportan las empresas y los/as trabajadores/as a la Seguridad Social, las aportaciones del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal), los fondos propios de las comunidades autónomas y el Fondo Social Europeo (FUNDAE, 2020). La formación continua ofrece dos opciones: por un lado, acciones formativas que realizan las empresas para sus empleados/as y por otro, permisos individuales de formación (PIF). Esta última opción se considera formación a la carta por ofrecer total libertad de elección a los/as empleados/as, siempre y cuando la formación esté reconocida por una titulación oficial. Sin embargo, es poco utilizada en España, debido a que la información sobre ella escasea, a que para el empresariado no es una prioridad y a que las personas que deciden cursar una titulación oficial mientras que

trabajan no suelen ser concededoras de esta opción regulada desde 2017 en el *R.D. 694/2017*, de 3 de julio.

Actualmente se avecinan cambios sustanciales relativos a la formación continua, dado que en el *R.D. 2/2020*, de 12 de enero, por el que se reestructura los departamentos ministeriales, el Ministerio de Educación y Formación Profesional incluye materias educativa y de formación profesional del sistema educativo y para el empleo (art.8), lo cual apunta hacia una pronta derogación o modificación de la *Ley 30/2015*, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.

## Conclusiones y propuesta pedagógica

La política de recorte de gastos por la que se optó en plena crisis continua afectando a toda la sociedad española, pues al recortar en gastos sociales y servicios públicos se ha reducido el presupuesto en todas las áreas que definían a España como un Estado de Bienestar. Estos recortes han ido unidos a un aumento de impuestos y a reformas laborales basadas en la bajada de salarios y peores condiciones laborales para superar el periodo de crisis (RAMOS, 2015), obviando a las personas y a sus situaciones familiares. En este artículo, hemos mostrado cómo los vaivenes políticos y la aceptación de las recomendaciones de la Unión Europea para desarrollar políticas de empleo en España han favorecido el uso en demasiadas ocasiones del Real Decreto-ley como una imposición del gobierno. Esta vía legislativa no ha mejorado las relaciones entre los agentes sociales implicados en el empleo, ni ha mejorado los datos globales relativos al desempleo. Por tanto, aunque los datos sugieren una ligera mejoría, no podemos afirmar que sean causa directa de la reforma laboral y de las políticas de austeridad decretadas, dado que la mejora es muy leve. La cifra de desempleo es cercana al 15%, lo que nos sitúa en el segundo nivel más alto de la UE (GARZÓN, 2019).

Teniendo en cuenta que esta forma de legislar ha facilitado la creación de empleo precario y el aumento de despidos de forma justificada, no se puede afirmar que se haya conseguido el objetivo del gobierno de mejorar la economía y disminuir las desigualdades mediante las reformas legislativas. Para aminorar las desigualdades se han creado medidas de apoyo e incentivos a la contratación para las personas con mayores dificultades de acceso al mercado laboral, como se analizaba en el segundo apartado de este artículo. Estos colectivos más vulnerables acceden a empleos temporales que mantienen su inestabilidad económica y laboral. Por ello, para que estas personas mejoren su situación socio laboral, es necesario que sean acompañados en la búsqueda de empleo, durante el periodo de prueba del contrato laboral, y hasta la estabilización del mismo. Es decir, las figuras del orientador/a laboral y la intermediación con la empresa son elementos necesarios para que las intervenciones sean exitosas y el esfuerzo realizado tenga resultados óptimos. Estos profesionales, además de asesorar, acompañan en el proceso de aprendizaje de competencias laborales y sociales que ayudarán a la persona a insertarse con éxito en el mercado laboral. De ahí que, desde un punto de vista más educativo, se convierta en imprescindible la figura del intermediador/a que sensibiliza a las empresas y empodera a las personas en situación de desempleo y vulnerabilidad.

