



Políticas Activas de Empleo y Paro en España
Active Employment and Unemployment Policies in Spain
Politiques actives d'emploi et chômage en Espagne

Kassoum Soro

Article history:

Submitted: June 17, 2025

Revised: July 28, 2025

Accepted: August 13, 2025

Keywords:

Spain, unemployment, active employment policies, labor market, inclusion

Palabras clave:

España, paro, políticas activas de empleo, mercado laboral, inclusión

Abstract

Following the 1973 economic crisis, unemployment becomes widespread in Spain. To alleviate the suffering of the unemployed, the Spanish authorities offered them minimum incomes. However, these passive employment policies have limitations, and unemployment continued to affect many citizens in Spain. In order to facilitate their entry into the labor market, the Spanish public authorities implement active employment policies nationwide. Following their implementation in Spain, active employment policies divided public opinion and fueled contradictory debates. This article examines the role of active employment policies (AEPs) in Spain after the 1973 crisis. Through a documentary review (regulations, evaluations, and regional studies), we analyze the impact of active employment policies on unemployment. Despite some inherent weaknesses in the public services responsible for their implementation and the lack of an evaluation system for active employment policies, these measures contribute to promoting employment and professional integration for groups addressing difficulties in accessing the labor market. These active employment policies offer training programs, employment intermediation, entrepreneurship, career guidance, job motivation for individuals, and business bonuses.

Resumen

A raíz de la crisis económica de 1973, el desempleo se generaliza en España. Para aliviar el sufrimiento de las personas desempleadas, las autoridades españolas les ofrecen rentas mínimas. Sin embargo, estas políticas pasivas de empleo presentan limitaciones y el paro sigue afectando a varios ciudadanos y ciudadanas en tierra española. Con la finalidad de favorecer su incorporación al mercado laboral, los poderes públicos de España implementan las políticas activas de empleo a escala nacional. Tras su puesta en marcha en territorio español, las políticas activas de empleo dividen la opinión pública y van alimentando debates contradictorios. El artículo examina el papel de las políticas activas de empleo (PAE) en España tras la crisis de 1973. Mediante una revisión documental (normativa, evaluaciones y estudios autonómicos), analizamos el impacto de las políticas activas de empleo en el desempleo. A pesar de algunos fallos inherentes a los servicios públicos de su implementación y a la inexistencia de un sistema de evaluación de las políticas activas de empleo, estas medidas contribuyen al fomento de la ocupación y a la inclusión laboral de colectivos con dificultades de acceso al mercado de trabajo. Las políticas activas de empleo ofrecen programas de formación, de intermediación laboral, de emprendimiento, de orientación en el mercado de trabajo, de incentivos a las personas desempleadas y bonificaciones empresariales.

Uirtus © 2025

This is an open access article under CC BY 4.0 license

Corresponding author:

Kassoum Soro,

Université Alassane Ouattara (Bouaké, Côte d'Ivoire)

E-mail: kassoumsoro49@yahoo.com

ORCID ID : 0009-0002-6253-0229

Résumé

Suite à la crise économique de 1973, le chômage sévit en Espagne. Pour soulager les souffrances des chômeurs, les autorités espagnoles leur offrent un revenu minimum. Cependant, ces politiques d'emploi passives présentent des limites et le chômage continue d'affecter de nombreux citoyens espagnols. Dans le but de favoriser leur incorporation au marché de l'emploi, les pouvoirs publics espagnols mettent en œuvre des politiques actives d'emploi à l'échelle nationale. Après leur mise en œuvre en Espagne, ces politiques divisent l'opinion publique et alimentent des débats contradictoires. L'article examine le rôle des politiques actives d'emploi (PAE) en Espagne suite à la crise de 1973. Par le biais d'une revue documentaire (réglementations, évaluations et études régionales), nous analysons l'impact des politiques actives d'emploi sur le chômage. En dépit de quelques faiblesses inhérentes aux services publics chargés de leur mise en œuvre et à l'inexistence d'un système d'évaluation des politiques actives d'emploi, ces mesures contribuent à la promotion de l'emploi et à l'insertion professionnelle des collectifs ayant des difficultés d'accès au marché du travail. Ces politiques actives d'emploi offrent des programmes de formation, d'intermédiation pour l'emploi, d'entrepreneuriat, d'orientation professionnelle, des primes d'incitation à l'emploi aux chômeurs et des bonifications aux entreprises.

