

83/2014



**El desarrollo autonómico y eficacia de las
Políticas Activas de Empleo.
Un análisis comparado**

Jose F. Martínez Valverde



Jose Fulgencio Martinez Valverde

Diplomado en Ciencias Empresariales y Licenciado en Investigación y Técnicas de Mercado por la Universidad de Granada. Tras comenzar su trayectoria profesional como colaborador técnico dentro de la Fundación Empresa-Universidad de Granada, ha desarrollado su trabajo fundamentalmente en el ámbito privado, tanto en Madrid como en Euskadi y Andalucía, especializándose en la coordinación y desarrollo de investigaciones sociales relacionadas con el Empleo, la Formación, la Orientación Profesional y otras Políticas Públicas.

j.martinez@eco-social.es

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© José Fulgencio Martínez Valverde

ISBN: 978-84-15860-35-8

Depósito Legal: M-32847-2014

Índice

Abstract.....	5
Resumen ejecutivo.....	6
1 Introducción	8
2 Las Políticas Activas de Empleo y su papel en la mejora de la competitividad y la empleabilidad.	10
2.1 Reforma de las Políticas Activas: la Estrategia Española de Empleo.....	11
2.2 La dimensión territorial como elemento característico de las Políticas Activas de Empleo	15
3 La inversión en Políticas de Empleo. Análisis en el ámbito internacional y consecuencias de las medidas de reducción del Gasto Público.	18
4 Análisis territorial de la eficacia de las Políticas Activas de Empleo en las distintas Comunidades Autónomas.....	24
4.1 Análisis territorial de la participación en el mercado de trabajo y evolución del desempleo.....	25
4.2 Análisis territorial de la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo.....	29
4.3 Análisis territorial de la evolución del trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad interna de las empresas.	37
4.4 Análisis territorial de la adecuación de las competencias profesionales a las necesidades del mercado	40
4.5 Análisis territorial de la capacidad de reinserción de las personas al mercado de trabajo.....	46
4.6 Análisis territorial de la evolución en la promoción de la igualdad de género en el mercado de trabajo	48
5 Conclusiones y propuestas	55
6 Bibliografía.....	67
Índice de Tablas y Gráficos	70

Abstract

En la investigación, cuyos principales resultados se ofrecen en este informe, se ha realizado un análisis de la eficacia de los distintos programas y medidas puestos en práctica por las Comunidades Autónomas en el ámbito de las Políticas Activas de Empleo, fruto del proceso de reforma y descentralización llevado a cabo a través de la aprobación de la Estrategia Española de Empleo.

El informe comienza mostrando un resumen de la contextualización actual de las Políticas Activas de Empleo a nivel estatal, profundizando en su conceptualización y ámbitos de aplicación, así como en un análisis de su evolución normativa reciente. En este sentido, se prestará especial atención a la influencia de la actual coyuntura económica de crisis y destrucción de empleo en el desarrollo de las Políticas Activas.

Posteriormente, expone una síntesis del nivel de desempeño de los programas y medidas emprendidos a nivel autonómico, a partir de la evaluación de una serie de indicadores cuantitativos relacionados con los objetivos de política de empleo descritos en la Estrategia Europa 2020, que permitirán la determinación de conclusiones y propuestas.

Resumen ejecutivo

Las Políticas Activas de Empleo constituyen el conjunto de herramientas de las que disponen las distintas administraciones a nivel estatal y autonómico para contribuir a la reducción de los desajustes existentes entre la oferta y demanda de trabajo.

Tras un periodo prolongado de más de cinco años de crisis económica, en el que los efectos de una coyuntura negativa en la práctica totalidad de sectores de actividad está acentuando, aun más, las deficiencias estructurales existentes en el mercado laboral estatal, es más necesario que nunca incidir sobre la evaluación de las políticas llevadas a cabo en este sentido, con el fin de identificar qué medidas están resultando eficaces para paliar este proceso de destrucción de empleo e identificar aquellas que puedan servir de modelo para la definición de actuaciones futuras en el resto de administraciones.

En este sentido, adquiere una especial relevancia el proceso de descentralización en la ejecución de las Políticas Activas de Empleo llevado a cabo a través de la Estrategia Española de Empleo en 2011, dirigido a dotar de libertad a las Comunidades Autónomas para la adaptación de los programas y medidas desarrollados a las características y necesidades específicas de su mercado laboral.

Por ello, transcurridos más de dos años desde la aprobación de dicha estrategia, en este documento se ha procedido a evaluar las medidas desarrolladas por cada administración autonómica en los distintos ámbitos que conforman las Políticas Activas, analizando sus efectos sobre la evolución de distintos indicadores relacionados con el empleo.

Así, se ha pretendido, más allá de los planteamientos teóricos que han fundamentado el desarrollo de los distintos programas y medidas, concretar el nivel de éxito de los resultados obtenidos en la adaptación de cada uno de ellos en sus distintos ámbitos de aplicación.

Este documento comienza con un repaso de la estructura y objetivos actuales de las Políticas Activas, así como de las consecuencias que está teniendo sobre las mismas la adopción de medidas desarrolladas por el Gobierno para la reducción del Déficit Público.

A partir de ahí, los resultados del estudio se han centrado en el análisis y evaluación del mercado de trabajo en base a la evolución a nivel autonómico de distintos indicadores relacionados con los objetivos de Políticas de Empleo definidos por la Estrategia Europa 2020, los cuales se resumen a continuación:

EL DESARROLLO AUTONÓMICO Y EFICACIA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

OBJETIVO DE POLÍTICA DE EMPLEO	INDICADOR
Aumento de la Participación en el mercado de trabajo y reducción del desempleo	Tasa de Empleo (población de 20 a 64 años)
	Tasa de Empleo (Mujeres)
Reducción de la temporalidad y segmentación del mercado de trabajo	Tasa de Temporalidad
	Nº de Contratos de Fomento de la Contratación
	Nº de Contratos asociados a programas para personas jóvenes
Reforzamiento del trabajo a tiempo parcial y flexibilidad interna de las empresas	Porcentaje de personas trabajadoras a tiempo parcial
	Tasa de Parcialidad desagregada por Sexo
Mejora y adecuación de las competencias profesionales a las necesidades del mercado	Porcentaje de población adulta participante en acciones de Formación para el Empleo
	Nº de convocatorias para la Acreditación de Competencias Profesionales
Promoción de una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo	Tasa de Paro de Larga Duración, tanto global como desagregado por sexo
Promoción de la igualdad de género en el mercado laboral	Diferencia entre tasas de empleo de hombres y mujeres

1 Introducción

Las Políticas Activas de Empleo desempeñan un papel fundamental como herramientas públicas dirigidas a la optimización de la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad de las empresas a través de los diferentes programas y medidas, tanto de carácter estatal como autonómicos, que se derivan de los cauces establecidos en la normativa vigente.

Estas políticas adquieren, si cabe, una importancia aún mayor fruto de la coyuntura actual de crisis económica, laboral y social, en la que se están experimentando tasas de desempleo desconocidas hasta la fecha y se está percibiendo de forma general la necesidad de un cambio en la concepción del modelo productivo.

Con el objetivo de favorecer la eficiencia de las Políticas de Empleo, ante la gravedad de la coyuntura económica, y con el fin de contribuir a la mejora del mercado de trabajo y a la mayor empleabilidad de quienes buscan su inserción laboral, se llevó a cabo en el año 2011 la aprobación de la *Estrategia Española de Empleo 2012-2014*.

Este instrumento, de carácter plurianual, constituye el marco que permite fijar los objetivos económicos y de ejecución, y las acciones y medidas de Políticas Activas de Empleo propuestas desde el Sistema Nacional de Empleo y que se concretan cada año en el Plan Anual de Política de Empleo.

Además, por medio de la Estrategia Española de Empleo se ha dotado definitivamente a las Comunidades Autónomas de capacidad y libertad para la determinación de aquellos programas que más se adapten a las características y necesidades de su mercado laboral.

No obstante, este planteamiento descentralizado, basado en la adopción de actuaciones y medidas en materia laboral ajustadas a las necesidades específicas de cada territorio, se ha visto severamente condicionado, como veremos, por la contracción del gasto público y la reducción de los recursos destinados a Políticas Activas de Empleo en los Presupuestos Generales del Estado.

Así, transcurridos dos años desde la entrada en vigor de dicha Estrategia, se hace necesario prestar atención a los resultados obtenidos en este ámbito a nivel territorial.

El principal objetivo del proyecto recogido en este informe se ha basado en determinar cómo se está actuando desde cada una de las administraciones autonómicas para hacer frente a la actual problemática del desempleo, con el fin de

identificar características distintivas y patrones estratégicos de comportamiento hacia la mejora de la empleabilidad de la ciudadanía y la competitividad empresarial en la ejecución de las Políticas Activas de Empleo, a partir de los cuales establecer conclusiones y propuestas.

Por ello, el informe comenzará con una revisión del contexto actual del empleo en nuestro país y el papel que las Políticas Activas de Empleo deben desempeñar para contribuir a la mejora de la activación laboral de la población.

Tras un repaso a la reforma llevada a cabo en 2011 a través de la Estrategia Española de Empleo, para la reestructuración de estas políticas y la optimización de su capacidad de adaptación a las necesidades específicas de cada territorio, se profundizará en el análisis territorial de la influencia de las medidas y programas desarrollados en cada Comunidad Autónoma sobre la consecución de los objetivos de política de empleo fijados en la Estrategia Europa 2020.

En base a la información contenida, el informe finalizará con la concreción de una serie de conclusiones y propuestas sobre las posibles vías de optimización de las Políticas Activas de Empleo a desarrollar a nivel territorial.

2 Las Políticas Activas de Empleo y su papel en la mejora de la competitividad y la empleabilidad.

La economía española se encuentra inmersa en una coyuntura económica de crisis que comenzó a mostrar sus efectos en el año 2008 y que ha impactado con gran virulencia en el mercado de trabajo, fruto de distintas causas coyunturales que han influido muy negativamente en el agravamiento de los desajustes estructurales ya existentes en el tejido laboral del conjunto del Estado.

En consecuencia, el mercado de trabajo en España se enfrenta actualmente a dos grandes retos (González González, 2012):

- La **elevada tasa de desempleo**, con un marcado carácter estructural en nuestro país y que se ha visto fuertemente afectada por la coyuntura de crisis actual, en la que se pueden identificar una serie de elementos característicos atendiendo a los perfiles del tejido laboral más afectados a lo largo de este periodo:
 - A nivel sectorial se percibe un elevado desajuste estructural, dado que siete de cada diez empleos perdidos en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2011 provenían del Sector de la Construcción, como consecuencia de lo que se ha denominado “explosión de la burbuja inmobiliaria”.
 - En términos de edad y nivel de cualificación, cabe destacar el hecho de que alrededor de 700.000 jóvenes menores de 30 años que actualmente se encuentran en situación de desempleo, no disponen de una competencia o cualificación profesional valorable en el mercado.
 - Alrededor de un 37% de las personas desempleadas llevan más de dos años en dicha situación, habiéndose multiplicado por seis esta cifra en el periodo comprendido entre los años 2008 y 2013.
- La **elevada inestabilidad laboral**, tal y como se pone de manifiesto en los siguientes datos:
 - El mercado laboral estatal se caracteriza por una alta tasa de temporalidad en la contratación, cercana al 25%, encontrándose más de 10 puntos por encima de la media de la Unión Europea.
 - Elevada frecuencia de despidos, ya desde antes de que el mercado laboral se viera afectado por la crisis actual. En este sentido, España presenta la tercera mayor tasa de despidos de la Unión Europea.

- Como consecuencia de los dos aspectos citados anteriormente, el mercado laboral a nivel estatal se caracteriza por tener una de las rotaciones de empleo más altas de la Unión Europea, solo superada por Dinamarca.

En este contexto, las Políticas Activas de Empleo constituyen un elemento esencial de actuación contra los efectos de la crisis dentro de las políticas públicas como mecanismo de apoyo a los trabajadores y trabajadoras, principalmente en aquellos procesos de tránsito asociados a la situación de desempleo, con objeto de contribuir a la mejora de sus perspectivas de inserción laboral.

No obstante, la ordenación legislativa de dichas políticas se encontraba con un ordenamiento jurídico anticuado que no reflejaba la realidad del contexto laboral en nuestro país, caracterizado por la existencia de diferentes mercados de trabajo a nivel territorial, cada uno con unas características y problemáticas muy diferentes, lo que reducía en gran medida la capacidad de actuación a nivel global sobre problemáticas con un marcado carácter territorial.

2.1 Reforma de las Políticas Activas: la Estrategia Española de Empleo

Con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios generales establecidos en la Ley 56/2003, de Empleo, y hacer frente a los efectos negativos de la coyuntura económica, en el año 2011 se llevó a cabo una reforma del modelo existente hasta la fecha, a través del 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, mediante el cual se pretendió situar las necesidades y servicios a las personas y las empresas como centro de actuación de las Políticas Activas.

Los objetivos generales para los que se definió este nuevo marco legal de actuación fueron los siguientes:

- Aumentar la eficacia de las Políticas Activas de Empleo en la mejora de la empleabilidad y las posibilidades de inserción de las personas desempleadas.
- Tomar las medidas necesarias para tener una mejor capacidad de respuesta a las necesidades de las empresas, principalmente de cara a responder eficazmente a sus procesos de selección.
- Optimizar la situación de los Servicios Públicos de Empleo como instrumentos útiles para la gestión del capital humano, en coherencia con la determinación de un nuevo modelo económico.

Asimismo, para la consecución de estos objetivos, se establecieron una serie de líneas de actuación a nivel institucional que contribuyeran a mejorar el encaje

entre la competencia normativa, propia del Estado, y las de gestión, transferidas a las Comunidades Autónomas, basado en tres elementos:

1. Aprobación de una **Estrategia Española de Empleo** en la que recoger los objetivos de las Políticas Activas de Empleo.
2. Establecimiento de un **catálogo de servicios comunes** en el conjunto del Estado.
3. Dotación de **libertad a las Comunidades Autónomas** para la fijación de programas propios, adaptados a las características de su tejido laboral y productivo.

De este modo, el ejecutivo socialista, en colaboración con las Comunidades Autónomas y la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, llevó a cabo una profunda reestructuración de las Políticas Activas de Empleo con la redacción de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, recogida en el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre.

En este documento, de carácter plurianual, se estableció el marco que permite fijar los objetivos económicos y de ejecución a nivel global, así como una estructura a partir de la cual definir las acciones y medidas de Políticas Activas de Empleo desde el Sistema Nacional de Empleo, a propuesta del Servicio Público de Empleo Estatal y los distintos Servicios Públicos de Empleo autonómicos, y que se concretan cada año en el Plan Anual de Política de Empleo.

Por ello, con su redacción se pretendió fijar un marco normativo para la coordinación y ejecución de las Políticas Activas de Empleo en el conjunto del Estado que, tal y como se recoge en su preámbulo, contribuyera a:

- Fomentar el empleo de la población activa.
- Aumentar la participación de hombres y mujeres en un mercado de trabajo sostenible.
- Mejorar la productividad y calidad del empleo, basado tanto en la igualdad de oportunidades como en la cohesión social y territorial.

En suma, la Estrategia Española de Empleo contiene, esencialmente, la estrategia conjunta de los Servicios Públicos de Empleo para diseñar y gestionar las Políticas Activas de Empleo, es decir, el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

Igualmente, contiene los servicios orientados a las empresas para mejorar la cualificación de los recursos humanos, así como la generación de actividad económica y creación de empleo.

Para ello, se concretaron una serie de ámbitos en los que se divide la nueva estructuración de las Políticas Activas de Empleo, dirigidos a concretar las áreas de actuación primordiales para la mejora de la empleabilidad y la competitividad, que se resumen a continuación:

- **Orientación profesional;** son acciones y medidas de información, acompañamiento, motivación y asesoramiento que, teniendo en cuenta las circunstancias personales y profesionales de la persona beneficiaria, le permiten determinar sus capacidades e intereses y gestionar su trayectoria individual de aprendizaje, la búsqueda de empleo o la puesta en práctica de iniciativas empresariales, como trabajador autónomo, empresas de economía social u otras fórmulas empresariales.
- **Formación y recualificación;** contempla todas aquellas acciones y medidas de aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional, incluidas en el subsistema de Formación Profesional para el Empleo, que tienen por objeto impulsar y extender entre las empresas y las personas ocupadas y desempleadas una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento.
- **Oportunidades de empleo y fomento de la contratación;** dentro de este ámbito se persigue el diseño y desarrollo de acciones y medidas de estímulo de la contratación y apoyo al mantenimiento de puestos de trabajo que contribuyan a reducir las tasas de desempleo, mejorar la calidad del empleo y favorecer la cohesión social.
- **Oportunidades de empleo y formación;** aglutina las acciones y medidas que impliquen la realización de un trabajo efectivo en un entorno real y permitan adquirir formación o experiencia profesional dirigidas a la cualificación o inserción laboral.
En este ámbito se persigue el diseño y desarrollo de actuaciones que incrementen la cualificación de la población desempleada, adaptándola a las necesidades del mercado laboral, mediante la adquisición de competencias profesionales a través de procesos mixtos de empleo y formación que permitan compatibilizar el aprendizaje con la realización de un trabajo efectivo.
- **Fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo;** recoge todas aquellas acciones y medidas que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, la permanencia en el mismo y la promoción profesional, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la corresponsabilidad de hombres y mujeres en la asunción de las responsabilidades familiares.

Asimismo, incluye acciones y medidas para reducir la desigual distribución de mujeres y hombres en los distintos sectores de actividad y en los distintos niveles, incrementando la presencia de mujeres en los sectores técnicos, científicos y tecnológicos innovadores.

- **Oportunidades para colectivos con especiales dificultades;** son acciones y medidas de inserción laboral de colectivos que, de forma estructural o coyuntural, presentan especiales dificultades para el acceso y la permanencia en el empleo, tales como las mujeres víctimas de violencia de género o violencia doméstica, personas con discapacidad o personas en situación de exclusión social.