De cara a la disminución del número de parados, una medida que ha tenido éxito, al menos en Francia, ha sido la reducción de la jornada laboral a 35 horas. Este tipo de medidas no sólo favorece la creación de empleo, sino que también mejora la calidad de vida y las facilidades para la conciliación familiar. Una posible vía de cara a disminuir la tasa de paro de nuestro país sería la creación de empleo digno mediante dos acciones concretas: aumentar la oferta de empleo público y perseguir el fraude laboral. Esta persecución iría dirigida contra las prácticas que se han convertido en habituales, y han quedado respaldadas por las políticas basadas en la flexiseguridad, en las que ha primado la flexibilidad del despido y ha supuesto para los empleadores/as un refugio en las Empresas de Trabajo Temporal para evitar llamar la atención de inspecciones con las contrataciones temporales. Además, es necesario evitar que las empresas utilicen el contrato temporal como única forma de contrato, perseguir a aquellas empresas que

invitan a sus trabajadores/as a convertirse en “falsos autónomos” y aquellas que utilizan a falsos becarios para suplir plantilla.

En relación al tercer apartado del artículo, vinculado al apoyo a las personas desempleadas y a la flexiseguridad, se corrobora que el número de personas desempleadas sigue siendo elevado en España, lo cual supone tener que optimizar el gasto, es decir, para obtener apoyo económico se tiene en cuenta principalmente a aquellas personas que quedan desempleadas de forma circunstancial, dejando muy desprotegidos a los colectivos más vulnerables y aquellos/as que tan solo pueden aspirar a un empleo de jornada parcial, a la temporalidad y a condiciones indignas, como becarios/as encubiertos/as, falsos autónomos o empleo sumergido (sin dar de alta en la Seguridad Social). En definitiva, con la flexibilidad para el empresariado se ha creado inseguridad y resignación en los/as trabajadores/as. Las condiciones laborales más indignas y cercanas a la explotación son aceptadas por las personas más vulnerables, como mujeres, inmigrantes, jóvenes y personas sin formación, con necesidad de percibir ingresos para afrontar deudas adquiridas en tiempos de bonanza. Las empresas son conscientes de la facilidad para reponer obreros/as tras aplicar despidos en su plantilla, es decir, saben que la persona que despiden puede reponerse fácilmente. Despedir bajo el velo de la flexiseguridad es muy barato.

Teniendo en cuenta la facilidad con la que una persona puede perder el empleo, no se debería responsabilizar al parado de su situación aminorando la cuantía a percibir cuando el periodo de desempleo se alarga. Se evitaría esto con la aprobación de la, tantas veces debatida, *renta básica* que permitiría subsistir dignamente y buscar un empleo acorde a la formación o cualificación de la persona, sin tener la necesidad de aceptar condiciones injustas. La aceptación de puestos que dan continuidad a la precariedad laboral tiene repercusiones no solo para la persona que los acepta, sino que también para la familia y, por tanto, para las generaciones futuras. Pareciera, como si aun viviéramos en una época con estamentos sociales, que se está perpetuando el círculo de la pobreza (ILLANES; LERA, 2012). Cuando una persona acepta condiciones laborales con horarios imposibles, por ejemplo, un trabajo que le ocupa más de 8 horas diarias no puede atender a sus hijos/as de forma adecuada. Tan solo podrá atender sus demandas relativas a material escolar, pero no podrá acompañarlos en sus estudios, ni dedicarles el tiempo necesario para realizar actividades en familia, lo cual puede tener consecuencias en el desarrollo socioeducativo de los/as más pequeños/as.