Mots-clés : Espagne, chômage, politiques actives d'emploi, marché du travail, inclusion

Introducción

La crisis económica de 1973 que sacude a España provoca la pérdida de empleos en este país y hunde a su población en la precariedad. Ante esta situación, las autoridades españolas implementan en su territorio políticas pasivas de empleo. Se trata de rentas mínimas otorgadas a las personas desempleadas con el objetivo de mantener su poder adquisitivo (Ricard y Ignasi 232). No obstante, la implementación de estas políticas pasivas de empleo en España, el desempleo sigue afectando a varias personas. En este contexto surgen las políticas activas de empleo, en respuesta a una bolsa de desempleo estructural cada vez más importante, formada por colectivos con dificultades de acceso al mercado laboral (232). Sin embargo, la adopción de estas medidas de lucha contra el paro divide la opinión pública. Por una parte, algunos españoles apoyan que «las políticas activas de empleo se centran en combatir el paro, mejorar la empleabilidad de las personas y lograr una mejor calidad del empleo» (UGT 13). Además, argumentan que las políticas activas de empleo constituyen herramientas encaminadas a fomentar la ocupación y a romper las barreras que impiden el acceso al mercado de trabajo (José Fulgencio 18). Por otra parte, en España, algunos autores sostienen que, a pesar de la implementación de estas políticas laborales en su tierra, sigue relevante «la creciente presencia de empleos temporales, con baja remuneración, sometidos a incertidumbre e inseguridad y con mayores dificultades de acceso a derechos asociados al trabajo» (Carlos 30, 31). Para

participar en este debate contradictorio alimentado por la activación laboral, nos planteamos las preguntas siguientes: ¿presentan las políticas activas de empleo algunas limitaciones? ¿Son eficaces estas políticas laborales? Para llevar a cabo el presente estudio, emitimos las siguientes hipótesis: Las políticas activas de empleo presentan limitaciones. Sin embargo, estas medidas de activación laboral son eficaces. La literatura que consultamos consta de libros, artículos científicos y documentos gubernamentales relativos a las políticas activas de empleo en España. Esta documentación trata de los programas de formación laboral, de los incentivos para la inserción de los desempleados en el mercado de trabajo, de la intermediación laboral, del emprendimiento y de la orientación laboral en España, desde el periodo de la crisis de los años setenta del siglo veinte que afectó a la población española hasta la actualidad. Este artículo consta de cinco partes. La primera parte remite al marco y a la definición de las políticas activas de empleo, la segunda examina las limitaciones de estas medidas laborales, la tercera analiza su eficacia, la cuarta aborda la discusión y la quinta se dedica a las conclusiones y recomendaciones.

1. Marco y definición de Políticas activas de empleo

Después de la crisis económica de 1973, la población de España queda afectada por el desempleo. Ante esta situación, la Constitución Española de 1978 en su artículo 41 establece la protección frente al paro como un derecho social que los poderes públicos deben garantizar (Cristóbal, 428). En este periodo surgen las políticas pasivas de empleo como respuesta a las situaciones de desempleo.

A partir de 1994, estas políticas sociales empiezan a presentar debilidades y se aprueba la Ley 10/1994 que posibilita la existencia de las agencias de colocación sin fines lucrativos e impulsa la actividad de las empresas de trabajo temporal (Luis 33). En 2003, el parlamento español aprueba la Ley 56/2003, de Empleo dirigida al fomento del pleno empleo y a la mejora de las oportunidades de incorporación de las personas desempleadas al mercado laboral.