En éste ámbito se persigue el diseño y desarrollo de medidas que contribuyan a reducir los obstáculos a su entrada en el mercado de trabajo, aproximando sus tasas de actividad, ocupación y empleo a las del resto de la población, favoreciendo la cohesión social, así como medidas de estímulo a la contratación y apoyo al mantenimiento de puestos de trabajo.

- **Autoempleo y creación de empresas;** incluye la realización de acciones y medidas dirigidas a fomentar las iniciativas empresariales mediante el empleo autónomo, o la economía social, o bien encaminadas a la generación de empleo, la creación y promoción de todo tipo de actividad empresarial y la dinamización e impulso del desarrollo económico local.
- **Promoción del desarrollo y la actividad económica territorial;** recoge las acciones y medidas orientadas a la generación de empleo, la creación de actividad y la dinamización e impulso del desarrollo económico local.
- **Fomento de la movilidad;** la movilidad territorial de carácter laboral puede definirse como el desplazamiento temporal o definitivo de la residencia habitual para la obtención y desempeño de un empleo o puesto de trabajo.
- **Proyectos integrados;** se trata de todas aquellas acciones y medidas que combinen o conjuguen varios de los ámbitos definidos con anterioridad. Son, por tanto, proyectos asociados a la incorporación de la transversalidad en la gestión de las Políticas Activas de Empleo.

La introducción del principio de transversalidad pretende posibilitar, de forma efectiva, la adecuación en el diseño de acciones y programas a las características y peculiaridades locales de los mercados de trabajo de cada Comunidad Autónoma, atendiendo a:

- Facilitar la coexistencia de medidas específicamente dirigidas a la orientación, la formación, el autoempleo, entre otras, y las medidas o programas que combinen varias de las anteriores.
- Permitir la articulación de cartas de servicios de los Servicios Públicos de Empleo en base a actuaciones eminentemente transversales, dando paso así a programas e intervenciones con un marcado carácter integral.

En resumen, con la aprobación de la Estrategia Española de Empleo se llevó a cabo una renovación de la concepción del marco de actuación de las Políticas Activas de Empleo respecto a la estructura del sistema anterior, con el fin de eliminar aquellos aspectos que condicionaban el desarrollo de medidas eficaces para contribuir a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y trabajadoras en el conjunto del Estado, como se recoge en la siguiente tabla.

TABLA 1.- Incidencia de la Estrategia Española de Empleo en las necesidades de mejora del Sistema de Políticas Activas

Estructuración anterior	Estrategia Española de Empleo
Inexistencia de objetivos estatales cuantificables, ni a nivel Autonómico.	Establecimiento de un conjunto de objetivos, tanto para todo el sistema como para cada Comunidad Autónoma
Objetivo basado en la utilización del presupuesto asignado anualmente a cada Comunidad Autónoma	Necesidad de consecución de los objetivos asignados a cada territorio
Programas fijados por el Estado	Capacidad de las Comunidades Autónomas para definir sus propios programas
El único indicador contemplado era la realización del gasto	Se contemplan indicadores para el seguimiento de la consecución de los objetivos.

Fuente: Antonio González González (2012) y elaboración propia.

En este sentido, la modificación legislativa materializó una de las principales demandas a nivel territorial de los distintos agentes implicados, al otorgar la posibilidad a las Comunidades Autónomas de adaptar y flexibilizar las medidas a desarrollar, dentro de cada ámbito de actuación, a las características específicas de su mercado laboral.

2.2 La dimensión territorial como elemento característico de las Políticas Activas de Empleo

Fruto de la reconfiguración comentada anteriormente, el sistema actual de Políticas Activas a nivel estatal se caracteriza por presentar un elevado grado de descentralización, ya que las competencias se encuentran distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, mientras que las administraciones locales pueden adoptar, a su vez, medidas complementarias a pesar de no disponer de competencias específicas.

De hecho, el proceso de transferencia a las Comunidades Autónomas se ha venido desarrollando a lo largo de los últimos treinta años: la descentralización en la ejecución de las Políticas Activas del mercado de trabajo se inició a mediados de los ochenta del siglo XX y culminó a mediados de los noventa, la gestión de la formación profesional ocupacional durante la década de los noventa, y la gestión de los servicios de empleo a lo largo de primera década de este siglo, si bien en el

caso del País Vasco la culminación de dichas transferencias no se hizo efectiva hasta el 1 de enero de 2011.

A partir de la *Ley de Empleo de 2003 (Ley 56/2003)*, se pretendió establecer un concepto integral de política del mercado de trabajo por parte del Estado y las Comunidades Autónomas. Para ello, se hizo necesario armonizar el modelo surgido de la actual distribución de competencias y asegurar la adecuada coordinación entre las diferentes administraciones y, simultáneamente, entre los agentes públicos y privados implicados.

En este sentido, el Sistema Nacional de Empleo, basado en el modelo de descentralización territorial y coordinación funcional, está conformado por el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la Política de Empleo, estando integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.

Del mismo modo, en el año 2005 se puso en marcha el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), que pretende integrar la información utilizada por el Servicio Público de Empleo Estatal y por los Servicios Públicos de Empleo autonómicos tras el proceso de transferencia.

La creación del SISPE basa su finalidad en mejorar la coordinación y la cooperación entre las distintas instituciones competentes al permitir el conocimiento y acceso a la totalidad de la información relativa a demandas de empleo realizadas en los distintos Servicios Públicos de Empleo, con el fin de optimizar la transparencia y la homogeneidad en la gestión de las ofertas y las demandas de empleo en todo el territorio nacional.

En suma, todo este proceso de descentralización ha culminado con la transferencia a las Comunidades Autónomas de la capacidad de gestión de las acciones y programas de Políticas Activas que más se ajusten a su territorio, llevada a cabo a partir de 2011 en la Estrategia Española de Empleo.

Así, transcurridos dos años desde la puesta en funcionamiento del nuevo sistema, se ha estimado conveniente realizar, en los siguientes apartados, un análisis comparado de la gestión llevada a cabo por las distintas instituciones autonómicas y de los resultados obtenidos en este sentido.

Pero antes de realizar dicho análisis, se ha considerado pertinente evaluar el esfuerzo en inversión en Políticas Activas de Empleo practicado a nivel nacional respecto a otros Estados de la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para tomar conciencia de cómo se concibe a nivel internacional la importancia de las Políticas Activas de Empleo como instrumentos de apoyo a la mejora de la empleabilidad.

Del mismo modo, es preciso determinar cómo están influyendo las medidas de reducción del Gasto Público emprendidas por el ejecutivo de Mariano Rajoy en la presupuestación destinada a la inversión en Políticas Activas de Empleo, tanto a nivel global como en cada uno de los ámbitos que la conforman.

3 La inversión en Políticas de Empleo. Análisis en el ámbito internacional y consecuencias de las medidas de reducción del Gasto Público.

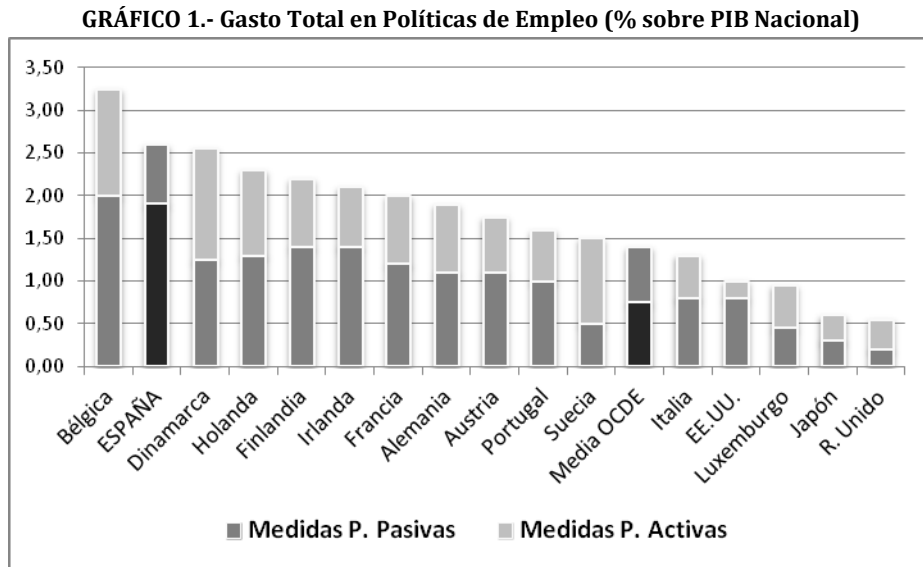
Las Políticas de Empleo agrupan al conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional, así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo (Freyssinet, 2006).

Dentro de las Políticas de Empleo llevadas a cabo por los distintos Estados, es preciso diferenciar entre las que están dirigidas a garantizar la protección social de las personas trabajadoras y aquellas que tienen por objetivo directo la optimización del mercado de trabajo a través de la mejora de la empleabilidad de la población y de la competitividad de las empresas. En este sentido, la OCDE clasifica las políticas sociales y de empleo en dos grandes grupos (2001):

- **Políticas Pasivas;** aquellas cuyo gasto está dedicado al sostenimiento de rentas, vinculado a medidas como las prestaciones por desempleo o la jubilación anticipada por motivos relacionados con el mercado de trabajo.
- **Políticas Activas;** aquellas dirigidas expresamente a determinados colectivos con un objetivo específico, como la reinserción laboral de personas en situación de desempleo, la reducción de barreras asociadas a la inserción en el mercado de trabajo de ciertos colectivos desfavorecidos o la reincorporación de personas inactivas a la población activa, incluyendo una serie de programas de diversa índole, tales como los servicios prestados por los Servicios Públicos de Empleo, la formación profesional, las medidas destinadas a los jóvenes, las subvenciones a la creación de empleo o las medidas a favor de las personas con alguna discapacidad.

No obstante, esta diferenciación de Políticas de Empleo plantea un efecto problemático. Partiendo de la idea de que la financiación en los Presupuestos Generales del Estado de Políticas Activas y Pasivas tradicionalmente proviene de la misma “caja”, en un contexto como el que llevamos padeciendo en los últimos cinco años, en el que se está experimentando de forma continuada un crecimiento incontrolado del desempleo y en el que se convierte en un elemento esencial e irrenunciable la puesta en marcha de programas de activación del empleo, se produce la paradoja de que el necesario aumento del desembolso en prestaciones por desempleo y otras Políticas Pasivas provoca de forma indirecta una reducción de los recursos destinados a Políticas Activas.

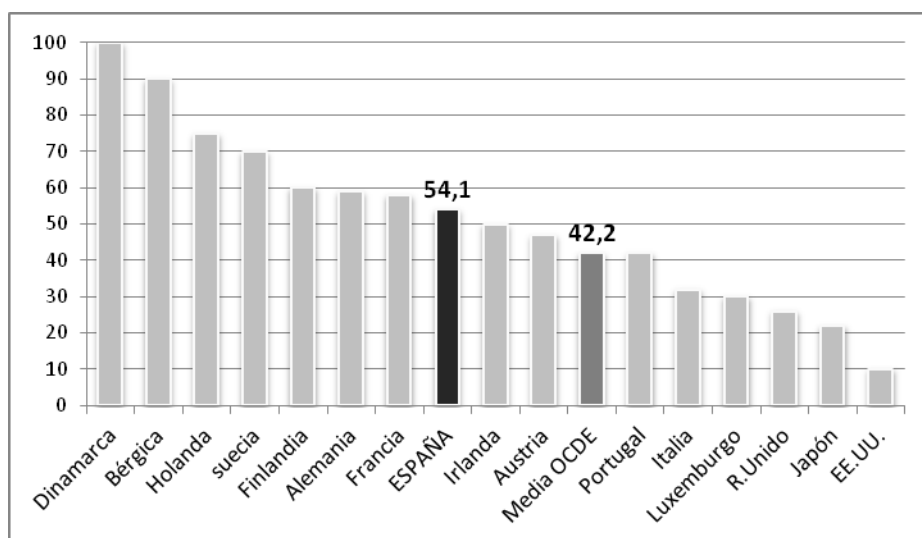
Así, la coyuntura actual ha acentuado en gran medida una tendencia de carácter estructural que ya existía en la distribución de la inversión en estas políticas previamente al inicio de la crisis económica. En el gráfico siguiente, que recoge el porcentaje de Producto Interior Bruto que representaba el Gasto Total en Políticas de Empleo en 2011 correspondiente a distintos estados miembro de la OCDE, se observa que a pesar de que España se sitúa en segundo lugar en cuanto a la inversión pública en Políticas de Empleo, sólo por detrás de Bélgica, la mayor parte de dicha inversión se destinó al pago de prestaciones por desempleo y otras Políticas Pasivas.



Fuente: González González (2012) y elaboración propia, a partir de datos OCDE.

Si se considera de forma diferenciada la inversión de los distintos Estados en Políticas Activas se pone de manifiesto que, si bien España se situaba en el año 2011 por encima de la media de la OCDE, estaba muy por debajo de otros estados de la Unión Europea como Dinamarca, Bélgica, Holanda o Suecia.

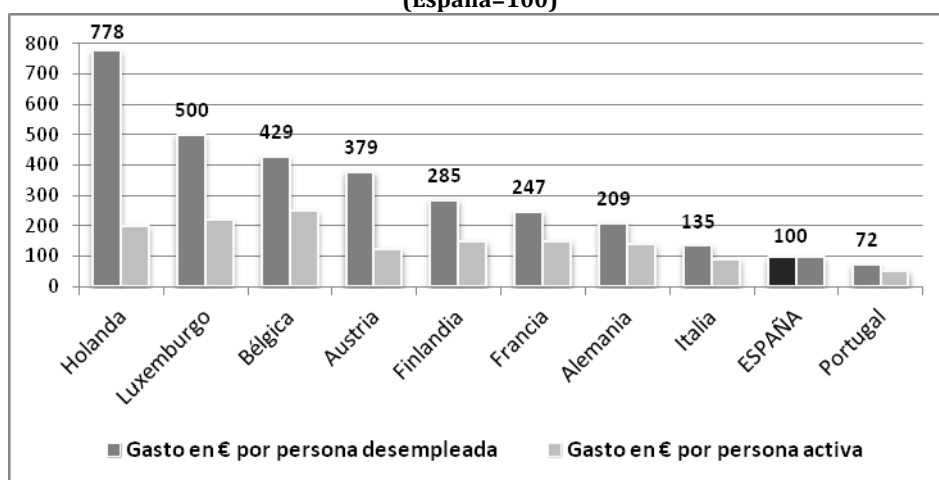
GRÁFICO 2.- Comparativa internacional del Gasto en Políticas Activas. (Dinamarca=100)



Fuente: González González (2012) y elaboración propia, a partir de datos OCDE.

Del mismo modo, realizando una corrección de los datos anteriores en base a Población Activa y la Tasa de Desempleo de los estados considerados, se refleja que el gasto relativo en Políticas Activas por persona en España era muy inferior al de la mayor parte de los estados de la Zona Euro.

GRÁFICO 3.- Comparativa del Gasto en Políticas Activas por persona desempleada y activa (España=100)



Fuente: González González (2012) y elaboración propia, a partir de datos OCDE.

La concentración en la distribución de recursos de Políticas de Empleo hacia las partidas correspondientes a Políticas Pasivas se ha visto acentuada a lo largo de los últimos años debido al crecimiento del desempleo, lo que ha motivado que, atendiendo a datos correspondientes al año 2012, únicamente un 22,5% del presupuesto total para Políticas de Empleo estuviese destinado al desarrollo de Políticas Activas.

GRÁFICO 4.- Inversión Estatal en Políticas de Empleo. 2012



Fuente: Anexo Estadístico "Perspectivas de Empleo 2012". OCDE y elaboración propia

Asimismo, este efecto paradójico, fruto de la distribución de las Políticas de Empleo, se ha visto acentuado de forma drástica desde el año 2012 por las medidas dirigidas a la reducción del Gasto Público, llevadas a cabo tanto a nivel estatal como en las distintas Comunidades Autónomas, lo que está influyendo muy negativamente en la inversión destinada a los distintos ámbitos que comprenden las Políticas Activas de Empleo.

Tal y como se puede observar en la tabla siguiente, el presupuesto destinado a Políticas Activas de Empleo en el año 2012 sufrió una reducción respecto al año anterior del 20,69%, con un recorte de alrededor de 1.500 millones de €. Del mismo modo, entre los presupuestos de los años 2012 y 2013 esta reducción en el presupuesto alcanzó los 2.000 millones (-34,51%). Así, desde el año 2011 el conjunto de partidas presupuestarias destinadas por el Estado a Políticas Activas de Empleo se ha reducido prácticamente a la mitad.

TABLA 2.- Evolución del Presupuesto Estatal destinado a Políticas Activas. Años 2011-2013

Año	Presupuesto Estatal Políticas Activas (millones de €)	Variación interanual (%)
2011	7.322	---
2012	5.807	-20,69%
2013	3.803	-34,50%

Fuente: Presupuestos Generales del Estado (2011-2013) y elaboración propia.

Dicha reducción ha afectado a la práctica totalidad de ámbitos de actuación, congelando el presupuesto en ámbitos con un marcado carácter estratégico como Formación para el Empleo o Fomento de la igualdad de oportunidades para el empleo, e incidiendo de forma considerablemente negativa en otros como la Orientación Profesional (-58,56%), los fondos destinados a Oportunidades de empleo y fomento de la contratación (-55,38%), el fomento de la movilidad geográfica y sectorial (-67,87%) o los Planes y programas que incluyen acciones y medidas de varios ámbitos (-57,77%).