Al ser difícil estar presente en la tarea educativa para padres y madres, al menos la coordinación con los/as tutores/as académicos de los/as hijos/as debería ser obligatoria. Por ello, una posible propuesta sería contemplar las tutorías educativas como un motivo justificado de ausencia laboral, de la misma forma que se hace con las ausencias justificadas por acompañar a un familiar a un médico. Volviendo a la atención que recibe la persona desempleada, de acuerdo con lo expuesto anteriormente, debería contar con atención personal e individualizada, volviendo a remarcar la importancia de la figura del orientador/a laboral. El sistema debería anticiparse a la situación de desempleo estableciendo, por ejemplo, un lenguaje común entre los sistemas de búsqueda de empleo y el sistema educativo. Principalmente en los últimos cursos, para que los/as recién titulados/as no estén perdidos ante su nueva tarea, que es la búsqueda de oportunidades laborales en su sector.

Por último, en el cuarto apartado de este artículo, destinado a la formación en competencias, se propone que la formación continua y la actualización constante de las personas ocupadas es una tarea indispensable en una sociedad cambiante y globalizada. Esta formación no sólo debería centrarse en satisfacer las necesidades del sector concreto al que se dedica la empresa donde esté trabajando la persona, sino que debe atender las necesidades de desarrollo personal del individuo. Recordando a Freire (1985), podríamos hablar de una educación bancaria más que de una educación liberadora, esta última temida por el empresariado, si bien puede suponer la emancipación del empleado que busca, de manera autónoma, mejores condiciones laborales. Así pues, mientras que la formación esté determinada por la empresa, el objetivo será maximizar resultados, sin tener en cuenta, en la mayoría de los casos, que el desarrollo personal de sus

empleados/as también supone una mejora de sus condiciones laborales y mayor satisfacción con la empresa, lo que puede traducirse, a su vez, en mayor productividad.

En este sentido, la propuesta actual de desvincular la formación continua del Ministerio de Trabajo y Economía Social y pasar a ser responsabilidad del Ministerio de Educación y Formación Profesional puede suponer un cambio de visión estratégica en el diseño de las tipologías formativas, suponiendo una oportunidad de mejora desde una perspectiva más pedagógica. En definitiva, una política de empleo donde lo prioritario sean las empresas y no las personas, no tendrá el éxito esperado porque los beneficios económicos no se mantendrán en el tiempo, siendo necesario invertir en el capital humano para que la economía de un país sea próspera y justa.

## ANEXOS:

**Tabla 1-** Normativa relacionada con el empleo: Una década de cambios

Año	Título de la norma
2010	<p>Ley 32/10, de 5 de agosto (BOE 6-VIII-10), por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.</p> <p>Ley 35/10, de 17 de septiembre (BOE 18-IX-10), de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.</p> <p>Real Decreto-Ley 13/10, de 3 de diciembre (BOE 3-XII-10), de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.</p>
2011	<p><i>Real Decreto-Ley 1/11</i>, de 11 de febrero (BOE 12-II-11), de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.</p> <p><i>Real Decreto-Ley 3/11</i>, de 18 de febrero (BOE 19-II-11), de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.</p> <p><i>Ley Orgánica 4/11</i>, de 11 de marzo (BOE 12-III-11), complementaria de la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.</p> <p><i>Ley 5/11</i>, de 29 de marzo (BOE 30-III-11), de Economía Social</p> <p><i>Real Decreto-ley 10/11</i>, de 26 de agosto (BOE 30-VIII-11), 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</p>
2012	<p><i>Real Decreto-ley 3/2012</i>, de 10 de febrero de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.</p> <p><i>Ley 3/2012</i>, de 6 de julio de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.</p> <p><i>Real Decreto-ley 20/2012</i>, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.</p> <p><i>Real Decreto-ley 28/2012</i>, de 30 de noviembre de medidas de consolidación y garantía del sistema de Seguridad social.</p> <p><i>Ley 13/2012</i>, de 26 de diciembre de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la seguridad social.</p> <p><i>Ley Orgánica 7/2012</i>, de 27 de diciembre, de modificación del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social.</p> <p><i>Real Decreto-ley 29/2012</i>, de 28 de diciembre. Mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial de Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social.</p>
2013	<p><i>Real Decreto-ley 1/2013</i>, de 25 de enero por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.</p> <p><i>Real Decreto-ley 4/2013</i>, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, y posterior Ley 11/2013, de 26 de julio.</p> <p><i>Real Decreto-ley 5/2013</i>, de 15 de marzo de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.</p> <p><i>Real Decreto-ley 11/2013</i>, de 2 de agosto, de protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.</p>