Con la aprobación de esta norma el Estado español entra de lleno en la era de las políticas activas de empleo dado que esta Ley supone para España «el origen real de las políticas activas de empleo fundamentadas en cuatro pilares básicos: los S.P.E (intermediación laboral y orientación profesional), la

formación para el empleo, los incentivos (bonificaciones empresariales) y la creación de empleo directo» (34). Para entender mejor el concepto de políticas activas de empleo, cabe definir las políticas sociales que las anteceden. Se trata de las políticas pasivas de empleo que constituyen medidas de garantía de rentas mínimas a aquellas personas que se encuentran en situación de desempleo (Encarna, et al. 7). Sus limitaciones desembocan en la implementación de las políticas activas de empleo que tienen como propósito aunar la oferta y la demanda de empleo.

Son aquellas políticas de empleo encaminadas a la lucha contra el paro y a la inclusión de colectivos con dificultades de inserción en el mundo laboral. Asimismo, las políticas activas de empleo pretenden ampliar la formación de los empleados, facilitando su adaptación al mercado de trabajo, así como mejorar la adaptabilidad de las empresas frente a un mundo laboral cada vez más cambiante (7). A semejanza de las políticas pasivas de empleo, las políticas activas de empleo presentan algunos límites.

2. Limitaciones de las políticas activas de empleo

Para solventar los problemas de desempleo en territorio español, las autoridades de este país fomentan las políticas activas de empleo. Sin embargo, se destacan algunos fallos en los servicios públicos dirigidos a su implementación.

2.1. Servicios públicos de empleo

En España, los servicios públicos de empleo constituyen las herramientas clave de desarrollo de las políticas activas de empleo, de gestión del sistema dirigido a proteger a las personas en situación de desempleo y de garantía de la información a los ciudadanos sobre el mercado laboral. Estos instrumentos de promoción del empleo en tierra española conllevan fallos en su funcionamiento.

Se trata de instrumentos que se han conformado como una maquinaria administrativa orientada a sacar programas sin más. En otros términos, si analizáramos el desenvolvimiento de los servicios públicos de empleo, «parecería que lo más importante es tener una oferta amplia de programas, sin importar demasiado si sirven a los usuarios y si tienen resultados» (Fernando 21). Debido a las debilidades incorporadas a los servicios públicos de empleo tanto a nivel estatal como a escala de las Comunidades Autónomas, los

usuarios de las políticas activas de empleo llegan a la conclusión de que estas medidas laborales son inoperantes. Asimismo, a la hora de medir la contribución de las políticas activas de empleo a la lucha contra el desempleo, «las cifras que se obtengan van a estar más determinadas por la estructura económica de la zona en la que se llevan a cabo las políticas, y por su coyuntura, que por la eficacia de las políticas» (Inmaculada et al. 137). Además, se destacan algunas insuficiencias en términos de evaluación de impacto de las políticas activas de empleo implementadas en España.

2.2. Evaluación de impacto de las políticas activas de empleo

En España, en el marco del PAE (Programa de Activación para el Empleo), las autoridades ponen el foco en el seguimiento de los programas de ocupación en detrimento de la evaluación de impacto de las políticas activas de empleo. Un ejemplo relevante de esta debilidad de las medidas de activación para el empleo en territorio español es el del programa de la tarifa plana (bonificación orientada al impulso del autoempleo que consiste en el pago de una cuota mensual reducida a la Seguridad en calidad de autónomo antes de pasar a estar de alta en la misma) para trabajadores autónomos.