TABLA 3.- Evolución de la distribución del Presupuesto Total de Políticas Activas de Empleo entre los distintos ámbitos de actuación (miles de €). Años 2011-2013

Ámbito	2012	2013	Variación 2012-13
Orientación profesional	121.963,00	50.542,00	-58,56%
Formación y Recualificación	1.682.933,32	1.654.203,93	-1,71%
Oportunidades de empleo y fomento de la contratación	2.850.839,89	1.271.914,40	-55,38%
Fomento de la igualdad de oportunidades para el empleo	500,00	500,00	0,00%
Oportunidades de empleo y formación	261.750,25	255.966,52	-2,21%
Oportunidades de empleo para colectivos con especiales dificultades	210.737,00	234.544,00	11,30%
Autoempleo y creación de empresas	51.001,08	51.001,08	0,00%
Promoción del desarrollo y la actividad económica territorial	5.141,00	5.141,00	0,00%
Fomento de la movilidad (geográfica y sectorial)	2.210,18	710,18	-67,87%
Planes y programas que incluyen varios ámbitos	590.087,45	249.206,83	-57,77%
Modernización Servicios Públicos de empleo	30.000,00	30.000,00	0,00%
Cuotas a organismos internacionales	56,57	228,50	303,92%
TOTAL	5.807.163,17	3.803.729,94	-34,50

Fuente: Planes Anuales de Políticas de Empleo (2012 y 2013) y elaboración propia.

Por tanto, nos encontramos en la actualidad en una situación en la que, a pesar de enfrentarnos a los niveles de desempleo más altos de nuestra historia, se está destinando cada año un menor volumen de recursos precisamente a aquellas partidas concebidas para hacer frente a este fenómeno de una forma directa.

Además, es necesario considerar las repercusiones que esta decisión tendrá a medio y largo plazo sobre el desarrollo competencial y laboral de la población española en su conjunto, dada la influencia esencial que tienen ámbitos como la orientación profesional, la formación y recualificación o el fomento de la igualdad de oportunidades para el empleo sobre el desarrollo humano y social. En la siguiente tabla se muestra la evolución en la distribución de fondos y la repercusión de la reducción presupuestaria en cada una de las Comunidades Autónomas para la gestión de las competencias asumidas en materia laboral.

TABLA 4.- Distribución de fondos para Políticas Activas de Empleo (€). Años 2011-2013

Comunidad Autónoma	INVERSIÓN EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO			
	2011	2012	2013	Variación 2011-13
Andalucía	692.785.444	319.038.562	298.502.182	-56,91
Aragón	74.259.797	34.333.982	34.561.815	-53,46
Asturias, Principado de	93.619.576	43.022.970	40.356.603	-56,89
Balears, Illes	54.585.622	24.462.181	24.719.543	-54,71
Canarias	176.465.744	78.811.442	76.071.474	-56,89
Cantabria	41.104.001	18.554.779	19.153.236	-53,40
Castilla y León	176.678.733	81.895.692	76.979.362	-56,43
Castilla - La Mancha	145.675.548	67.143.549	63.777.404	-56,22
Cataluña	443.852.704	198.685.443	193.678.406	-56,36
Comunitat Valenciana	305.026.153	137.385.077	132.309.923	-56,62
Extremadura	108.527.081	50.591.995	49.794.890	-54,12
Galicia	247.348.554	111.989.924	106.834.188	-56,81
Madrid, Comunidad de	371.886.984	164.591.585	168.743.766	-54,62
Murcia, Región de	80.495.774	37.219.834	35.596.996	-55,78
Navarra, Comunidad Foral de	31.132.185	14.458.590	13.526.350	-56,55
País Vasco ¹	-	-	-	-
Rioja, La	17.898.560	8.042.895	7.975.122	-55,44
Total Nacional	3.061.342.460	1.390.228.500	1.342.581.260	-56,14

Fuente: Órdenes Ministeriales en las que se desarrolla la distribución anual de fondos a las Comunidades Autónomas con competencias en materia laboral (2011-2013) y elaboración propia.

¹ Tras la transferencia de las Políticas de Empleo al País Vasco, el presupuesto de esta Comunidad Autónoma en materia laboral se determina a través del Concierto Económico y no en la distribución anual recogida en esta tabla.

4 Análisis territorial de la eficacia de las Políticas Activas de Empleo en las distintas Comunidades Autónomas.

A la hora de identificar aquellos objetivos, a partir de los cuales proceder a la determinación de indicadores válidos para analizar de la eficacia de las Políticas Activas realizadas por las Comunidades Autónomas, en la realización del presente informe se ha procurado seleccionar aquellos que mejor reflejasen la evolución del mercado de trabajo en cada territorio en base a los programas y medidas llevadas a cabo por las distintas administraciones autonómicas con competencias transferidas en materia laboral (por lo que no se han incluido en el análisis las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla).

En este sentido, el propio texto de la Estrategia Española de Empleo establece que esta debe orientarse hacia la consecución de una serie de objetivos de política de empleo referidos a la mejora efectiva del mercado de trabajo y al cumplimiento del marco estratégico europeo en materia de índices de actividad, empleo, desempleo, empleo de determinados colectivos, cualificación global de la población activa y estabilidad laboral.

Por ello, en los siguientes apartados se expondrá en qué medida cada una de las Comunidades Autónomas ha respondido en el periodo 2011-2013 a los Objetivos de Política de Empleo vinculados a la Estrategia Europa 2020, en base a aquellos indicadores que guardan una relación más directa con el ámbito de las Políticas Activas. Estos objetivos son los siguientes:

- Aumento de la participación en el mercado de trabajo y reducción del desempleo.
- Reducción de la temporalidad y segmentación del mercado de trabajo.
- Reforzamiento del trabajo a tiempo parcial y flexibilidad interna de las empresas.
- Mejora y adecuación de las competencias profesionales a las necesidades del mercado.
- Promoción de una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo.
- Promoción de la igualdad de género en el mercado laboral.

Para la medición del nivel de desempeño asociado a cada objetivo por parte de las Comunidades Autónomas, se ha realizado una selección de los indicadores más representativos de cada uno de ellos, a partir de los cuales se estructurará el

análisis territorial de su evolución desde la aprobación de la Estrategia Española de Empleo.

OBJETIVO DE POLÍTICA DE EMPLEO	INDICADOR
Aumento de la Participación en el mercado de trabajo y reducción del desempleo	Tasa de Empleo (población de 20 a 64 años)
	Tasa de Empleo (Mujeres)
Reducción de la temporalidad y segmentación del mercado de trabajo	Tasa de Temporalidad
	Nº de Contratos de Fomento de la Contratación
	Nº de Contratos asociados a programas para personas jóvenes
Reforzamiento del trabajo a tiempo parcial y flexibilidad interna de las empresas	Porcentaje de personas trabajadoras a tiempo parcial
	Tasa de Parcialidad desagregada por Sexo
Mejora y adecuación de las competencias profesionales a las necesidades del mercado	Porcentaje de población adulta participante en acciones de Formación para el Empleo
	Nº de convocatorias para la Acreditación de Competencias Profesionales
Promoción de una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo	Tasa de Paro de Larga Duración, tanto global como desagregado por sexo
Promoción de la igualdad de género en el mercado laboral	Diferencia entre tasas de empleo de hombres y mujeres

4.1 Análisis territorial de la participación en el mercado de trabajo y evolución del desempleo.

El diseño de políticas dirigidas al aumento de la participación en el mercado de trabajo y la reducción del desempleo es esencial para garantizar el desarrollo de una sociedad y el progreso y bienestar de su población, por lo que la creación de empleo es y debe ser el objetivo central de la política económica.

No obstante, a pesar de que el objetivo fijado para España en el Consejo Europeo de junio de 2010 suponía una Tasa de Empleo del 74% en el año 2020 y un objetivo intermedio del 66% para el año 2015, no sólo no se ha avanzado hacia la consecución de dichos objetivos, sino que a nivel estatal se ha pasado de un 58,68% en 2011 a un 55,69%, lo que supone una reducción del volumen de

personas ocupadas respecto al total de la población en edad de trabajar de un 5,09%.

En la tabla siguiente, que recoge la evolución de la **Tasa de Empleo de la población entre 20 y 64 años**, se observa como dicho descenso ha sido generalizado en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, apreciándose una variación entre 2011 y 2013 bastante aproximada a la media nacional.

Asimismo, los mayores descensos en la Tasa de Empleo autonómica se han producido en aquellos territorios en los que el problema del desempleo tiene un carácter estructural, como Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha o Extremadura.

Por el contrario, únicamente se aprecia una progresión levemente positiva, pero muy por encima de la media nacional, en el caso de la Tasa de Empleo de las Islas Baleares, siendo además la única Comunidad Autónoma que actualmente ha llegado al objetivo intermedio fijado para el año 2015.

TABLA 5.- Evolución de la Tasa de Empleo en la población de 20-64 años por Comunidad Autónoma (%). Años 2011-2013

Comunidad Autónoma	TASA DE EMPLEO (20-64 años)			
	2011	2012	2013	Variación 2011-13
Andalucía	49,05	46,51	45,61	-7,00%
Aragón	63,55	63,27	60,94	-4,10%
Asturias, Principado de	56,82	55,15	53,72	-5,45%
Balears, Illes	66,49	66,81	67,10	0,92%
Canarias	52,59	49,95	48,55	-7,68%
Cantabria	62,27	60,69	58,33	-6,34%
Castilla y León	62,45	60,75	58,78	-5,88%
Castilla - La Mancha	56,90	52,73	52,56	-7,63%
Cataluña	63,60	60,76	60,99	-4,10%
Comunitat Valenciana	55,66	53,38	53,62	-3,67%
Extremadura	52,09	48,44	48,29	-7,30%
Galicia	60,63	59,26	57,74	-4,76%
Madrid, Comunidad de	64,57	64,40	62,46	-3,27%
Murcia, Región de	55,82	53,39	53,43	-4,28%
Navarra, Comunidad Foral de	67,00	65,02	62,62	-6,54%
País Vasco	66,49	63,07	62,00	-6,75%
Rioja, La	64,10	60,01	61,39	-4,23%
Total Nacional	58,68	56,56	55,69	-5,09%

Fuente: Encuesta de Población Activa (datos 3^{er} Trimestre, 2011-2013) y elaboración propia.

Entre las medidas que pueden explicar esta evolución positiva se encuentra el fortalecimiento y modernización del Servei d'Ocupació de les Illes Balears -SOIB,

que comenzó en el año 2009 y se ha consolidado a lo largo del periodo objeto de análisis.

El plan de mejora llevado a cabo por el servicio público de empleo balear se basó en la consecución de los siguientes objetivos:

- Consolidación del SOIB como organismo de intermediación, a través del aumento de al menos un 10% en la gestión de ofertas de trabajo.
- Ampliación de la red de oficinas, para la consecución de una mayor cobertura territorial.
- Incremento de la utilización de herramientas telemáticas de la oficina virtual del SOIB.

Además, se ha realizado un esfuerzo en el diagnóstico y conocimiento del mercado de trabajo, con el fin de adquirir tanto la capacidad de anticiparse a los posibles cambios del contexto laboral como el establecimiento de procesos de evaluación de los resultados de las Políticas Activas de Empleo bajo criterios de eficacia y eficiencia.

Por último, es preciso destacar en este sentido otro tipo de medidas como la colaboración directa de los ayuntamientos en los programas de contratación o el fomento del autoempleo, a través de la creación de un servicio de asesoramiento financiero y el refuerzo de los servicios de creación y consolidación de empresas.

En cuanto al otro indicador considerado para analizar el nivel de eficacia de las medidas autonómicas dirigidas a la mejora progresiva de la participación en el mercado de trabajo y la reducción del desempleo, la **Tasa de Empleo de las Mujeres**, se observa una tendencia global similar al indicador anterior, con un descenso medio en el conjunto del Estado de un 4,26%.

No obstante, si bien en términos relativos este descenso es inferior al registrado en la Tasa de Empleo de 20 a 64 años, hay que partir de la base de que este colectivo se encuentra todavía en una situación netamente desfavorable respecto a su acceso al empleo (50,61% en 2013).

Por ello, sería necesaria con urgencia la puesta en práctica de medidas específicas para favorecer el acceso y consolidación de la mujer en el mercado laboral en Comunidades Autónomas como Andalucía o Extremadura, donde la tasa de empleo femenina se sitúa en el tercer trimestre de 2013 en un 39,89% y 42,59% respectivamente.

Asimismo, en términos de evolución, hay que poner de manifiesto la reducción experimentada por Castilla-La Mancha (-7,69%), País Vasco (-7,41%) o la Comunidad Foral de Navarra (-9,49%), si bien las dos últimas se encontraban a la cabeza en este aspecto en 2011, junto con Cataluña.

En sentido contrario, las Comunidades Autónomas que han experimentado una menor reducción de la Tasa de Empleo en las mujeres han sido, de nuevo, las Islas Baleares (-1,02%) y La Rioja (-1,14%).

TABLA 6.- Evolución de la Tasa de Empleo femenina por Comunidad Autónoma (%). Años 2011-2013

Comunidad Autónoma	TASA DE EMPLEO (Mujeres)			
	2011	2012	2013	Variación 2011-13
Andalucía	42,12	41,65	39,89	-5,29%
Aragón	56,9	57,21	55,16	-3,06%
Asturias, Principado de	52,56	50,93	49,27	-6,26%
Baleares, Illes	63,79	61,84	63,14	-1,02%
Canarias	47,34	45,42	45,11	-4,71%
Cantabria	56,35	54,95	53,96	-4,24%
Castilla y León	54,76	52,01	51,57	-5,83%
Castilla - La Mancha	48,11	43,75	44,41	-7,69%
Cataluña	59,79	56,19	57,49	-3,85%
Comunitat Valenciana	50,04	47,89	48,63	-2,82%
Extremadura	43,55	40,2	42,59	-2,20%
Galicia	55,32	55,11	53,64	-3,04%
Madrid, Comunidad de	58,85	59,81	57,45	-2,38%
Murcia, Región de	48,78	48,49	46,61	-4,45%
Navarra, Comunidad Foral de	61,64	59,72	55,79	-9,49%
País Vasco	60,84	58,1	56,33	-7,41%
Rioja, La	57,85	52,96	57,19	-1,14%
Total Nacional	52,86	51,29	50,61	-4,26%

Fuente: Encuesta de Población Activa (datos 3^{er} Trimestre) y elaboración propia.

Dentro de las medidas para el fomento de la contratación estable del Plan de Empleo 2011-2015 de La Rioja, se estableció el Programa Mujer y Empleo, dirigido a favorecer la inserción en el mercado laboral de mujeres mediante el impulso de su contratación por corporaciones locales, instituciones sin ánimo de lucro, organismos públicos y la Universidad.

Del mismo modo, se ha prestado especial atención al desarrollo de programas asociados al fomento de políticas de igualdad en el mercado laboral:

- Programa de fomento del ejercicio del derecho de excedencia de trabajadores para el cuidado de hijos.
- Programa de fomento de la contratación de trabajadores en sustitución de los que se hayan acogido a la excedencia para el cuidado de hijos.
- Programa de fomento de la elaboración y puesta en marcha de planes de acción positiva para la conciliación de la vida laboral y familiar, la no discriminación y la igualdad.
- Programa de fomento de la promoción profesional de la mujer.

- Programa de fomento del empleo para la igualdad de oportunidades.

En el caso de las Islas Baleares, se han desarrollado medidas directas de empleo e incentivación de la contratación, prioritariamente para colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, entre los que se incluyen las mujeres.

Del mismo modo, se han tomado medidas conducentes a garantizar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el acceso, permanencia y promoción en el puesto de trabajo, así como para propiciar una distribución sectorial más igualitaria entre los dos sexos.

4.2 Análisis territorial de la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo.

El siguiente objetivo de empleo a partir del cual se ha realizado el análisis de la eficacia de las Políticas Activas desarrolladas en el ámbito autonómico se basa en la reducción de la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo, entendida como la dualidad existente entre personas trabajadoras con contrato indefinido frente a aquellas con contrato temporal.

En primer lugar, atendiendo a la evolución de la **Tasa de Temporalidad** existente entre la población ocupada de las distintas Comunidades Autónomas se puede observar que, entre el tercer trimestre de 2011 y el mismo periodo de 2013, este indicador se ha reducido en el conjunto del Estado del 26% al 24,3%, lo que supone una minoración del 6,54%.

No obstante, se aprecia un repunte de este indicador en algunas Comunidades Autónomas respecto a 2012, lo que podría venir motivado por la finalización o desaparición de medidas de fomento de la contratación indefinida.

Este comportamiento se observa claramente en Castilla y León, Comunidad Valenciana y, de forma aún más acusada, en Cantabria.

El caso contrario lo representa la Comunidad Foral de Navarra, donde la Tasa de Temporalidad ha disminuido un 22,14%, seguido, a cierta distancia, de Aragón, Canarias, País Vasco o la Comunidad de Madrid.

La mejora de la calidad del empleo ha constituido uno de los objetivos estratégicos del Servicio Navarro de Empleo, tanto en el 4º Plan de Empleo de Navarra (2009-2012) como en el Plan de Actuaciones en Empleo 2013.

Por ello, y con el fin de mejorar la coordinación interdepartamental, se consideró la necesidad de crear una Comisión de Trabajo Permanente en materia de estabilidad en el empleo, compuesta por los Sindicatos más representativos, la Confederación de Empresarios, la Dirección General de Trabajo y la Inspección de Trabajo, para el desarrollo de programas de intervención específicos a partir de las irregularidades que se detectasen.

**TABLA 7.- Evolución de la Tasa de Temporalidad por Comunidad Autónoma
(% sobre Total de Contratación). Años 2011-2013**

Comunidad Autónoma	TASA DE TEMPORALIDAD			
	2011	2012	2013	Variación 2011-13
Andalucía	34,3	31,6	31,0	-9,62
Aragón	25,0	22,2	22,2	-11,20
Asturias, Principado de	26,1	23,7	23,5	-9,96
Balears, Illes	30,3	26,2	29,2	-3,63
Canarias	33,4	27,4	29,8	-10,78
Cantabria	22,3	20,8	24,7	10,76
Castilla y León	23,2	22,0	23,1	-0,43
Castilla - La Mancha	26,7	23,8	24,6	-7,87
Cataluña	21,2	19,0	20,0	-5,66
Comunitat Valenciana	27,6	27,7	28,3	2,54
Extremadura	36,5	36,2	34,9	-4,38
Galicia	25,9	24,3	24,5	-5,41
Madrid, Comunidad de	18,8	18,2	16,8	-10,64
Murcia, Región de	35,1	32,7	34,8	-0,85
Navarra, Comunidad Foral de	28,0	23,3	21,8	-22,14
País Vasco	23,3	21,5	20,8	-10,73
Rioja, La	21,1	18,5	20,5	-2,84
Total Nacional	26,0	24,0	24,3	-6,54

Fuente: Encuesta de Población Activa (3^{er} Trimestre) y elaboración propia.