	<p><i>Ley 14/2013</i>, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.</p> <p><i>Real Decreto-ley 16/2013</i>, de 20 de diciembre de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores.</p> <p><i>Ley Orgánica 9/2013</i>, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.</p>
<b>2014</b>	<p><i>Ley 1/2014</i>, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes</p> <p><i>Real Decreto-ley 8/2014</i>, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia</p> <p><i>Ley 18/2014</i>, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia</p>
<b>2015</b>	<p><i>Ley 30/2015</i>, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral</p> <p><i>Real Decreto-ley 3/2015</i>, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la <i>Ley de Empleo</i>.</p>
<b>2016</b>	<p><i>Real Decreto-ley 1/16</i>, de 15 de abril, (BOE 16-IV-16) por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo.</p> <p><i>Real Decreto-ley 6/2016</i>, de 23 de diciembre, (BOE 24-XII-16) de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.</p>
<b>2017</b>	<p><i>Real Decreto-ley 7/2017</i>, de 28 de abril, (BOE 29-IV-17) por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo.</p> <p><i>Real Decreto-ley 8/2017</i>, de 12 de mayo, (BOE 13-V-17) por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el Asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052).</p> <p><i>Real Decreto-ley 9/2017</i>, de 26 de mayo, (BOE 27-V-17) (CE 08-VI-17) por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores.</p> <p><i>Real Decreto-ley 13/2017</i>, de 7 de julio, (BOE 8-VII-17) por el que se aprueba una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el refuerzo de la lucha contra el fraude fiscal, en la Seguridad Social, en el ámbito laboral y del control del gasto, para la mejora en la prestación de determinados servicios a los ciudadanos, y por el que se crean especialidades en Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado y sus organismos públicos</p> <p><i>Ley 6/2017</i>, de 24 de octubre, (BOE 25-X-17) de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo.</p> <p><i>Real Decreto-ley 20/2017</i>, 29 de diciembre, (BOE 30-XII-17) por el que se prorrogan y aprueban diversas medidas tributarias y otras medidas urgentes en materia social</p>
<b>2018</b>	<p><i>Real Decreto-ley 6/2018</i>, de 27 de julio, (BOE 31-VII-18) por el que se aprueba una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el refuerzo de medios en la atención a asilados y refugiados.</p> <p><i>Real Decreto-ley 8/2018</i>, de 3 de agosto, (BOE 4-VIII-18) 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.</p> <p><i>Real Decreto-ley 9/2018</i>, de 3 de agosto, (BOE 4-VIII-18) de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.</p> <p><i>Real Decreto-ley 28/2018</i>, de 28 de diciembre, (BOE 28-XII-18) (CE 21-I-19) para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.</p>
<b>2019</b>	<p><i>Real Decreto-ley 6/2019</i>, de 1 de marzo, (BOE 07-III-19) de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación</p> <p><i>Real Decreto-ley 8/2019</i>, de 8 de marzo, (BOE 12-III-19) de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo</p>

**Fuente:** elaboración propia basado en <http://www.mitramiss.gob.es/es/Guia/indices/index.htm>  
 Visitada: (02 ene.2020)