En términos de cuantificación de la tarifa plana, de acuerdo con el Real Decreto-Ley 16/2013, si se trata de una contratación a tiempo completo, la cuantía de la tarifa plena es 100 euros mensuales. Si la contratación es a tiempo parcial, con una jornada de trabajo equivalente a un 75% de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable, el importe de la tarifa plana es 75 euros mensuales. En el caso de una contratación a tiempo parcial equivalente a un 50% de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable, la cuantía de la tarifa plana es 50 euros mensuales (Eva 207). De conformidad con «la evaluación de la AIREF, entre 2013 y 2018, se dedicaron 3.500 euros a reducciones y bonificaciones a la Seguridad Social en este programa, en torno a 600 millones de euros cada año entre 2014 y 2018. Este gasto llegó a unos 600.000 beneficiarios cada año» (Inmaculada et al. 138, 139). Sin embargo, entre 2014 y 2018, esto no significa que 600.000 demandantes de empleo se incorporan cada año al mercado del trabajo (139).

Esto significa que muchas personas se han beneficiado de este programa laboral pero no han destinado esta ayuda económica a la finalidad para la que la han recibido. Dicho de otra manera, varios demandantes de empleo beneficiarios de la tarifa plana no han emprendido ninguna actividad de

autoempleo. En fin, el programa de la tarifa plana ha sido exitoso en términos de participación, pero su impacto en el impulso del empleo autónomo en territorio español no ha alcanzado el efecto esperado.

En 2018, este resultado implica que la mayor parte de los 600 millones de euros anuales mencionados en el párrafo anterior no han tenido ningún impacto sobre el mercado laboral y sería mejor haberlos dedicado a otro tipo de medidas que sí, tuvieran efectos. (140). Las autoridades españolas descubrirían los fallos de las políticas activas de empleo si hicieran hincapié en la valoración de su impacto sobre los demandantes de empleo. Por ende, podrían adoptar las medidas idóneas para ofrecer programas laborales más eficientes a las personas demandantes de empleo. A pesar de las limitaciones relativas al disfuncionamiento de los servicios públicos de empleo y a la falta de evaluación de impacto de las políticas activas de ocupación, la eficacia de estas medidas laborales es innegable.

3. Eficacia de las políticas activas de empleo por mecanismos

La adquisición de habilidades y conocimientos mediante la formación constituyen la puerta de entrada al mercado laboral. Por ende, los programas formativos figuran en las políticas activas de empleo.

3.1. Formación

En España, entre 2007 y 2009, la calidad educativa queda por mejorar ya que se observa un crecimiento de la tasa de abandono escolar (María 22, 23). Asimismo, en 2023, de acuerdo con los datos de Eurostat (Oficina de Estadística de la Unión Europea), la tasa de abandono prematuro de la educación y la formación del alumnado cuya edad oscila entre 18 y 24 años es del 13, 7% (Gobierno de España 8).

Esta situación dificulta la incorporación de varios ciudadanos al mercado laboral e incrementa el número de desempleados. Para solventar este problema, las autoridades españolas ponen en marcha las políticas activas de empleo que hacen hincapié en la formación profesional. Conviene mencionar que entre 2010 y 2012, «participar en políticas activas de Formación para desempleados mejora sustancialmente las perspectivas de ocupación» (Encarna y al. 59, 60).

De hecho, estas políticas laborales ofrecen a los ciudadanos la formación que se adecua a su inserción en el mercado de trabajo. Se trata de

una formación triple que abarca la formación de demanda, la formación de oferta y la formación en alternancia con el empleo. En 2007, la formación de demanda es aquella formación ocupacional que surge como respuesta a las necesidades tanto de las empresas como de los empleados y que se realiza por iniciativa de los mismos (María 36). Referente a la formación de oferta, en 2007, está orientada a ofrecer a los trabajadores tanto ocupados como desempleados una formación que se adecua a las necesidades del mercado laboral. Se trata de una formación que abarca programas dirigidos a los ciudadanos desempleados en aras de su reinserción laboral (37). En el mismo año, en cuanto a la formación en alternancia con el empleo, «se imparte en el marco del contrato para la formación y de los programas públicos de formación y empleo» (37). En cuanto a la formación profesional promovida en el marco de la implementación de las políticas activas de empleo, pretende favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores tanto desempleados como ocupados y mejorar la empleabilidad de las personas demandantes de empleo (Ley 30/2015, BOE 79779–79823). Estos programas formativos tienen el mérito de adecuar la formación a las exigencias del mercado laboral (Fernando 26).