Asimismo, se han llevado a cabo medidas de impulso de la contratación indefinida inicial para colectivos con mayores dificultades de inserción, medidas para evitar el encadenamiento de contratos mediante el control de la causalidad en la contratación temporal, así como el fomento del empleo indefinido en las Administraciones Públicas.

El siguiente indicador relativo al análisis de la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo, ha sido el **número de contratos de fomento de la contratación indefinida** realizados en las distintas Comunidades Autónomas entre 2011 y 2013. El contrato de fomento de la contratación indefinida tiene como objetivo facilitar el empleo estable para aquellas personas en situación de desempleo o que estén sujetas a una relación laboral de carácter temporal, pertenecientes a los distintos colectivos considerados prioritarios (mujeres, menores de 30 años, mayores de 45 años, parados de larga duración o personas con alguna discapacidad), concertándose por tiempo indefinido.

TABLA 8.- Evolución del Nº de Contratos de Fomento de la contratación indefinida por Comunidad Autónoma. Años 2011-2013

Comunidad Autónoma	Nº DE CONTRATOS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA			
	2011	2012	2013	Variación 2011-13
Andalucía	21.955	6.046	3.739	-82,97
Aragón	5.660	2.073	1.484	-73,78
Asturias, Principado de	4.221	1.355	883	-79,08
Balears, Illes	4.169	1.555	965	-76,85
Canarias	7.093	2.124	1.381	-80,53
Cantabria	1.986	706	522	-73,72
Castilla y León	9.730	3.103	1.902	-80,45
Castilla - La Mancha	5.342	1.903	1.406	-73,68
Cataluña	28.745	10.040	6.482	-77,45
Comunitat Valenciana	16.972	5.184	3.423	-79,83
Extremadura	3.672	1.072	631	-82,82
Galicia	11.261	3.376	2.108	-81,28
Madrid, Comunidad de	32.773	12.288	8.199	-74,98
Murcia, Región de	4.029	1.353	857	-78,73
Navarra, Comunidad Foral de	3.251	979	483	-85,14
País Vasco	8.864	2.975	2.082	-76,51
Rioja, La	1.295	450	259	-80,00
Total Nacional	171.443	56.682	36.878	-78,49

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal – Estadísticas de Contratos (3^{er} Trimestre) y elaboración propia.

A lo largo de los tres últimos años, tal y como se refleja en la tabla-resumen anterior, el comportamiento observado de la contratación a través de esta modalidad ha sido el inverso al deseado, registrándose una disminución del 78,49% en el conjunto del Estado. Los motivos que pueden explicar este descenso son los siguientes:

- El condicionamiento de la contratación a las características de un programa de empleo de duración determinada.
- La concentración de esfuerzos, por parte de las administraciones competentes, hacia programas relacionados con aquellos colectivos más afectados por el desempleo, como los jóvenes.

Se aprecia que este descenso ha sido mucho más acusado entre los años 2011 y 2012, percibiéndose cierta estabilización en 2013 en Comunidades Autónomas como Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha o País vasco.

No obstante, no es reseñable el análisis en profundidad de las medidas llevadas a cabo por ninguna Comunidad Autónoma en relación a esta modalidad de contratación.

Para finalizar con la evaluación de las Políticas Activas de Empleo vinculadas al objetivo de reducción de la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo, se ha examinado el desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas de programas y medidas conducentes a la mejora del **número de contratos asociados a programas para personas jóvenes**.

El desempleo juvenil, como se ha comentado anteriormente en este informe, constituye una de las principales lacras estructurales del contexto laboral a nivel estatal, por lo que es fundamental profundizar en el tratamiento y actuación de las Comunidades Autónomas en torno a esta problemática.

En este sentido, es necesario precisar que, además de las distintas medidas y programas desarrollados por las administraciones autonómicas de forma específica en su territorio, el comportamiento de este indicador durante el periodo analizado se ha visto afectado positivamente por dos nuevas medidas de carácter estatal en materia de contratación laboral:

- Contrato para la formación y el aprendizaje (Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto); Este contrato tiene por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa, con actividad formativa recibida en el marco del sistema de Formación Profesional para el Empleo o del Sistema Educativo.

El colectivo destinatario está formado por mayores de 16 y menores de 25 años sin cualificación profesional, es decir, que, carezcan de titulación universitaria, de Formación Profesional o un Certificado de Profesionalidad, tengan o no el título de Enseñanza Secundaria Obligatoria. Asimismo, de forma transitoria, hasta el 31 de diciembre de 2013, se ha hecho extensible a mayores de 25 y menores de 30 años sin cualificación profesional.

- Contratación indefinida de un joven por microempresas y empresarios autónomos (Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo); Modalidad de contrato dirigida a empresas con una plantilla igual o inferior a nueve trabajadores, así como trabajadores autónomos, que contraten de manera indefinida, a tiempo completo o parcial, a un joven desempleado menor de 30 años.

Las empresas acogidas a esta tipología de contrato tendrán derecho a una reducción del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado durante el primer año de contrato.

Si bien el comportamiento general de este indicador entre 2011 y 2013 puede considerarse positivo, este no ha sido homogéneo, destacando una fuerte expansión entre 2011 y 2012 y una clara ralentización posterior.

Además, aquellas Comunidades Autónomas en las que el desempleo tiene un mayor carácter estructural, con índices de paro más altos y dificultades en la

creación de empleo, son las que precisamente ofrecen una evolución menor del indicador.

TABLA 9.- Evolución del Nº de Contratos asociados a programas para personas jóvenes por Comunidad Autónoma. Años 2011-2013

Comunidad Autónoma	Nº DE CONTRATOS ASOCIADOS A PROGRAMAS PARA PERSONAS JÓVENES			
	2011	2012	2013	Variación 2011-13
Andalucía	320	1.784	826	158,13
Aragón	38	739	491	1.192,11
Asturias, Principado de	32	487	203	534,38
Balears, Illes	59	796	378	540,68
Canarias	116	831	457	293,97
Cantabria	9	287	140	1.455,56
Castilla y León	58	1.266	639	1.001,72
Castilla - La Mancha	64	794	421	557,81
Cataluña	228	4.022	2.173	853,07
Comunitat Valenciana	279	1.833	854	206,09
Extremadura	46	379	204	343,48
Galicia	75	1.261	691	821,33
Madrid, Comunidad de	349	5.261	3.434	883,95
Murcia, Región de	32	441	206	543,75
Navarra, Comunidad Foral de	6	347	153	2.450,00
País Vasco	16	893	490	2.962,50
Rioja, La	6	168	64	966,67
Total Nacional	1.733	21.589	11.824	582,29

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal – Estadísticas de Contratos (3^{er} Trimestre) y elaboración propia.

En términos porcentuales, el mayor incremento se registra en la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco, aunque hay que destacar que ambos territorios partían claramente de un menor número de contratos de este tipo en el año 2011, lo que presumiblemente se explica por la falta de adaptación del programa estatal anteriormente comentado a las características de su población joven.

En el caso de Navarra, la planificación estratégica en materia de empleo, recogida en el IV Plan de Empleo 2009-2012 y el Plan de Actuaciones de Empleo de 2013, ha pretendido incidir en dos aspectos fundamentales que guardan una gran relación con las actuaciones específicas para la mejora de la empleabilidad de la población joven:

- La creación de condiciones óptimas para la mejora de las competencias de los trabajadores y trabajadoras, empresariado, mandos intermedios y personal directivo, con el fin de facilitar la implantación de empresas o proyectos empresariales de mayor valor añadido, que fundamenten su capacidad productiva en el conocimiento.

- La articulación de políticas que mejoren las condiciones de partida de los colectivos más vulnerables al mercado de empleo, facilitando su acceso a la formación en condiciones adecuadas a sus circunstancias y posibilidades.

Para la consecución de estos objetivos, en relación con la mejora de la empleabilidad de las jóvenes y los jóvenes navarros, hay que destacar la puesta en marcha de los siguientes programas:

- Desarrollo de procesos de intervención integrales con colectivos específicos.
- Refuerzos de programas mixtos de formación y empleo, dada su eficacia demostrada en la inserción de colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral, como los jóvenes.
- Definición y desarrollo de un modelo formativo de calidad, como eje estratégico de la competitividad navarra, cimentado en:
 - Un análisis continuo de la realidad formativa para el empleo en Navarra (necesidades, prioridades, evaluación, planificación y ejecución de programas adecuados a diferentes colectivos, territorios y sectores).
 - Adecuación de la formación a las necesidades del mercado de trabajo y de la población trabajadora.
 - Formación ligada a sectores emergentes y de la Economía del Conocimiento.

Con estas medidas, el Servicio Navarro de Empleo ha pretendido la consecución de un mercado laboral al que los jóvenes puedan acceder de acuerdo a su capacitación formativa, logrando de esta forma la autonomía personal necesaria para desarrollar su proyecto profesional y de vida.

En el caso del País Vasco, la Estrategia Vasca de Empleo 2011-2014 determinó como primer objetivo de los instrumentos de política de empleo la actuación contra ciertas tendencias hacia el desempleo estructural, que suele perjudicar principalmente a los colectivos más vulnerables.

Por ello, uno de los ejes de dicha Estrategia se está basando en el fomento del empleo de los jóvenes y la mejora de la transición educación-empleo, a través de medidas y actuaciones específicas que favorezcan la incorporación de este colectivo al mercado de trabajo.

Las distintas medidas desarrolladas están dirigidas a la reducción del desempleo juvenil y la facilitación del tránsito del sistema educativo al mercado de trabajo, a través de la mejora de la cualificación, el impulso del emprendimiento y el acceso a la primera experiencia profesional.

Asimismo, en términos absolutos, es necesario hacer mención a la evolución del número de contratos para jóvenes tanto en Cataluña como en la Comunidad de Madrid.

Dentro del Plan de Desarrollo de las Políticas Activas de Empleo en Cataluña 2012-2013, y en consonancia con el Plan General de Empleo de Cataluña-Estrategia

Catalana de Empleo 2012-2020, se están desarrollando servicios específicos de Políticas Activas dirigidos a colectivos, delimitándose una línea de medidas para jóvenes menores de 30 años:

- Paquete de medidas para jóvenes en situación de desempleo con baja cualificación fuera del sistema educativo, y en situación o riesgo de exclusión.
 1. Adquisición de competencias básicas con 'cata de oficios'; cuyo objetivo es acercar a las personas jóvenes en situación de desempleo, con bajos niveles de cualificación alcanzados, y en situación o riesgo de exclusión social al mundo de la empresa, como primer paso para poder definir un itinerario profesional mediante la adquisición de competencias básicas.
 2. Formación para la inserción a medida de las necesidades de las empresas y con compromiso de contratación; medida dirigida a proporcionar a las personas jóvenes en situación de desempleo con bajos niveles de cualificación alcanzados, oportunidades de empleo y formación orientadas a la inserción.
 3. Mentoría para jóvenes (programa experimental); con el fin de acercar a este colectivo de jóvenes a la empresa y ayudarlo a definir un itinerario profesional propio.
 4. Proyecto de motivación prelaboral de jóvenes parados con baja cualificación y en situación de exclusión, a través del deporte, la música o el teatro (programa experimental); enfocado a motivar a jóvenes en situación de desempleo, con baja cualificación, que se encuentran fuera del sistema educativo y en situación de exclusión social, como paso previo para poder integrarlos en dispositivos de orientación profesional.
- Paquete de medidas para jóvenes en situación de desempleo con bajas cualificaciones y procedentes de sectores de actividad en retroceso.
 1. Orientación, formación y acompañamiento a la inserción en empresas; dirigido a proporcionar a las personas jóvenes en situación de desempleo con baja cualificación (y que proceden de sectores en retroceso) un itinerario de orientación, formación y acompañamiento a la inserción en empresas.
 2. Cualificación mediante la formación con prácticas y la acreditación de competencias; medida concebida para acompañar a las personas jóvenes en situación de desempleo procedentes de sectores en retroceso en la redefinición de su objetivo profesional y la mejora de la empleabilidad mediante su recualificación.
 3. Programa de financiación de acciones formativas; con el objetivo de fomentar el acceso a una formación especializada.
- Paquete de medidas para la inserción de jóvenes con bajos niveles de cualificación alcanzados, que están fuera del sistema educativo y formativo y no trabajan.
 1. Cualificación profesional y fomento de la inserción de jóvenes con bajos niveles de cualificación, que están fuera del sistema educativo y

formativo y no trabajan; para mejorar la cualificación profesional de las personas jóvenes en situación de desempleo con déficits formativos y baja cualificación, facilitando su inserción en las empresas y fomentando, si se considera conveniente, su retorno al sistema educativo.

- Paquete de medidas para jóvenes que acrediten estudios secundarios postobligatorios o superiores, y con poca experiencia profesional.
 1. Orientación profesional para personas tituladas universitarias y en formación profesional; con el fin de proporcionar a la juventud con titulación universitaria y en formación profesional una orientación y acompañamiento a la búsqueda de trabajo, de manera previa a la finalización de los estudios, que facilite la transición escuela - trabajo.
 2. Asesoramiento para proyectos de movilidad con formación en idiomas; dirigido a proporcionar a las personas jóvenes tituladas en ciclos formativos de Grado Superior o titulaciones universitarias recursos para la movilidad internacional.
 3. Adquisición de experiencia laboral mediante la realización de prácticas profesionales en empresas; enfocado a proporcionar a la juventud sin experiencia laboral previa una oportunidad de adquirir experiencia en un entorno de trabajo real.
 4. Programa de financiación de acciones formativas, prioritariamente dirigido a mujeres en situación de desempleo con estudios superiores; para fomentar el acceso de las personas en situación de desempleo con estudios superiores, prioritariamente mujeres, a una formación especializada en centros de enseñanza superior o escuelas de negocios de referencia.

En la Comunidad de Madrid, por otro lado, se está desarrollando el Plan de Empleo y Formación, un plan mixto en el que las personas en situación de desempleo reciben Formación Profesional Ocupacional, en alternancia con la práctica profesional. Está compuesto por los siguientes programas:

- Programas de Escuelas Taller, Casa de Oficios y Unidades de Promoción Laboral.
- Programa de Talleres de Empleo.
- Programa FINNOVA, enmarcado dentro de las actuaciones de fomento, mejora y promoción del empleo y dirigido a demandantes de empleo procedentes de la Formación Profesional Reglada, mediante la realización de prácticas no laborales en centros públicos de investigación de la Comunidad de Madrid, y a personas con titulación media y universitaria, mediante la concesión de ayudas para la contratación en prácticas en áreas de investigación de las universidades madrileñas.

4.3 Análisis territorial de la evolución del trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad interna de las empresas.

La Estrategia Europa 2020 establece, como tercer objetivo de empleo, la realización de los ajustes necesarios en el mercado de trabajo para la consecución de una adecuada flexibilidad interna de las empresas, mediante mecanismos como la reducción de jornada o la contratación a tiempo parcial, evitando que los ajustes recaigan sobre el empleo necesariamente.

No obstante, para que el establecimiento de estos ajustes surta el efecto deseado, es preciso recalcar que estos mecanismos de flexibilidad deben ir acompañados, simultáneamente, de otros conducentes a garantizar la seguridad laboral de la población trabajadora, hacia un concepto integrado de flexiseguridad sobre el que es necesario incidir.

En cuanto a la evolución del **porcentaje de personas trabajadoras con contrato a tiempo parcial**, a nivel estatal se ha producido un incremento del 16,44%, pasando la proporción respecto al total de un 13,2% a un 15,4%.

Por Comunidades Autónomas, destaca la evolución experimentada en el Principado de Asturias, Cantabria o Galicia.

**TABLA 10.- Evolución de la Contratación a Tiempo Parcial por Comunidad Autónoma (%).
Años 2011-2013**

Comunidad Autónoma	PERSONAS TRABAJADORAS A TIEMPO PARCIAL (%)			
	2011	2012	2013	Variación 2011-13
Andalucía	14,6	16,5	17,0	16,78
Aragón	12,5	13,0	14,5	15,74
Asturias, Principado de	10,1	13,5	13,2	31,39
Balears, Illes	12,7	13,9	13,1	2,54
Canarias	13,7	13,6	16,4	19,99
Cantabria	11,6	12,6	14,6	25,76
Castilla y León	12,9	13,4	15,5	20,69
Castilla - La Mancha	12,3	13,1	13,9	12,81
Cataluña	13,1	13,4	14,9	13,52
Comunitat Valenciana	16,1	18,3	18,8	16,96
Extremadura	13,4	13,0	15,6	16,31
Galicia	11,9	12,8	14,7	23,76
Madrid, Comunidad de	10,8	12,6	13,2	22,13
Murcia, Región de	13,6	15,8	16,1	18,46
Navarra, Comunidad Foral de	14,3	16,7	15,4	7,84
País Vasco	14,7	14,6	15,2	3,49
Rioja, La	15,5	13,9	15,7	1,34
Total Nacional	13,2	14,4	15,4	16,44

Fuente: Encuesta de Población Activa (3^{er} Trimestre) y elaboración propia.

En el caso de Asturias, dentro de las actuaciones para el fomento del empleo y la calidad del mismo, se ha llevado a cabo un Plan Extraordinario de Fomento de la Contratación, tanto indefinida a tiempo parcial como para fijos discontinuos, que ha contribuido a pasar de un 10,1% en 2011 a un 13,2% en 2013 en la Tasa de Parcialidad.