**Tabla 2-** Tipología de contratos con incentivos

INDEFINIDOS	TIEMPO PARCIAL (clausulas específicas)	FORMACIÓN Y APRENDIZAJE
Para desempleado mayores de 52 años Desempleados/as de larga duración Familiares de trabajador autónomo	Para mayores de 52 años beneficiarios de subsidios de desempleo	
Personas con discapacidad (igual o superior al 33%). También procedentes de Centros especiales de empleo y de enclaves laborales	Otros incentivos a la contratación temporal de fomento del empleo de personas con discapacidad:  Subvención para la adaptación de puesto de trabajo Incentivos a la contratación temporal de personas con discapacidad en centros especiales de empleo	Incentivos y clausulas específicas del contrato para la formación y el aprendizaje para personas con discapacidad  Incentivos específicos del contrato en prácticas para personas con discapacidad
Personas en situación de exclusión social (también para empresas de inserción) Persona acreditada por la administración competente la condición de víctima de violencia de género, doméstica, víctima del terrorismo o víctima de trata de seres humanos	Personas en situación de exclusión social (también para empresas de inserción) Contratos eventuales por exceso de tareas, sustituciones por excedencia por cuidado de familiares, por bajas maternales, por incapacidad temporal de personas con discapacidad y por sustitución de trabajadoras víctimas de violencia de género	
Clausulas específicas para fijos-discontinuos Incentivos por conversión de contrato en prácticas, de relevo, de sustitución por anticipación de la edad de jubilación en contrato indefinido		
	Cláusulas específicas del contrato temporal de trabajos de interés social / fomento de empleo agrario. Colaboración con órganos de la Administración General del Estado, organismos autónomos y entidades sin ánimo de lucro y corporaciones locales	
	<b>Fomento del empleo agrario</b> (El Programa de Fomento de Empleo Agrario (PFEA), tiene por objetivo corregir los desequilibrios económicos de Andalucía y Extremadura y de las Zonas Rurales Deprimidas)	
		Incentivos y clausulas específicas del contrato para la formación y el aprendizaje en programas de empleo y formación
		Contrato en prácticas Incentivos del contrato en prácticas celebrado por ETT

**Fuente:** Elaboración propia basada en

[http://www.mitramiss.gob.es/es/Guia/texto/guia\\_5/contenidos/guia\\_5\\_12\\_1.htm](http://www.mitramiss.gob.es/es/Guia/texto/guia_5/contenidos/guia_5_12_1.htm) (visitada 25 feb.2020).

## Adenda:

### Consecuencias de la crisis sanitaria por la COVID-19 en materia de empleo

La redacción de este artículo se realiza durante el período de Estado de Alarma, que ha conllevado el confinamiento en todo el país con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por la expansión del coronavirus. Se trata de una situación sin precedentes a la que desde el Gobierno se intenta hacer frente creando con urgencia medidas para solventar los problemas que genera este confinamiento en materia social y de empleo. Para este fin, se han publicado en quince días, seis Reales Decretos-ley, destacando el *Real Decreto-ley 8/2020*, de 17 de marzo, *de medidas urgentes y extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19*.

En esta normativa se establecen medidas excepcionales en varios ámbitos con una vigencia de, al menos, en un mes desde la publicación del mismo. Se incluyen medidas individuales de apoyo entre las que destacan la garantía de suministros o la moratoria en los pagos de hipotecas y medidas relativas al empleo y al empresariado. Se apuesta por agilizar la gestión de Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), con el objetivo de que las empresas no despidan a sus empleados/as en este periodo. Esta medida ha tenido un alto número de solicitudes, alcanzando más de 250.000, y la respuesta por parte de la administración competente ha sido inmediata, resolviendo los trámites en muy poco tiempo. La ministra de Trabajo y Economía Social afirmaba en rueda de prensa, que se habían tramitado en 24 horas 98.000 expedientes. Posteriormente, han quedado prohibidos los despidos que aleguen como causa la crisis del coronavirus.