El objetivo de estas medidas ha consistido en mejorar la calidad del empleo de aquellas personas contratadas a tiempo parcial y, por otro lado, facilitar que las empresas puedan conocer y utilizar estas fórmulas de contratación, permitiéndoles mejorar su capacidad de atracción y retención de personal. Esta medida se ha dirigido a la contratación indefinida de los trabajadores que lo sean en la modalidad de fijo discontinuo o indefinido a tiempo parcial, entre el 40% y el 80% de la jornada, y que hubieran tenido una relación temporal anterior con la misma empresa.

En Cantabria, se establecieron subvenciones de fomento del empleo indefinido a través de la financiación de programas dirigidos al mantenimiento del empleo con medidas de flexibilidad interna en las pequeñas y medianas empresas, mediante la consolidación del empleo como alternativa al despido.

Por último, en Galicia, dentro del Plan Estratégico de Galicia 2010-2014 – Horizonte 2020, uno de los pilares del proceso de dinamización económica, crecimiento y empleo está siendo la búsqueda de la consecución de empleo de calidad y un incremento en las tasas de empleo, mediante el impulso de formas de organización del trabajo enfocadas en el ámbito de la flexiseguridad.

Para profundizar en el estudio del nivel de consecución de este objetivo, y siendo conscientes de que no ha sido posible disponer de datos territoriales acerca de otros aspectos de interés como sería el número personas trabajadoras acogidas a reducción de jornada, se ha considerado pertinente el análisis de un indicador que complementa la información aportada anteriormente, a través de la **tasa de parcialidad desagregada por sexo**.

Este indicador permitirá arrojar luz sobre si las medidas emprendidas para el fomento del trabajo a tiempo parcial se están llevando a cabo de forma igualitaria o, por el contrario, están incidiendo principalmente sobre el acceso y mantenimiento del empleo de uno de los dos sexos.

TABLA 11.- Evolución de la Tasa de Parcialidad por Comunidad Autónoma, desagregada por Sexo (%). Años 2011-2013

Comunidad Autónoma	Tasa de Parcialidad											
	Hombres				Mujeres				TOTAL			
	2011	2012	2013	Variación (%)	2011	2012	2013	Variación (%)	2011	2012	2013	Variación (%)
Andalucía	6,9	7,7	8,9	28,37	24,9	27,4	27,6	10,56	14,6	16,5	17,0	16,78
Aragón	4,8	4,0	5,6	16,52	22,5	24,3	25,6	13,72	12,5	13,0	14,5	15,74
Asturias, Principado de	3,1	4,3	3,8	23,11	18,0	24,0	23,8	32,16	10,1	13,5	13,2	31,39
Balears, Illes	6,1	7,9	8,0	30,22	20,2	20,9	19,0	-5,90	12,7	13,9	13,1	2,54
Canarias	8,9	8,3	10,3	15,52	19,7	20,0	23,6	19,77	13,7	13,6	16,4	19,99
Cantabria	3,6	3,7	6,3	77,56	21,3	23,3	24,1	13,57	11,6	12,6	14,6	25,76
Castilla y León	4,8	5,5	7,0	44,56	23,5	24,3	26,8	14,10	12,9	13,4	15,5	20,69
Castilla - La Mancha	3,9	5,2	5,6	45,48	24,7	24,8	25,9	4,47	12,3	13,1	13,9	12,81
Cataluña	5,3	6,1	7,5	41,98	22,0	21,8	22,9	4,36	13,1	13,4	14,9	13,52
Comunitat Valenciana	7,9	9,4	10,1	28,28	26,4	29,5	29,5	11,84	16,1	18,3	18,8	16,96
Extremadura	5,1	5,0	6,3	23,81	25,4	24,6	27,8	9,23	13,4	13,0	15,6	16,31
Galicia	5,0	6,0	7,3	46,17	20,0	20,4	23,1	15,31	11,9	12,8	14,7	23,76
Madrid, Comunidad de	5,1	7,0	7,7	50,71	17,3	18,6	19,3	11,40	10,8	12,6	13,2	22,13
Murcia, Región de	6,5	7,5	8,7	34,28	23,4	26,5	26,0	11,08	13,6	15,8	16,1	18,46
Navarra, Comunidad Foral de	4,1	6,8	5,5	32,91	26,7	28,6	28,0	4,94	14,3	16,7	15,4	7,84
País Vasco	5,0	5,3	5,6	13,01	26,0	25,3	26,2	0,70	14,7	14,6	15,2	3,49
Rioja, La	5,2	3,5	5,8	11,30	28,4	27,2	27,3	-3,72	15,5	13,9	15,7	1,34
Total Nacional	5,8	6,7	7,8	34,37	22,4	23,6	24,5	9,46	13,2	14,4	15,4	16,44

Fuente: Encuesta de Población Activa (3^{er} Trimestre) y elaboración propia.

Conforme a los datos reflejados en la tabla anterior, se puede observar un fuerte crecimiento en cuanto a la tasa de parcialidad en el caso de los hombres en la totalidad de Comunidades Autónomas.

No obstante, este elevado incremento de la variación porcentual se debe principalmente a que este tipo de contratación ha predominado, y sigue predominando, entre las mujeres trabajadoras, por razones que van desde el mayor desarrollo de este contrato en sectores con sobrerrepresentación femenina hasta la persistencia de una cultura tradicional en la que algunas empresas siguen mostrando cierta predilección por esta contratación para aquellas mujeres “con cargas familiares”.

En la medida en que se lleve a cabo una redefinición de esta cultura, a través de las adecuadas acciones de fomento de la corresponsabilidad y la conciliación de la vida familiar y laboral sin distinciones por razón de sexo, será previsible, y deseable, que se tienda hacia una equiparación de la contratación a tiempo parcial por sexos, más allá de los efectos provocados por la crisis económica, la inestabilidad laboral y el crecimiento de este tipo de contratación a causa de las medidas de flexibilidad interna impuestas por las empresas.

4.4 Análisis territorial de la adecuación de las competencias profesionales a las necesidades del mercado

La Formación Profesional para el Empleo se constituye como un ámbito fundamental dentro de las Políticas Activas de Empleo, por su capacidad estratégica para adecuar la cualificación y competencias profesionales de la población en edad de trabajar a las necesidades del mercado de trabajo, garantizando así un funcionamiento eficiente del mismo.

Por ello, la Estrategia Europa 2020 recoge dentro de sus objetivos la necesidad de mejorar las competencias profesionales en relación a las necesidades del mercado, con el fin de fomentar la optimización de la educación y el aprendizaje, adecuándolo a los cambios del modelo productivo actual.

Con objeto de proceder a un preciso estudio comparado de la evolución experimentada en relación a este objetivo en cada una de las Comunidades Autónomas, a partir de la aprobación de la Estrategia Española de Empleo, se ha establecido como primer indicador el análisis del **porcentaje de población adulta participante en actuaciones de Formación para el Empleo** en cada territorio.

Además, al tratarse de una tasa, este indicador permite establecer comparaciones en cuanto al nivel de participación de la población de cada Comunidad Autónoma en acciones conducentes a la mejora de su cualificación.

No obstante, antes de pasar a comentar los resultados obtenidos, es necesario mencionar que su cálculo y análisis se encuentra condicionado por la existencia de las siguientes limitaciones:

- Los datos disponibles publicados sobre este aspecto hacen referencia a los años 2011 y 2012, no habiendo sido posible la obtención de información respecto a la población adulta participante en Formación para el Empleo a lo largo del año 2013.
- Asimismo, los datos reflejados en la tabla siguiente se han calculado sobre la población participante en acciones de formación dirigidas prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas y en acciones de formación dentro de las empresas (o formación de demanda), ya que los últimos datos publicados en relación a la formación desarrollada prioritariamente para personas ocupadas corresponden al año 2011, lo que imposibilita su inclusión.

A pesar de estas limitaciones, se ha considerado pertinente la inclusión de este indicador dada su importancia como elemento de referencia sobre la eficacia de las Políticas Activas de Empleo llevadas a cabo a nivel territorial para la mejora de la adecuación de las competencias profesionales a las necesidades del mercado de trabajo.

TABLA 12.- Evolución de la Población adulta participante en Formación para el Empleo por Comunidad Autónoma (%). Años 2011-2012

Comunidad Autónoma	PERSONAS ADULTAS PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO (%)		
	2011	2012	Variación 2011-13
Andalucía	6,9	6,5	-5,70
Aragón	8,5	9,3	9,55
Asturias, Principado de	7,4	7,6	2,91
Baleares, Illes	7,9	8,7	9,86
Canarias	6,3	6,4	2,10
Cantabria	7,3	8,0	9,79
Castilla y León	6,7	6,8	0,82
Castilla - La Mancha	5,6	5,9	3,86
Cataluña	9,2	10,6	15,35
Comunitat Valenciana	7,2	7,2	0,83
Extremadura	5,6	5,8	3,81
Galicia	7,3	7,2	-1,67
Madrid, Comunidad de	12,3	13,2	7,76
Murcia, Región de	7,2	7,6	6,06
Navarra, Comunidad Foral de	9,4	9,7	3,07
País Vasco	9,2	9,5	3,41
Rioja, La	6,6	7,2	9,26
Total Nacional	8,2	8,6	4,92

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Anuario de Estadísticas, y elaboración propia.

A partir de los resultados obtenidos, el primer aspecto a resaltar es la heterogeneidad existente entre las distintas Comunidades Autónomas en cuanto a

la participación de su población adulta en acciones de Formación para el Empleo, considerando como tal a efectos de cálculo, como se ha comentado, la formación para personas desempleadas y la que se realiza en las empresas.

Así, según datos de 2012, se observa una mayor participación en aquellas Comunidades Autónomas que con un tejido empresarial más asentado y pujante, como Comunidad de Madrid, Cataluña, Navarra, País Vasco o Aragón, frente a aquellas en las que tradicionalmente han existido desajustes estructurales en términos de desempleo y/o dispersión de la población, como Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias, Andalucía o Castilla y León.

En cuanto a la evolución de la participación desde la aprobación de la Estrategia Española de Empleo también se observa un comportamiento dispar, predominando aquellas Comunidades Autónomas en las que se estanca e incluso desciende el porcentaje de participantes, caso de Galicia y Andalucía.

Tal y como se ha comentado reiteradamente en este informe, habría que reflexionar sobre el efecto negativo que los recortes en Políticas Activas, y específicamente en Formación para el Empleo, están teniendo sobre la capacidad de las personas para mejorar su cualificación como herramienta efectiva para el acceso o mantenimiento de un empleo, y más aún acerca de las repercusiones que estas medidas cortoplacistas pueden tener a medio y largo plazo sobre la adecuación de las competencias profesionales de la población a las necesidades reales del mercado de trabajo.

En términos positivos, destaca el incremento porcentual de participación en acciones de formación experimentado entre los años 2011 y 2012 en Cataluña, un 15,35%, muy superior al del resto de territorios.

En este sentido, Cataluña llevó a cabo una redefinición de sus Políticas Activas de Empleo y específicamente en el ámbito de la Formación para el Empleo en 2011, en respuesta a los cambios producidos en el contexto normativo y estratégico como consecuencia de la publicación del Real Decreto 3/2011 y la aprobación de la Estrategia Española de Empleo.

Esta redefinición se plasmó en el Plan de Desarrollo de las Políticas Activas de Empleo de Catalunya (PDPA) 2012-2013, que recoge la concreción de los servicios en materia de orientación y, sobre todo, cualificación de la población.

Así, las actuaciones de Formación para el Empleo previstas en el PDPA y desarrolladas en Cataluña durante este periodo se han estructurado en relación a los siguientes ámbitos de cualificación:

- *Formación profesionalizadora:* programas formativos específicos y adaptados a las necesidades de las personas, las empresas y los territorios. Estos programas se dirigen a personas que están en activo, ya estén ocupadas o prioritariamente en situación de desempleo. El SOC en esta

modalidad formativa se centra en la cualificación orientada a la obtención de certificados de profesionalidad.

- *Formación en competencias base*: formación que tiene por objetivo la mejora de las competencias base (búsqueda de empleo, catalán, castellano, conocimientos informáticos, etc.).
- *Formación en competencias transversales*: formación que tiene por objetivo la mejora de las competencias transversales, referentes al conjunto de capacidades, habilidades y actitudes necesarias para dar respuesta a situaciones laborales de diversa complejidad, y que tienen un carácter transversal en muchas ocupaciones y contextos.

Por otro lado, además de las distintas acciones de Formación para el Empleo llevadas a cabo en las distintas Comunidades Autónomas, es preciso realizar una mención especial a la evolución a nivel territorial de los **dispositivos de Acreditación de Competencias Profesionales** como mecanismo para el reconocimiento formal de la cualificación de los trabajadores y trabajadoras que disponen de una capacitación profesional no acreditada.

Los dispositivos de Acreditación de Competencias Profesionales son los sistemas que permiten demostrar la capacitación de una persona para el desempeño de una actividad profesional, conducentes a la obtención de una acreditación oficial. El procedimiento consta de tres fases, existiendo la posibilidad de disponer del asesoramiento de un orientador para la obtención de la información, orientación y apoyo durante el proceso:

1. Asesoramiento; revisión de documentación y elaboración de un informe.
2. Evaluación de la competencia profesional; análisis de la documentación e informe del asesor. Puede implicar el requerimiento de realización de una prueba de capacitación.
3. Acreditación y registro; si la evaluación es positiva se obtendrá la acreditación de las competencias profesionales, además de un informe personalizado indicando la formación más adecuada a cada caso.

El objetivo fundamental de los dispositivos de Acreditación de Competencias Profesionales se basa en ofrecer a los trabajadores y trabajadoras, ocupados o en situación de desempleo, la posibilidad de obtener una acreditación oficial que reconozca su capacitación para el desempeño de competencias asociadas a un puesto de trabajo para la que no dispongan de acreditación oficial, fruto de su experiencia o su participación en acciones formativas no certificables.

La principal ventaja que supone su utilización consiste en otorgar una certificación oficial a aquellas personas que, teniendo las competencias necesarias para el desarrollo de un puesto de trabajo, carecen de una titulación que les permita optar a ofertas de trabajo relacionadas con la misma, convirtiéndose además en una herramienta fundamental para la activación laboral de trabajadores a través de la definición de itinerarios formativos.

A nivel estatal, cada Comunidad Autónoma tiene plena libertad para establecer el mecanismo de análisis y evaluación que considere más adecuado.

TABLA 13.- Evolución del Nº de Convocatorias autonómicas de Acreditación de Competencias Profesionales por Comunidad Autónoma. Años 2011-2013

Comunidad Autónoma	CONVOCATORIAS AUTONÓMICAS DE ACREDITACIÓN DE COMPETENCIAS PROFESIONALES			
	2011	2012	2013	TOTAL
Andalucía	5		17	22
Aragón	4	2	11	17
Asturias, Principado de	3			3
Baleares, Illes		9	6	15
Canarias	3		11	14
Cantabria		2		2
Castilla y León	4		2	6
Castilla - La Mancha	3			3
Cataluña	11		10	21
Comunitat Valenciana	3		3	6
Extremadura	3		2	5
Galicia	10	36	23	69
Madrid, Comunidad de				0
Murcia, Región de		5	3	8
Navarra, Comunidad Foral de	21			21
País Vasco	5			5
Rioja, La	2	6		8
Total Nacional	77	60	88	225

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (TodoFP.es) y elaboración propia.

En este sentido, en la tabla anterior se reflejan las diferentes **convocatorias para la acreditación de competencias** llevadas a cabo durante los años 2011, 2012 y 2013, poniéndose de manifiesto la desigual implantación de este mecanismo a nivel territorial.

Así, mientras que la Comunidad de Madrid no ha llevado a cabo ninguna convocatoria para la acreditación de competencias, otras administraciones como Andalucía, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra y, especialmente, Galicia han utilizado asiduamente este dispositivo para la certificación de competencias de su población trabajadora.

Cabe destacar en este análisis, tanto por volumen de convocatorias como por la continuidad en la publicación de estas, el caso de Galicia, donde en los tres últimos años se han realizado 69 procedimientos de acreditación de competencias relacionados con una amplia diversidad de familias profesionales, lo que supone más del 30% de las convocatorias llevadas a cabo entre 2011 y 2013 en el conjunto del Estado.

Estas convocatorias abarcan a prácticamente la totalidad de familias profesionales, si bien destacan en número aquellas relacionadas con:

- Unidades de competencia asociadas a ocupaciones de sectores de actividad estratégicos y/o con tradición en la Comunidad Autónoma Gallega, en los que se identifica un elevado volumen de trabajadores cualificados por medio de la experiencia pero que carecen de titulación certificada, tales como
 - Confección y mantenimiento de artes y aparejos.
 - Ensamblaje de materiales (Textil, Confección y Piel).
 - Elaboración de vinos y licores.
 - Mantenimiento de sistemas de transmisión de fuerza y trenes de rodaje de vehículos automóviles.
 - Mantenimiento del motor y sus sistemas auxiliares.
 - Mantenimiento de los sistemas eléctricos y electrónicos de vehículos.
 - Transporte sanitario.
 - Diversas cualificaciones relacionadas con la Hostelería y el Turismo.
 - Socorrismo en espacios acuáticos naturales.
 - Socorrismo en instalaciones acuáticas

- Unidades de competencia asociadas a ocupaciones de sectores de actividad emergentes y relacionadas con nuevos yacimientos de empleo, con el objetivo de formar a la población gallega anticipándose a los previsibles cambios del modelo productivo, relacionadas con la economía del conocimiento, las nuevas tecnologías, los servicios sociales y a la comunidad y el desarrollo sostenible.
 - Eficiencia energética de edificios.
 - Montaje y mantenimiento de infraestructuras de telecomunicaciones de edificios.
 - Montaje y mantenimiento de instalaciones eléctricas de baja tensión.
 - Montaje y mantenimiento de instalaciones de megafonía, sonorización de locales y circuito cerrado de televisión.
 - Montaje y mantenimiento de sistemas de telefonía e infraestructuras de redes locales de datos.
 - Atención sanitaria a múltiples víctimas y catástrofes.
 - Atención sociosanitaria a personas en domicilio.
 - Atención sociosanitaria a personas dependientes en instituciones sociales.