Las cifras de paro del mes de marzo de 2020 han sido las peores desde que hay registros con 303.265 personas. Las comunidades autónomas con peores cifras son Andalucía y Valencia, principalmente debido al efecto negativo causado en el sector turístico, uno de los más afectados desde el inicio de esta crisis. Según apunta el Ministerio de Trabajo y Economía social, en Andalucía son 945000 personas en paro, casi 32000 en Sevilla. Además hay que tener en cuenta que esta cifra no contempla a las personas en desempleo por la aplicación de ERTEs, ya que el objetivo prioritario de estos es evitar la destrucción de empleo. Los/as empleados/as afectados/as por un ERTE a consecuencia de esta crisis podrán recibir el paro, sin necesidad de haber cotizado el tiempo mínimo exigido. El subsidio recibido durante la crisis no se descontará en el futuro del cálculo del gasto de la prestación por desempleo. Por otro lado, para los/as autónomos/as se ofrece, por primera vez, la posibilidad de solicitar una ayuda por haberse visto obligados/as a cesar su actividad. Se trata de una prestación de carácter excepcional y contara como periodo cotizado. Otra medida de apoyo para Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) ha sido la aplicación de una moratoria de seis meses para el pago de impuestos.

Además de exponer las medidas declaradas, nos parece importante comentar que el confinamiento, ha conllevado la suspensión de las actividades educativas con el cierre de los centros escolares, lo cual ha supuesto que la conciliación laboral-familiar sea una necesidad. Entre las medidas contempladas en el *RD-ley 8/2020*, se incluían el derecho a la adaptación de la jornada laboral y el fomento del teletrabajo por parte de las empresas para evitar desplazamientos al lugar de trabajo y para poder atender a los/as menores en casa. Sin embargo, no todas las empresas estaban suficientemente preparadas. Con respecto a la transformación digital de las empresas, según el Índice de Economía y Sociedad Digital que elabora la Comisión Europea, queda reflejado que sólo el 14% de las Pymes ha creado un plan de digitalización real. Así que esta crisis supondrá un cambio en la cultura empresarial y conllevará una innovación en los puestos de trabajo, de forma que no se primará tanto la presencia física en el puesto de trabajo, y se fomenten medidas de conciliación. Todas estas medidas, requerirán ser evaluadas cuando esta situación de excepcionalidad finalice y por tanto, la vigencia de las mismas.

## Referencias

BOONE, J.; OURS, J.C. *Effective active labor market policies*, Iza discussion papers, nº. 1335, Institute for the study of labor (IZA), 2004. Disponible en: <<http://ftp.iza.org/dp1335.pdf>> Acceso en: 18 feb.2020.

DOMER, D. Review of individual learning accounts in Europe. In: *Individual Learning Account*. CEDEFOP Panorama series; 163. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. Disponible en: <[https://www.cedefop.europa.eu/files/5192\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/5192_en.pdf)> Acceso en: 18 feb.2020.

FREIRE, P. *Pedagogía del oprimido*. Madrid: Siglo XXI Editores, 1985.

GARZÓN, E. (12 marzo) Diagnóstico del empleo en España y cómo mejorarlo. *La Marea*, 2019. Disponible en: <<https://www.lamarea.com/2019/03/12/diagnostico-del-empleo-en-espana-y-como-mejorarlo/>> Acceso en: 23 feb.2020

GORELLI, J. Crítica a la flexiseguridad. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, [S.l.], 2013. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/9704/11732>>. Acceso en: 08 feb.2020

ILLANES, R. *Jóvenes em situación de exclusión social y participación ciudadana comprometida*. (Tesis doctoral) Sevilla: Universidad de Sevilla, 2017. Disponible en: <<https://idus.us.es/handle/11441/74105>>. Acceso en: 01 feb.2020

ILLANES, R.; LERA M.J. La mirada femenina. Gitanas em situación de pobreza crónica extrema. In: VÁZQUEZ, I. (coord.) *IV Congreso Universitario Investigación y Género. Inseparables em el presente y el futuro*. 21 y 22 de junio. Sevilla. (p.875-886), 2012 Disponible en: <<http://hdl.handle.net/11441/39959>>. Acceso en: 20 mar.2020.