4.5 Análisis territorial de la capacidad de reinserción de las personas al mercado de trabajo

Entre los efectos de una crisis económica y laboral cuya duración se prolonga en el tiempo, uno de los más perniciosos está relacionado con el incremento del número de personas que, por diversas causas, no consiguen su retorno al mercado de trabajo y se convierten en desempleados de larga duración.

Por ello, con el fin de analizar la evolución de la capacidad de reinserción de las personas al mercado de trabajo en las distintas Comunidades Autónomas, se ha establecido como indicador de referencia la **Tasa de Paro de Larga Duración**, tanto global como desagregada por sexos.

En el conjunto del Estado, el porcentaje de personas que llevan más de un año de forma continuada en situación de desempleo respecto del total de la población activa ha pasado de un 10,37% a un 15,21% entre los años 2011 y 2013, afectando de forma muy homogénea a hombres y mujeres. Asimismo, en aquellas Comunidades Autónomas con una problemática estructural en términos de desempleo, como Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía o Canarias, que partían de una tasa ya de por sí elevada a priori, están alcanzando cotas inasumibles cercanas al 20%.

Si bien el incremento del Desempleo de Larga Duración es generalizado, es necesario resaltar la evolución experimentada en la Comunidad Autónoma de La Rioja, con índices muy inferiores a los registrados en el resto del Estado.

El Plan de Empleo de La Rioja 2011-2015 estableció como uno de sus ejes de actuación la atención a colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, definiendo, a su vez, las medidas específicas para fomentar la empleabilidad de las personas en desempleo de larga duración.

En este sentido, se determinó en dicho plan que las actividades centradas en las Políticas Activas de Empleo contuvieran medidas de priorización y de incremento de los incentivos puestos a su disposición.

TABLA 14.- Evolución de la Tasa de Paro de Larga Duración por Comunidad Autónoma, desagregada por Sexo (%). Años 2011-2013

Comunidad Autónoma	Tasa de Paro de Larga Duración											
	Hombres				Mujeres				TOTAL			
	2011	2012	2013	Variación (%)	2011	2012	2013	Variación (%)	2011	2012	2013	Variación (%)
Andalucía	13,60	18,19	20,67	52,01	16,48	19,64	22,67	37,58	14,86	18,84	21,56	45,12
Aragón	6,82	9,16	10,74	57,58	9,59	10,06	11,73	22,30	8,04	9,55	11,18	38,93
Asturias, Principado de	8,50	12,46	14,06	65,48	6,70	11,12	13,50	101,51	7,66	11,85	13,84	80,62
Balears, Illes	6,89	10,96	10,23	48,46	6,25	10,86	8,98	43,72	6,58	10,90	9,66	46,76
Canarias	14,80	18,43	22,13	49,57	14,60	16,94	20,30	39,07	14,72	17,76	21,30	44,75
Cantabria	6,83	9,00	11,45	67,75	6,65	7,31	11,63	74,92	6,75	8,28	11,53	70,89
Castilla y León	7,27	8,61	11,11	52,84	8,86	11,90	13,77	55,34	7,97	10,05	12,30	54,18
Castilla - La Mancha	9,27	13,03	16,95	82,93	12,66	17,39	22,11	74,62	10,71	14,88	19,16	78,98
Cataluña	9,69	12,29	13,42	38,48	8,92	11,18	12,50	40,13	9,33	11,77	12,98	39,10
Comunitat Valenciana	12,19	14,96	16,33	33,97	13,24	15,64	16,45	24,24	12,66	15,26	16,38	29,38
Extremadura	8,81	14,17	17,64	100,26	14,15	21,82	21,51	51,98	11,05	17,45	19,38	75,31
Galicia	7,65	10,29	12,44	62,59	8,76	10,02	12,09	37,92	8,17	10,16	12,27	50,25
Madrid, Comunidad de	8,33	10,07	12,14	45,74	7,84	8,87	11,91	51,84	8,10	9,50	12,03	48,49
Murcia, Región de	11,64	13,47	15,08	29,54	11,47	14,90	16,68	45,46	11,57	14,09	15,75	36,18
Navarra, Comunidad Foral de	4,95	7,38	9,04	82,57	5,34	7,31	9,77	82,93	5,10	7,38	9,37	83,82
País Vasco	5,37	8,37	8,63	60,68	6,23	6,66	9,23	48,20	5,76	7,58	8,90	54,55
Rioja, La	8,14	8,15	9,72	19,34	9,61	11,34	10,98	14,30	8,80	9,66	10,30	17,02
Total Nacional	10,02	13,01	15,00	49,77	10,80	13,28	15,45	43,13	10,37	13,14	15,21	46,68

Fuente: Encuesta de Población Activa (3^{er} Trimestre) y elaboración propia.

4.6 Análisis territorial de la evolución en la promoción de la igualdad de género en el mercado de trabajo

Para finalizar con el análisis de la eficacia de los programas y medidas de Políticas Activas de Empleo promovidos por las distintas Comunidades Autónomas, realizado en base al estudio de la evolución de diversos indicadores relacionados con los objetivos de política de empleo recogidos en la Estrategia Europa 2020, en este apartado se profundizará en el nivel de desempeño respecto a la promoción de la igualdad de género en el mercado laboral.

Tradicionalmente, las dificultades en el acceso y promoción de las mujeres al empleo en condiciones de igualdad se han puesto de manifiesto en una menor Tasa de Empleo femenina respecto a la masculina.

En este sentido, la consecución de un mercado de trabajo cohesionado y de calidad debe pasar, ineludiblemente, por la equiparación de las tasas de empleo de hombres y mujeres.

Por ello, la reducción progresiva de las brechas existentes en la actualidad, tanto en el empleo como a nivel salarial, debe convertirse en un objetivo esencial de las Comunidades Autónomas en materia laboral.

Tal y como se puede observar en la tabla resumen de la página siguiente, la evolución de la **diferencia entre las tasas de empleo de hombres y mujeres** ha experimentado un descenso generalizado entre los años 2011 y 2013, salvo casos excepcionales como País Vasco o Islas Baleares, si bien la Tasa de Empleo Femenina continua siendo netamente inferior a la masculina en la totalidad de Comunidades Autónomas.

EL DESARROLLO AUTONÓMICO Y EFICACIA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

TABLA 15.- Evolución de la Diferencia entre Tasas de Empleo de Hombres y Mujeres por Comunidad Autónoma. Años 2011-2013

Comunidad Autónoma	Tasa de Empleo de la Población (16-64 años)								Diferencia entre Tasas de Empleo de Hombres y Mujeres			
	Hombres				Mujeres				2011	2012	2013	Variación (%)
	2011	2012	2013	Variación (%)	2011	2012	2013	Variación (%)				
Andalucía	56,02	51,45	51,19	-8,62%	42,12	41,65	39,89	-5,29%	13,90	9,80	11,30	-18,71%
Aragón	69,89	68,45	66,18	-5,31%	56,90	57,21	55,16	-3,06%	12,99	11,24	11,02	-15,17%
Asturias, Principado de	60,97	58,75	57,19	-6,20%	52,56	50,93	49,27	-6,26%	8,41	7,82	7,92	-5,83%
Balears, Illes	69,18	70,93	71,21	2,93%	63,79	61,84	63,14	-1,02%	5,39	9,09	8,07	49,72%
Canarias	57,62	54,01	51,22	-11,11%	47,34	45,42	45,11	-4,71%	10,28	8,59	6,11	-40,56%
Cantabria	67,60	65,43	62,54	-7,49%	56,35	54,95	53,96	-4,24%	11,25	10,48	8,58	-23,73%
Castilla y León	69,81	68,55	65,23	-6,56%	54,76	52,01	51,57	-5,83%	15,05	16,54	13,66	-9,24%
Castilla - La Mancha	65,75	61,11	59,91	-8,88%	48,11	43,75	44,41	-7,69%	17,64	17,36	15,50	-12,13%
Cataluña	67,39	64,74	64,32	-4,56%	59,79	56,19	57,49	-3,85%	7,60	8,55	6,83	-10,13%
Comunitat Valenciana	61,35	59,05	58,56	-4,55%	50,04	47,89	48,63	-2,82%	11,31	11,16	9,93	-12,20%
Extremadura	60,39	56,51	53,76	-10,98%	43,55	40,20	42,59	-2,20%	16,84	16,31	11,17	-33,67%
Galicia	65,78	62,84	61,05	-7,19%	55,32	55,11	53,64	-3,04%	10,46	7,73	7,41	-29,16%
Madrid, Comunidad de	70,34	67,39	67,00	-4,75%	58,85	59,81	57,45	-2,38%	11,49	7,58	9,55	-16,88%
Murcia, Región de	63,18	58,06	59,55	-5,75%	48,78	48,49	46,61	-4,45%	14,40	9,57	12,94	-10,14%
Navarra, Comunidad Foral de	72,90	69,73	68,59	-5,91%	61,64	59,72	55,79	-9,49%	11,26	10,01	12,80	13,68%
País Vasco	71,73	67,80	67,50	-5,90%	60,84	58,10	56,33	-7,41%	10,89	9,70	11,17	2,57%
Rioja, La	69,45	66,70	65,88	-5,14%	57,85	52,96	57,19	-1,14%	11,60	13,74	8,69	-25,09%
Total Nacional	64,47	61,34	60,43	-6,27%	52,86	51,29	50,61	-4,26%	11,61	10,05	9,82	-15,42%

Fuente: Encuesta de Población Activa (3^{er} Trimestre) y elaboración propia.

No obstante, analizando de forma desagregada el comportamiento de las tasas de empleo femenina y masculina, se pone de manifiesto que ambas se han contraído en el intervalo temporal de análisis y que dicha reducción de la brecha de empleo viene motivada por una menor reducción de la tasa de empleo femenina.

Este diferente comportamiento de las tasas de empleo por sexos se puede explicar, en líneas generales, por la mayor afectación de la crisis a sectores de actividad con una mayor presencia masculina, como la Construcción, y a la necesidad de incorporación al mercado laboral de mujeres que anteriormente no realizaban un trabajo remunerado, para garantizar la consecución de ingresos al hogar.

Sin embargo, en relación al objeto de estudio del presente informe, se puede observar que la evolución de la diferencia existente entre la brecha de empleo en las distintas Comunidades Autónomas no es homogénea, siendo conveniente analizar las medidas y programas llevados a cabo para la promoción de la igualdad de género en el mercado laboral en aquellos territorios en los que este indicador ha obtenido mejores resultados, como es el caso de Canarias, Extremadura, Galicia y La Rioja².

La Estrategia Canaria de Formación y Empleo 2012-2014, en consonancia con el IV Plan de Empleo Integral de Canarias, estableció como uno de sus ejes transversales, en el ámbito de las Políticas Activas de Empleo, el impulso decidido a las políticas de igualdad, contribuyendo muy positivamente a la reducción de la brecha de presencia en el empleo de hombres y mujeres, que se ha reducido en un 40,56% entre los años 2011 y 2013.

Esta Estrategia incluye, especialmente, acciones y medidas para reducir la desigual distribución de mujeres y hombres en los distintos sectores de actividad y en los distintos niveles, incrementando la presencia de mujeres en los sectores técnicos, científicos y tecnológicos innovadores, así como en aquellos en los que continúa teniendo menor grado de representación.

Así, las medidas concretas desarrolladas en el ámbito del fomento de la igualdad de oportunidades para el empleo en el Archipiélago Canario han sido las siguientes:

- Desarrollo de campañas de información y orientación profesional, en las que se trabaje contra estereotipos sexistas, proponiendo modelos de identificación, tanto de mujeres como de hombres, en aquellos ámbitos donde aún tienen una escasa representación.
- Formación específica en orientación laboral no sexista para las personas encargadas de la información, orientación, asesoramiento y acompañamiento de los servicios públicos de empleo.

² Las medidas desarrolladas en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo han sido comentadas previamente en el apartado 4.1.

- Programas específicos de readaptación y recualificación profesional de mujeres que han abandonado el mercado de trabajo durante largos períodos de tiempo.
- Convocatorias de acreditación de la experiencia laboral en aquellos sectores productivos donde la presencia de la mujer sea significativa.
- Acciones para la promoción del autoempleo femenino y de la actividad emprendedora de mujeres.
- Redes de emprendimiento femenino: sistemas presenciales y telemáticos de información y asesoramiento a las mujeres en general y a aquellas con especiales dificultades el acceso a las líneas de ayuda y de crédito promovidas por las Administraciones públicas.
- Creación y fortalecimiento de empresas promovidas por mujeres en sectores tecnológicos y emergentes a través de medidas de apoyo fiscal.
- Refuerzo de programas de fomento del empleo que promuevan la adaptación de las mujeres a las necesidades del mercado de trabajo, sobre todo de aquellas pertenecientes a grupos más vulnerables.
- Protocolos de colaboración entre el Servicio Canario de Empleo y los servicios sociales para el establecimiento de medidas que faciliten el acceso al empleo y a la Formación para el Empleo de las mujeres, sobre todo a aquellas con necesidades especiales (mujeres en riesgo de exclusión, víctimas de violencia de género, mujeres con discapacidad, etc.).
- Medidas de fomento de la conciliación y las corresponsabilidad:
 - Apoyo a los servicios destinados a cubrir las necesidades específicas de las personas que vayan a acceder a las medidas de Formación para el Empleo y autoempleo, adaptando los servicios a las necesidades de las personas, mediante la ampliación de horarios en guarderías, ludotecas, colegios, centros de día, servicios de transporte, etc.
 - Sistemas de información y formación desarrollados en colaboración con el Instituto Canario de Igualdad para sensibilizar a las empresas y a las administraciones públicas sobre los beneficios de promover la conciliación y la corresponsabilidad para toda la plantilla, y promover sistemas de jornada laboral que exijan menos horas de presencia, tanto para mujeres como para hombres, apoyados en el uso de tecnologías de la comunicación y la información.
- En la gestión de ofertas de empleo, remisión a empresas y empleadores, cualquiera que sea su sector de actividad, de un número equilibrado de aspirantes de ambos sexos, siempre que sea posible.
- Asegurar, siempre que sea posible, un porcentaje de presencia mínima del sexo infrarrepresentado en los cursos de Formación para el Empleo.

- En colaboración con el Instituto Canario de Igualdad, elaboración de guías de actuación y de buenas prácticas dirigidas a los Centros de Formación Profesional, para que en, las campañas de información, captación y orientación de estudiantes, incidan de forma específica en la orientación profesional no sexista.

Asimismo, en el caso de Extremadura, el Plan de Acción Integral Empleo, Emprendedores y Empresa (3E) establece de forma expresa la igualdad como elemento transversal y cohesionador, ya que, como se recoge en el mismo, la aplicación transversal de la igualdad de mujeres y hombres constituye uno de los elementos de mayor cohesión y justicia social, siendo fundamental para el desarrollo económico y para avanzar en el camino de la convergencia.

Por ello, en el ámbito territorial extremeño se ha procedido de forma efectiva a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de empleo, con el fin de hacer frente a las desigualdades estructurales y desequilibrios sociales existentes.

Las medidas de carácter global para guiar las políticas de igualdad en el empleo en Extremadura han sido las siguientes:

- Fomento, sensibilización, desarrollo y ejecución de la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura, en materia de integración de la perspectiva de género en las políticas públicas, igualdad en la educación y el empleo, responsabilidad social corporativa, conciliación de la vida laboral, familiar y personal, participación social y política, imagen y medios de comunicación y violencia de género.
- Para la integración del principio de igualdad de género en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las Políticas Activas de Empleo:
 - Asunción como una prioridad la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en el mercado laboral extremeño.
 - Integración de la perspectiva de género y el principio de transversalidad en el diseño y aplicación de las políticas de empleo.
 - Fomento del empleo indefinido con medidas que reequilibren la presencia sectorial de mujeres y hombres.
 - Búsqueda del equilibrio entre mujeres y hombres en la contratación a tiempo parcial.
- Ejecución de medidas para combatir la discriminación por razón de género, y especialmente la discriminación salarial, el acoso sexual y el acoso por razón de sexo.
- Con el objetivo de fomentar la corresponsabilidad y conciliación de la vida personal, familiar y laboral, se proyectaron las siguientes medidas:
 - Ayudas para las personas que trabajan por cuenta ajena dirigidas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, para la contratación de una tercera persona para el cuidado de menores a cargo o personas

dependientes, como la reducción de jornada o el acceso a la excedencia por el mismo motivo.

- Ayudas para facilitar a las trabajadoras por cuenta propia la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, para la contratación de una persona desempleada para sustituir a la trabajadora autónoma durante el permiso por maternidad.
- Ayudas a las empresas para facilitar a sus trabajadores la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, mediante la contratación de personas desempleadas para sustituir a aquellos trabajadores que obtengan reducción de jornada o excedencia para el cuidado de menores a cargo o personas dependientes, y la contratación de personas para atender los servicios de guardería para los menores a cargo de los trabajadores, que se implanten en una empresa, distinguiéndose dos modalidades: la contratación indefinida y el mantenimiento de los puestos de trabajo.
- Incluir entre las personas beneficiarias de los programas de conciliación a aquellas que tengan suscrito contratos de trabajo en la modalidad de fijo-discontinuo.
- Acompañamiento público a la normalización del sector de empleo de hogar gracias a su integración en el Régimen General de la Seguridad Social, para que este proceso disponga de las garantías necesarias.
- Potenciar la cualificación y formación de las personas que presten servicios en las empresas que se dediquen a actividades que faciliten la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- Reconociendo que la flexibilidad horaria y la racionalización de los tiempos de trabajo tienen una gran importancia para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, se considera a la negociación colectiva el instrumento idóneo para su consecución en el seno de las empresas por lo que se promoverá su inclusión en los convenios colectivos y se llevarán a cabo campañas para trasladar su implantación en sectores carentes de los mismos.
- Continuar con las actuaciones que tiendan a la puesta a disposición de la sociedad de la posibilidad de atención a menores en el tramo de 0 a 3 años, culminando las infraestructuras, servicios y ayudas que han posibilitado la creación de las plazas necesarias, con especial atención a las zonas rurales y núcleos de concentración de empresas.
- Fomento del teletrabajo entre el empresariado, personal trabajador y la propia Administración y su incentivación en la negociación colectiva

Asimismo, para potenciar la igualdad entre hombres y mujeres en las empresas, se ha concretado la ejecución de las siguientes medidas:

- Desarrollo de acciones de sensibilización entre el empresariado para la contratación de mujeres en sectores en los que estén subrepresentadas.

- Promoción de acciones para fomentar la ejecución de Planes de Igualdad en las empresas extremeñas no obligadas por Ley, mediante acuerdo con los agentes sociales y económicos más representativos.
- Incentivación de las empresas que apuesten por la innovación en materia de igualdad.

Por último, el Plan Estratégico de Galicia 2010-2014 – Horizonte 2020 estableció entre sus objetivos la consecución de un crecimiento integrador, priorizando una economía con un alto nivel de empleo, que permitiera un sistema económico cohesionado social y territorialmente.

En este sentido, se consideró como elementos estratégicos de cohesión el impulso de la igualdad de oportunidades, la inclusión social y la mejora de los servicios sociales.

Del mismo modo, la igualdad efectiva entre mujeres y hombres se ha considerado esencial para la dinamización económica, el crecimiento y el empleo, como instrumento para la consecución de un mercado laboral de calidad a través de la cualificación de los trabajadores y la mejora de las condiciones de empleabilidad de la población gallega.

Con el objetivo de mejorar las tasas de empleo se introdujeron acciones que contribuyeran a permitir la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y al aumento de los servicios de apoyo y fomento de la igualdad de oportunidades tanto en el Plan Autonómico de Empleo 2010-2013 como en el Plan Sociolaboral de Galicia.

5 Conclusiones y propuestas

La concepción y desarrollo de las Políticas de Empleo en una sociedad, y en concreto de las Políticas Activas, constituye un elemento fundamental para medir su grado de progreso y bienestar, por su influencia capital tanto en la consecución de una población trabajadora más adaptada a las características y necesidades del modelo productivo como en la toma de medidas para la existencia de un mercado de trabajo más accesible, justo e igualitario.

El mercado laboral español, a nivel general, ha estado tradicionalmente caracterizado por una serie de deficiencias estructurales que se han visto severamente afectadas por la actual coyuntura económica de crisis, en la que nos encontramos inmersos desde 2008.

Entre estas deficiencias cabría destacar una tasa de desempleo históricamente elevada, la rigidez del mercado en cuanto a su capacidad de reinserción rápida de personas en situación de desempleo o una marcada inestabilidad laboral por encima de la mayoría de estados miembros de la Unión Europea, que se refleja en una clara segmentación y tendencia a la contratación temporal.

A estos elementos característicos del entorno laboral habría que unir los desajustes propios de la falta de cualificación valorable en el mercado por parte de un amplio espectro de la población y las inadecuadas medidas llevadas a cabo en la transición del ámbito educativo al profesional.

En este contexto, las Políticas Activas de Empleo constituyen un elemento esencial de actuación contra los efectos de la crisis dentro de las políticas públicas, como un amplio abanico de mecanismos de apoyo a los trabajadores y trabajadoras, principalmente en aquellos procesos de tránsito asociados a la situación de desempleo, con objeto de contribuir a la mejora de sus perspectivas de inserción laboral.

Pero para que la planificación y desarrollo de las Políticas Activas de Empleo surtan el efecto deseado a nivel estatal es necesario tomar conciencia de que nuestro mercado laboral está formado, en realidad, por una amplia diversidad de mercados de trabajo a nivel territorial, cada uno de ellos con unas características y problemáticas específicas.

La puesta en práctica de medidas de activación del empleo a nivel estatal, sin su correspondiente adaptación a los aspectos distintivos de cada territorio, daban como resultado, tradicionalmente, una eficacia desigual sobre los resultados esperados, convirtiendo el modelo en ineficiente.

Por ello, en el año 2011 se llevó a cabo una profunda reforma de las Políticas Activas de Empleo con objeto de dotar a las Comunidades Autónomas de la capacidad de adaptación de medidas y programas a desarrollar en su territorio a partir de unos objetivos estratégicos fijados para el conjunto del Estado por parte del Servicio Público de Empleo Estatal y los distintos Servicios Públicos de Empleo autonómicos.

Así, se llevó a cabo la redacción de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 y se concretó el compromiso de definir los objetivos operativos de cada ejercicio y su mecanismo de seguimiento a través de los correspondientes Planes Anuales de Política de Empleo.

En suma, en la Estrategia Española de Empleo se determinó la estrategia conjunta de los Servicios Públicos de Empleo para diseñar y gestionar las Políticas Activas, es decir, el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del mercado laboral y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

Igualmente, se incluyeron los servicios orientados a las empresas para mejorar la cualificación de los recursos humanos, así como la generación de actividad económica y creación de empleo.

Para ello, se concretaron una serie de ámbitos, dirigidos a concretar las áreas de actuación primordiales para la mejora de la empleabilidad y la competitividad:

- Orientación profesional.
- Formación y recualificación.
- Oportunidades de empleo y fomento de la contratación.
- Oportunidades de empleo y formación.
- Fomento de la igualdad de oportunidades de empleo.
- Oportunidades para colectivos con especiales dificultades.
- Autoempleo y creación de empresas.
- Promoción del desarrollo de la actividad económica territorial.
- Fomento de la movilidad.
- Proyectos integrados (acciones y medidas que combinan varios ámbitos de los definidos anteriormente).

No obstante, el desarrollo efectivo de esta reformulación de las Políticas Activas de Empleo ha estado visiblemente condicionado por los efectos de la crisis económica y, simultáneamente, por las medidas llevadas a cabo para la reducción del Déficit Público de las distintas administraciones.

En primer lugar, la influencia de la coyuntura económica se puede explicar a través de lo que se denomina la “paradoja de la caja única”. Las políticas de empleo, tanto

las dirigidas a la activación laboral de la población y a la optimización del mercado de trabajo (Políticas Activas) como las dedicadas al sostenimiento de rentas mediante las prestaciones por desempleo o jubilación anticipada por motivos laborales (Políticas Pasivas) están financiadas de forma conjunta en los Presupuestos Generales del Estado.

Por ello, en un contexto como el actual, en el que se está experimentando un crecimiento incontrolado del desempleo, el necesario aumento de las partidas dedicadas al desembolso en prestaciones por desempleo y otras Políticas Pasivas provoca, de forma indirecta, una reducción de los recursos destinados a Políticas Activas.

Por otro lado, a este impacto negativo para la financiación de las Políticas Activas de Empleo hay que unir el efecto que sobre la misma han tenido las medidas dirigidas desde el año 2012 a la reducción del Gasto Público, tanto a nivel estatal como en las distintas Comunidades Autónomas.

Como resultado de estos dos factores el presupuesto estatal para el desarrollo de Políticas Activas ha pasado de 7.322 millones de euros en 2011 a 3.803 millones en 2013, lo que supone una reducción de la financiación en un 48,06%, afectando principalmente a ámbitos como la Orientación Profesional, los fondos destinados a las Oportunidades de empleo y fomento de la contratación, el fomento de la movilidad o el desarrollo de planes y programas integrados.

En consecuencia, nos encontramos en la actualidad ante una situación en la que, a pesar de tener que hacer frente a los niveles de desempleo más elevados de nuestra historia, se está destinando progresivamente un menor volumen de recursos precisamente a aquellas políticas concebidas para hacer frente a este fenómeno de forma directa.

A pesar de ello, y siendo conscientes de la influencia que sobre los resultados puede tener esta reducción del presupuesto, transcurridos dos años desde la reforma de las Políticas Activas de Empleo, se ha considerado conveniente realizar en este informe un análisis de la eficacia de las medidas de Políticas Activas de Empleo puestas en práctica a nivel autonómico, con el fin de identificar aquellas que han tenido una incidencia más favorable sobre su entorno específico.

Para la realización de este análisis, y ante las variaciones continuas en los mecanismos de seguimiento de las mismas, fruto en gran medida del cambio de gobierno y de la distinta concepción estratégica existente entre ambos ejecutivos, se ha optado por tomar como referencia para la definición de indicadores los objetivos de política de empleo reflejados por la Comisión Europea en la Estrategia Europa 2020, dada su validez, perspectiva a largo plazo, accesibilidad y facilidad de interpretación respecto a otros indicadores de carácter interno para el seguimiento técnico por parte de las distintas administraciones.

Estos objetivos sobre los que centrar el análisis, y sus correspondientes indicadores, son los siguientes:

OBJETIVO DE POLÍTICA DE EMPLEO	INDICADOR
Aumento de la Participación en el mercado de trabajo y reducción del desempleo	Tasa de Empleo (población de 20 a 64 años)
	Tasa de Empleo (Mujeres)
Reducción de la temporalidad y segmentación del mercado de trabajo	Tasa de Temporalidad
	Nº de Contratos de Fomento de la Contratación
	Nº de Contratos asociados a programas para personas jóvenes
Reforzamiento del trabajo a tiempo parcial y flexibilidad interna de las empresas	Porcentaje de personas trabajadoras a tiempo parcial
	Tasa de Parcialidad desagregada por Sexo
Mejora y adecuación de las competencias profesionales a las necesidades del mercado	Porcentaje de población adulta participante en acciones de Formación para el Empleo
	Nº de convocatorias para la Acreditación de Competencias Profesionales
Promoción de una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo	Tasa de Paro de Larga Duración, tanto global como desagregado por sexo
Promoción de la igualdad de género en el mercado laboral	Diferencia entre tasas de empleo de hombres y mujeres

A continuación se muestran las principales conclusiones respecto al nivel de eficacia de las medidas de Políticas Activas de Empleo desarrolladas en las distintas Comunidades Autónomas en relación a la consecución de los objetivos planteados anteriormente, destacando los elementos comunes de aquellas que han obtenido mejores resultados.

OBJETIVO 1: AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO Y REDUCCIÓN DEL DESEMPLEO.

A nivel estatal, a pesar de que el objetivo fijado para España en el Consejo Europeo de junio de 2010 suponía una **Tasa de Empleo de la población trabajadora entre 20 y 64 años** del 74% en el año 2020 y un objetivo intermedio del 66% para el año 2015, no sólo no se ha avanzado hacia la consecución de dichos objetivos, sino que se ha pasado de un 58,68% en 2011 a un 55,69%, lo que supone una reducción del volumen de personas ocupadas respecto al total de la población en edad de trabajar de un 5,09%.

En el ámbito autonómico destaca la evolución de este indicador en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (0,92%), cuyas medidas en este sentido se han centrado en el fortalecimiento y modernización del Servei de Ocupació de les Illes Balears, con el fin de convertirlo en una institución útil para el desarrollo de tareas de intermediación en el mercado de trabajo, mediante la ampliación de la red de oficinas, la implantación e integración de las nuevas tecnologías en el servicio a los usuarios y la mejora del diagnóstico y conocimiento de la realidad laboral balear.

En cuanto al otro indicador considerado, la **Tasa de Empleo de las Mujeres**, se observa una tendencia global similar al indicador anterior, con un descenso medio en el conjunto del Estado de un 4,26%.

No obstante, si bien en términos relativos este descenso es inferior al registrado en la Tasa de Empleo de 20 a 64 años, hay que partir de la base de que este colectivo se encuentra todavía en una situación netamente desfavorable respecto a su acceso al empleo (50,61% en 2013).

Los patrones estratégicos llevados a cabo por las dos Comunidades Autónomas con mejores resultados en este sentido, Islas Baleares (-1,02%) y La Rioja (-1,14%), se han basado en una apuesta decidida por el desarrollo de programas específicos para el colectivo de mujeres enfocados al fomento de:

- El empleo femenino.
- La promoción profesional de la mujer.
- El desarrollo de la igualdad de oportunidades en el empleo.
- El fomento de la implantación de medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

OBJETIVO 2: REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD Y SEGMENTACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO.

Atendiendo a la evolución de la **Tasa de Temporalidad** existente entre la población ocupada de las distintas Comunidades Autónomas se puede observar que, entre el tercer trimestre de 2011 y el mismo periodo de 2013, este indicador se ha reducido en el conjunto del Estado del 26% al 24,3%, lo que supone una minoración del 6,54%.

No obstante, se aprecia un repunte de este indicador en algunas Comunidades Autónomas respecto a 2012, lo que podría venir motivado por la finalización o desaparición de medidas de fomento de la contratación indefinida.

La Comunidad Foral de Navarra, por el contrario, ha conseguido reducir su Tasa de Temporalidad en un 22,14%, desde el convencimiento estratégico por la mejora de la calidad en el empleo y el establecimiento de medidas de:

- Impulso de la contratación indefinida para aquellos colectivos con mayores dificultades de inserción.
- Control de la causalidad en la contratación temporal para evitar el encadenamiento de contratos.
- Fomento del empleo indefinido en las Administraciones Públicas.

En relación al siguiente indicador, el **número de contratos de fomento de la contratación indefinida** realizados por las Comunidades Autónomas entre 2011 y 2013, dirigidos a la incentivación del empleo estable de personas desempleadas o contratadas temporalmente y que pertenezcan a distintos colectivos prioritarios, el comportamiento observado ha sido el inverso al deseado, con una disminución global del 78,49%, lo que presumiblemente se ha debido al condicionamiento de la contratación a programas de empleo temporales y a la concentración de esfuerzos en aquellos colectivos específicos más afectados por el desempleo.

En este caso no se han considerado reseñables las medidas llevadas a cabo por ninguna administración autonómica.

Por último, se ha evaluado el desarrollo de programas y medidas conducentes a la mejora en el **número de contratos asociados a programas para personas jóvenes**, donde sí se ha observado un notable incremento en el conjunto del Estado, pasando de 1.173 contratos en 2011 a 11.824 en 2013, lo que supone un incremento del 582,29%.

Más allá de las medidas de contratación laboral de carácter estatal implementadas en este periodo, destaca la evolución registrada en términos porcentuales en la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco, así como el incremento en términos absolutos de la Comunidad de Madrid y Cataluña.

Las medidas desarrolladas en estos cuatro territorios, si bien están adaptados a las características propias de su población joven, muestran similitudes en cuanto al planteamiento estratégico de las mismas y su desarrollo operativo, observándose la presencia de:

- Procesos integrales de intervención para el colectivo joven, a través del apoyo en servicios de orientación y asesoramiento.
- Desarrollo de programas mixtos de formación-empleo.
- Adaptación de la oferta de Formación Profesional para el Empleo a las carencias y necesidades identificadas en la población joven, así como a la

cualificación en competencias profesionales relacionadas con sectores emergentes.

OBJETIVO 3: REFORZAMIENTO DEL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL Y FLEXIBILIDAD INTERNA DE LAS EMPRESAS.

La Estrategia Europa 2020 establece, como tercer objetivo de empleo, la realización de los ajustes necesarios en el mercado de trabajo para la consecución de una adecuada flexibilidad interna de las empresas, mediante mecanismos como la reducción de jornada o la contratación a tiempo parcial, evitando que los ajustes recaigan sobre el empleo necesariamente, si bien es necesario resaltar que, para evitar efectos perniciosos en el mercado laboral, estos deben ir acompañados de forma paralela por otros mecanismos conducentes a garantizar la seguridad laboral de la población trabajadora, hacia la consecución de un concepto integrado de flexiseguridad.

Atendiendo al indicador definido en este sentido, la evolución del **porcentaje de personas trabajadoras con contrato a tiempo parcial** a nivel estatal se ha incrementado entre 2011 y 2013 en un 16,44%, pasando la proporción de contratación parcial respecto al total de un 13,2% a un 15,4%.

Por Comunidades Autónomas, cabe destacar la evolución experimentada, en este sentido, en el Principado de Asturias (31,39%), Cantabria (25,76%) y Galicia (23,76%), en las cuales se ha conjugado el desarrollo de programas de fomento de la contratación indefinida a tiempo parcial con programas dirigidos al mantenimiento del empleo mediante el impulso de la flexibilidad interna en las empresas.

Para profundizar en el estudio del nivel de consecución de este objetivo por parte de las distintas Comunidades Autónomas, y siendo conscientes de que no ha sido posible disponer de datos territoriales acerca de otros aspectos de interés como sería el número personas trabajadoras acogidas a reducción de jornada, se ha considerado pertinente el análisis de un indicador que complementa la información aportada anteriormente, a través de la **tasa de parcialidad desagregada por sexo**, con el fin de identificar en qué medida se está potenciando en las distintas Comunidades Autónomas esta tipología de contratación entre hombres y mujeres.

Así, los datos reflejan un fuerte crecimiento en cuanto a la tasa de parcialidad en el caso de los hombres en la totalidad de Comunidades Autónomas, en mayor proporción que en el caso de las mujeres.

No obstante, este elevado incremento de la variación porcentual se debe principalmente a que este tipo de contratación ha predominado, y sigue predominando, entre las mujeres trabajadoras, por razones que van desde el mayor desarrollo de este contrato en sectores con sobrerrepresentación femenina hasta la persistencia de una cultura tradicional en la que algunas empresas siguen

mostrando cierta predilección por esta contratación para aquellas mujeres con cargas familiares.

En la medida en que se lleve a cabo una redefinición de esta cultura, a través de las adecuadas acciones de fomento de la corresponsabilidad y la conciliación de la vida familiar y laboral sin distinciones por razón de sexo, será previsible, y deseable, que se tienda hacia una equiparación de la contratación a tiempo parcial de hombres y mujeres, más allá de los efectos provocados por la crisis económica, la inestabilidad laboral y la obligatoriedad de acogerse a esta contratación a causa de las medidas de flexibilidad interna impuestas por las empresas.

OBJETIVO 4: MEJORA Y ADECUACIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES A LAS NECESIDADES DEL MERCADO.

La Formación Profesional para el Empleo se constituye como un ámbito fundamental dentro de las Políticas Activas de Empleo, por su capacidad estratégica para adecuar la cualificación y competencias profesionales de la población en edad de trabajar a las necesidades del mercado de trabajo, garantizando así un funcionamiento eficiente del mismo.