LOPE, A. Las políticas activas de empleo: El nuevo modelo de políticas activas. In: MIGUÉLEZ, F. (ed.). *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo em España, 2012- 2014*. Bellaterra: Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015 Disponible en: <<http://ddd.uab.cat/record/142924>>. Acceso en: 19 dec.2019

MARTÍNEZ - ROCA, C. *Orientación, desarrollo de competencias y reducción de factores contextuales de riesgo para el empleo : propuesta para centros educativos de Catalunya*. (Tesis doctoral) Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2016. Disponible en: <<https://www.tesisenred.net/handle/10803/370112#page=1>>. Acceso en: 18 feb.2020.

MIGUÉLEZ, F. Introducción: Políticas de empleo em España, 2012-2014. In: MIGUÉLEZ, F. (ed.). *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo em España, 2012-2014*. Bellaterra: Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015. Disponible en: <<https://ddd.uab.cat/record/142871>>. Acceso en: 18 feb.2020.

MOLINA, O. El fomento del empleo em España: incentivos a la contratación y al empleo autónomo. In: MIGUÉLEZ, F. (ed.). *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo em España, 2012-2014*. Bellaterra: Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015. Disponible en: <<http://ddd.uab.cat/record/142912>>. Acceso en: 14 feb. 2020.

OCDE. *Employment and Skills Strategies in Flanders, Belgium*, OECD Reviews on Local Job Creation, 2015a. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264228740-en>> Acceso en: 10 feb.2020.

OCDE. *Estrategia de competencias de la OCDE 2019. Competencias para construir un futuro mejor*. Ed21. Fundación Santillana, 2019. Disponible en: <<https://www.oecd.org/skills/OECD-skills-strategy-2019-ES.pdf>>. Acceso en: 15 mar. 2020

OCDE. *Mejores competencias, mejores empleos, mejores condiciones de vida: Un enfoque estratégico de las políticas de competencias*. México: Santillana, 2012. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9786070118265-es>>. Acceso en: 14 feb.2020

OCDE. *OECD Skills Strategy Informe de Diagnóstico España*. Gobierno de España, 2015. Disponible en <[http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Spain\\_Diagnostic\\_Report\\_Espagnol.pdf](http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Spain_Diagnostic_Report_Espagnol.pdf)>. Acceso en: 15 feb.2020.

OJEDA, A.; GUTIÉRREZ, M. La flexiseguridad como paradigma de las políticas de empleo en Europa: revisión crítica. *Themis: Revista de Derecho*, 65, 41-51, 2014. Disponible en: <<http://hdl.handle.net/11441/44295>>. Acceso en: 18 feb.2020.

RAMOS, J. Desempleo Juvenil em España, Vol 1: Empleo Juvenil em España o de cómo hemos hecho de la juventud un problema económico estructural. *Working Papers*, 2015. Disponible en: <<https://eprints.ucm.es/41476/>>. Acceso en: 18 feb.2020.

ROSSI, P.; WRIGHT, S. Evaluation research: An assessment of theory, practice, and politics. *Evaluation Quarterly*, 1,(1), 5-52, 1977. Disponible en: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0193841X7700100102>>. Acceso en: 18 feb.2020.

TORREJÓN, M. A. El Objetivo de la Flexiseguridad en la Reforma Laboral Española de 2012. *Trabajo*, 29, jun., 2015. Disponible en: <<http://www.uhu.es/publicaciones/ojs/index.php/trabajo/article/view/2606>>. Acceso en: 18 feb.2020.

---

\* Doctora en Pedagogía Social por la Universidad de Sevilla. Técnica em Federación - Liberación, Sevilla. Profesora del Departamento de Pedagogía, Facultad de Educación, Psicología y Ciencias del Deporte. Universidad de Huelva. Campus de "El Carmen". E - mail: [rocio.illanes@dedu.uhu.es](mailto:rocio.illanes@dedu.uhu.es).

Recibido em: 30/03/2020  
Aprovado em: 10/04/2020