Por ello, la Estrategia Europa 2020 recoge dentro de sus objetivos de política de empleo la necesidad de mejorar las competencias profesionales en relación a las necesidades del mercado, con el fin de fomentar la optimización de la educación y el aprendizaje, adecuándolo a los cambios del modelo productivo actual.

Se ha establecido como primer indicador el análisis del **porcentaje de población adulta participante en actuaciones de Formación para el Empleo** en cada Comunidad Autónoma.

No obstante, es necesario mencionar que su cálculo y análisis ha estado condicionado por la existencia de las siguientes limitaciones:

- Los datos disponibles publicados sobre este aspecto hacen referencia a los años 2011 y 2012, no habiendo sido posible la obtención de información respecto a la población adulta participante en Formación para el Empleo a lo largo del año 2013.
- Asimismo, los datos se han calculado sobre la población participante en acciones de formación dirigidas prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas y en acciones de formación dentro de las empresas (o formación de demanda), ya que los últimos datos publicados en relación a la formación desarrollada prioritariamente para personas ocupadas corresponden al año 2011, lo que imposibilita su inclusión.

A pesar de estas limitaciones, se ha considerado pertinente la inclusión de este indicador dada su importancia como elemento de referencia sobre la eficacia de las Políticas Activas de Empleo llevadas a cabo a nivel territorial para la mejora de la adecuación de las competencias profesionales a las necesidades del mercado de trabajo.

A partir de los resultados obtenidos, el primer aspecto a resaltar es la heterogeneidad existente entre las distintas Comunidades Autónomas en cuanto a la participación de su población adulta en acciones de Formación para el Empleo, considerando como tal a efectos de cálculo, como se ha comentado, la formación para personas desempleadas y la que se realiza en las empresas.

Así, según datos de 2012, podemos observar una mayor participación en aquellas Comunidades Autónomas que con un tejido empresarial más asentado y pujante, como Comunidad de Madrid, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco o Aragón, frente a aquellas en las que tradicionalmente han existido desajustes estructurales en términos de desempleo y/o dispersión de la población, como Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias, Andalucía o Castilla y León.

En cuanto a la evolución de la participación desde la aprobación de la Estrategia Española de Empleo también se observa un comportamiento dispar a nivel territorial, predominando aquellas Comunidades Autónomas en las que se estanca e incluso desciende el porcentaje de participantes, caso de Galicia y Andalucía.

Tal y como se ha comentado reiteradamente en este informe, habría que reflexionar sobre el efecto negativo que los recortes en Políticas Activas, y específicamente en Formación para el Empleo, están teniendo sobre la capacidad de las personas para mejorar su cualificación, como herramienta efectiva para el acceso a un empleo o el mantenimiento de su puesto de trabajo, y más aún acerca de las repercusiones que estas medidas cortoplacistas pueden tener a medio y largo plazo sobre la adecuación de las competencias profesionales de la población a las necesidades reales del mercado de trabajo.

En términos positivos, destaca el incremento porcentual de participación en acciones de formación experimentado entre los años 2011 y 2012 en Cataluña, un 15,35%, muy superior al del resto de territorios.

En este sentido, Cataluña llevó a cabo una redefinición de sus Políticas Activas de Empleo y específicamente en el ámbito de la Formación para el Empleo en 2011, en respuesta a los cambios producidos en el contexto normativo y estratégico como consecuencia de la publicación del Real Decreto 3/2011 y la aprobación de la Estrategia Española de Empleo.

Esta redefinición se plasmó en el Plan de Desarrollo de las Políticas Activas de Empleo de Catalunya (PDPA) 2012-2013, que recoge la concreción de los servicios en materia de orientación y, sobre todo, cualificación de la población.

Así, las actuaciones de Formación para el Empleo previstas en el PDPA y desarrolladas en Cataluña durante este periodo se han estructurado en relación a los siguientes ámbitos de cualificación:

- *Formación profesionalizadora:* programas formativos específicos y adaptados a las necesidades de las personas, las empresas y los territorios. Estos programas se dirigen a personas que están en activo, ya estén

ocupadas o prioritariamente en situación de desempleo. El SOC en esta modalidad formativa se centra en la cualificación orientada a la obtención de certificados de profesionalidad.

- *Formación en competencias base:* formación que tiene por objetivo la mejora de las competencias base (búsqueda de empleo, catalán, castellano, conocimientos informáticos, etc.).
- *Formación en competencias transversales:* formación que tiene por objetivo la mejora de las competencias transversales, referentes al conjunto de capacidades, habilidades y actitudes necesarias para dar respuesta a situaciones laborales de diversa complejidad, y que tienen un carácter transversal en muchas ocupaciones y contextos.

Por otro lado, además de las distintas acciones de Formación para el Empleo llevadas a cabo en las distintas Comunidades Autónomas, es preciso realizar una mención especial a la evolución a nivel territorial de los **dispositivos de Acreditación de Competencias Profesionales** como mecanismo para el reconocimiento formal de la cualificación de los trabajadores y trabajadoras que disponen de una capacitación profesional no acreditada.

Cabe destacar en este análisis, tanto por volumen de convocatorias como por la continuidad en la publicación de estas, el caso de Galicia, donde en los tres últimos años se han realizado más del 30% de las convocatorias llevadas a cabo entre 2011 y 2013 en el conjunto del Estado.

Estas convocatorias abarcan a prácticamente la totalidad de familias profesionales, si bien destacan en número aquellas relacionadas con:

- Unidades de competencia asociadas a ocupaciones de sectores de actividad estratégicos y/o con tradición en la Comunidad Autónoma Gallega, en los que se identifica un elevado volumen de trabajadores cualificados por medio de la experiencia pero que carecen de titulación certificada.
- Unidades de competencia asociadas a ocupaciones de sectores de actividad emergentes y relacionadas con nuevos yacimientos de empleo, con el objetivo de formar a la población gallega anticipándose a los previsibles cambios del modelo productivo, relacionadas con la economía del conocimiento, las nuevas tecnologías, los servicios sociales y a la comunidad y el desarrollo sostenible.

OBJETIVO 5: PROMOCIÓN DE UNA RÁPIDA Y ADECUADA REINSERCIÓN DE LAS PERSONAS EN EL MERCADO DE TRABAJO.

Tal y como se ha mencionado previamente en el informe, entre los efectos de una crisis económica y laboral cuya duración se prolonga en el tiempo, uno de los más perniciosos está relacionado con el incremento del número de personas que, por diversas causas, no consiguen su retorno al mercado de trabajo y se convierten en desempleados de larga duración.

Por ello, se ha establecido como indicador de referencia para la evaluación de este objetivo a nivel territorial la **Tasa de Paro de Larga Duración**, tanto global como desagregada por sexos.

En el conjunto del Estado, el porcentaje de personas que llevan más de un año de forma continuada en situación de desempleo respecto del total de la población activa ha pasado de un 10,37% a un 15,21% entre los años 2011 y 2013, afectando de forma muy homogénea a hombres y mujeres.

El incremento de este indicador ha sido generalizado en todas las Comunidades Autónomas, si bien cabe destacar la evolución experimentada en La Rioja, con índices muy inferiores a los registrados en el resto del Estado.

Para ello, en este territorio se establecieron medidas específicas para el fomento de la empleabilidad de las personas en situación de desempleo de larga duración, fijando en la totalidad de programas la priorización e incremento de incentivos en relación a este colectivo.

OBJETIVO 6: PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL MERCADO LABORAL.

Para finalizar con el análisis de la eficacia de las medidas y programas de Políticas Activas de Empleo promovidos por las distintas Comunidades Autónomas, se ha profundizado en el nivel de desempeño respecto a la promoción de la igualdad de género en el mercado laboral.

En este sentido, la evolución de la **diferencia entre las tasas de empleo de hombres y mujeres** ha experimentado un descenso generalizado entre los años 2011 y 2013, si bien la Tasa de Empleo Femenina continua siendo netamente inferior a la masculina en la totalidad de Comunidades Autónomas.

Además, analizando de forma desagregada el comportamiento de las tasas de empleo femenina y masculina, se pone de manifiesto que ambas se han contraído en el intervalo temporal de análisis y que dicha reducción de la brecha de empleo viene motivada por una menor reducción de la tasa de empleo femenina.

No obstante, cabe destacar la evolución positiva de este indicador en Canarias (-40,56%), Extremadura (-33,67%), Galicia (29,16%) o La Rioja (-25,09%).

El conjunto de medidas llevadas a cabo en estas Comunidades Autónomas, con las especificaciones propias para cada territorio, se resume en las siguientes:

- Desarrollo de campañas de información y orientación, tanto para el colectivo de mujeres como para el personal que desarrolla sus tareas en los Servicios Públicos de Empleo autonómicos.
- Implantación de programas específicos de formación y acreditación de competencias en aquellos sectores con una mayor presencia femenina, en los que se perciba la presencia de un elevado volumen de trabajadoras cualificadas pero sin una certificación acreditable.

- Incremento de los servicios de apoyo y fomento de la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.
- Establecimiento de medidas para reducir la desigual representación de hombres y mujeres a nivel sectorial y en los distintos niveles funcionales.
- Desarrollo de acciones de promoción del emprendimiento femenino.
- Consolidación de medidas para el fomento de la conciliación y la corresponsabilidad.

6 Bibliografía

Boletín Oficial del Estado, 17-12-2003 (nº 301; p. 44763), Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

Boletín Oficial del Estado, 19-2-2011 (nº 43; p. 19240), 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.

Boletín Oficial del Estado, 12-4-2011 (nº 87; p. 37740), Orden TIN/887/2011, de 5 de abril, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2011, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Boletín Oficial del Estado, 30-8-2011 (nº 208; p. 94109), 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.

Boletín Oficial del Estado, 19-11-2011 (nº 279; p. 121069), Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

Boletín Oficial del Estado, 10-12-2011 (nº 297; p. 132445), Resolución de 28 de noviembre de 2011, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Comunidad Autónoma de Canarias, para la puesta en marcha del IV Plan Integral de Empleo de Canarias.

Boletín Oficial del Estado, 4-8-2012 (nº 186; p. 55712), Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2012.

Boletín Oficial del Estado, 12-9-2012 (nº 220; p. 64408), Orden ESS/1919/2012, de 10 de septiembre, por la que se distribuyen territorialmente, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones para financiar el coste imputable al ejercicio económico de 2012 de la prórroga de la medida consistente en la contratación de 1.500 orientadores para el reforzamiento de la red de oficinas de empleo incluida en el Plan extraordinario de orientación, formación profesional e inserción laboral.

Boletín Oficial del Estado, 25-9-2012 (nº 231; p. 68031), Orden ESS/2018/2012, de 20 de septiembre, por la que se distribuyen territorialmente subvenciones, para su gestión por Comunidades Autónomas con competencias de ejecución de la legislación laboral estatutariamente asumidas, con la finalidad de financiar el coste imputable al ejercicio económico de 2012 de la medida consistente en la contratación de 1.500 promotores de empleo para el reforzamiento de los Servicios Públicos de Empleo.

Boletín Oficial del Estado, 27-9-2012 (nº 233; p. 68801), Orden ESS/2044/2012, de 24 de septiembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2012,

para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Boletín Oficial del Estado, 3-8-2013 (nº 185; p. 56592), Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

Boletín Oficial del Estado, 10-9-2013 (nº 217; p. 66383), Resolución de 28 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2013.

Boletín Oficial del Estado, 26-11-2013 (nº 283; p. 94074), Orden ESS/2198/2013, de 21 de noviembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2013, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Freyssinet, Jacques (2006), *L'insécurité juridique de l'employeur, Réunion de travail Contrat de travail et relation d'emploi*. Document de l'IREC, Paris.

Generalitat de Catalunya (2012), *Plan General de Empleo de Catalunya – Estrategia Catalana para el Empleo 2012-2020*. Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme. Barcelona.

Generalitat Valenciana (2008), *Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo II – PAVACE II 2009-2013*. Valencia.

Gobierno de Aragón (2011), *Acuerdo Social para la Competitividad y el Empleo de Aragón 2012-2015*. Zaragoza.

Gobierno de Canarias (2011), *Estrategia Canaria de Formación y Empleo 2012-2014*. Santa Cruz de Tenerife.

Gobierno de Cantabria (2012), *Plan de Empleo para Cantabria 2012*. Servicio Cántabro de Empleo - Consejería de Empleo y Bienestar Social. Santander.

Gobierno de La Rioja (2011), *Plan de Empleo de La Rioja 2011-2015*. Consejería de Industria, Innovación y Empleo. Logroño.

Gobierno de la Región de Murcia (2010), *Pacto por la Promoción del Empleo en la Región de Murcia 2011-2014*. Murcia.

Gobierno de Navarra (2009), *IV Plan de Empleo de Navarra 2009-2012*. Pamplona.

Gobierno de Navarra (2013), *Plan de Actuaciones de Empleo de 2013*. Servicio Navarro de Empleo. Pamplona.

Gobierno del Principado de Asturias (2008), *Acuerdo para la Competitividad, el Empleo y el Bienestar de Asturias - ACEBA 2008-2011*. Oviedo.

Govern de les Illes Balears (2009), *Plan de Ocupación de les Illes Balears 2009-2011*. Conselleria de Treball i Formació. Palma.

Gobierno Regional de la Comunidad de Madrid (2011), Plan de Emprendedores de la Comunidad de Madrid. Dirección General de Formación – Consejería de Empleo, Turismo y Cultura. Madrid.

Gobierno Regional de la Comunidad de Madrid (2011), Plan de Empleo y Formación. Dirección General de Empleo – Consejería de Empleo, Turismo y Cultura. Madrid.

Gobierno Regional de la Comunidad de Madrid (2011), Plan de Formación Profesional para el Empleo. Dirección General de Formación – Consejería de Empleo, Turismo y Cultura. Madrid.

Gobierno Regional de la Comunidad de Madrid (2011), Plan de Orientación para el Empleo. Dirección General de Empleo – Consejería de Empleo, Turismo y Cultura. Madrid.

Gobierno Vasco (2011), Estrategia de Empleo del País Vasco 2011-2014. Departamento de Empleo y Servicios Sociales. Vitoria.

González González, A. (2012), Políticas activas y creación de empleo: evolución y desarrollo del marco normativo estatal. *Seminario sobre la Gestión Territorial del Empleo: Nuevos paradigmas de las políticas públicas de empleo*. Madrid.

Junta de Andalucía (2009), VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía 2010-2013. Sevilla.

Junta de Castilla y León (2011), V Plan Regional de Empleo de Castilla y León. Valladolid.

Junta de Castilla y León (2012), VI Plan Regional de Empleo de Castilla y León 2012-2015. Valladolid.

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (2008), Plan por el Crecimiento, la Consolidación y la Calidad del Empleo en Castilla-La Mancha 2008-2013. Toledo.

Junta de Extremadura (2011), Plan de Acción Integral Empleo, Emprendedores y Empresa – 3E 2011-2015. Mérida.

OCDE (2001), Perspectivas de Empleo de la Organización para el Crecimiento y Desarrollo Económico. París.

Servei d'Ocupació de Catalunya (2012), Plan de Desarrollo de las Políticas Activas de Empleo de Catalunya - PDPA 2012-2013. Barcelona.

UGT-Euskadi (2012), Políticas Activas y territorio: Análisis de las formas de provisión de Formación para el Empleo y Servicios de Orientación a nivel territorial (Nº Expte. C20110087). Acciones de Apoyo y Acompañamiento a la Formación Profesional para el Empleo en el Ámbito Estatal – Convocatoria 2011. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

Xunta de Galicia (2010), Plan Estratégico de Galicia 2010-2014 – Horizonte 2020. Consellería de Facenda. Santiago de Compostela.

Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1	Incidencia de la Estrategia Española de Empleo en las necesidades de mejora del Sistema de Políticas Activas.	14
Tabla 2	Evolución del Presupuesto Estatal destinado a Políticas Activas. Años 2011-2013.	19
Tabla 3	Evolución de la distribución del Presupuesto Total de Políticas Activas de Empleo entre los distintos ámbitos de actuación. Años 2011-2013.	20
Tabla 4	Evolución de la distribución de fondos para Políticas Activas de Empleo. Años 2011-2013.	21
Tabla 5	Evolución de la Tasa de Empleo en la población de 20-64 años por Comunidad Autónoma. Años 2011-2013.	24
Tabla 6	Evolución de la Tasa de Empleo femenina por Comunidad Autónoma. Años 2011-2013.	25
Tabla 7	Evolución de la Tasa de Temporalidad por Comunidad Autónoma. Años 2011-2013.	27
Tabla 8	Evolución del Número de Contratos de Fomento de la contratación indefinida por Comunidad Autónoma. Años 2011-2013.	29
Tabla 9	Evolución del Número de Contratos asociados a programas para personas jóvenes por Comunidad Autónoma. Años 2011-2013.	31
Tabla 10	Evolución de la Contratación a Tiempo Parcial por Comunidad Autónoma. Años 2011-2013	35
Tabla 11	Evolución de la Tasa de Parcialidad por Comunidad Autónoma, desagregada por Sexo. Años 2011-2013	36
Tabla 12	Evolución de la Población adulta participante en Formación para el Empleo por Comunidad Autónoma. Años 2011-2012	39
Tabla 13	Evolución del Número de Convocatorias autonómicas de Acreditación de Competencias Profesionales por Comunidades Autónomas. Años 2011-2013.	42
Tabla 14	Evolución de la Tasa de Paro de Larga Duración por Comunidad Autónoma, desagregada por Sexo. Años 2011-2013.	45

Tabla 15	Evolución de la Diferencia entre Tasa de Empleo de Hombres y Mujeres por Comunidad Autónoma. Años 2011-2013.	47
----------	--	----

Gráficos

Gráfico 1	Gasto Total en Políticas de Empleo (% sobre PIB Nacional)	17
Gráfico 2	Comparativa internacional del Gasto en Políticas Activas	17
Gráfico 3	Comparativa del Gasto en Políticas Activas por persona desempleada y activa	18
Gráfico 4	Inversión Estatal en Políticas de Empleo. 2012	18