Sin embargo, el camino que conduce al mercado del trabajo queda por recorrer porque, más allá de la formación laboral, a lo largo del año 2014, la finalidad de las políticas activas de empleo implementadas en España es la incorporación efectiva de las personas desempleadas al mercado laboral (Nuria Paulina 234, 235). Para agudizar la lucha contra el desempleo, los poderes públicos de España implementan los programas de intermediación y orientación laborales en su territorio.

3.2. Intermediación y orientación intensiva

Con la finalidad de generar más empleo, las autoridades españolas se enfocan en los programas de intermediación laboral apoyándose en las empresas de trabajo temporal, las agencias de colocación sin ánimo de lucro y los servicios integrados para el empleo. Esta medida de la activación de empleo, de acuerdo con la Constitución española de 1978, «se basa principalmente en el derecho y en el deber que tienen los españoles de trabajar voluntariamente y el derecho a recibir una remuneración a cambio para satisfacer sus necesidades» (Patricia Elisabeth 10).

Una de las políticas de activación de la ocupación orientadas al aumento

del número de personas contratadas en tierra española queda constituida por los servicios de orientación y seguimiento. A partir de 2002, tras la reunión del Consejo Europeo en Barcelona sobre la situación económica de la Unión Europea, «este tipo de políticas activas engloba todas aquellas medidas dirigidas a mejorar la eficiencia en la búsqueda de empleo. No se trata únicamente de medidas de asesoramiento, sino que se monitoriza la eficiencia en la búsqueda de empleo» (Sara 4, 5). También, los incentivos para el empleo y las bonificaciones empresariales forman parte de los programas de las políticas activas de empleo.

3.3. Incentivos/bonificaciones

Entre las políticas activas de empleo dirigidas al aumento de la ocupación en territorio español figuran los programas de incentivo para el sector privado. Estas medidas laborales abarcan aquellas encaminadas a incentivar la contratación de trabajadores en dicho sector mediante dos categorías de apoyo. A partir de 2002, la primera abarca las ayudas financieras que se otorgan a los demandantes de empleo para empezar su negocio y la segunda remite al apoyo laboral de asesoramiento que se ofrece a los mismos en la fase inicial de su ocupación (Sara 5).

Asimismo, de acuerdo con el Real Decreto-Ley 16/2013, existen incentivos fiscales destinados a la inserción laboral de personas desempleadas. De conformidad con el presente Decreto-Ley, «los incentivos son dos: una deducción fiscal de 3.000 euros para las empresas que carecen de personal contratado; y otro para las empresas de menos de cincuenta trabajadores que contraten desempleados beneficiarios de una prestación contributiva por desempleo» (Eva 207). Asimismo, en España, para que todas las personas en edad de trabajar tengan acceso al mercado del trabajo, las políticas activas de empleo promueven los programas del emprendimiento en el sector de la economía social (enfoque económico caracterizado por la propiedad social de los recursos y la distribución equitativa de los beneficios).

3.4. Emprendimiento y economía social

Entre 2006 y 2011, la activación del empleo dirigida a la creación del empleo se concreta en la realización de programas de talleres de empleo, en la puesta en marcha de proyectos de interés social y de generación de puestos de ocupación en centros especiales de empleo (Miguel 54). Gracias a las políticas

activas de empleo, «de acuerdo con la Encuesta de Población Activa (EPA), en el cuarto trimestre de 2019 y el último trimestre de 2023, se crearon en España 1,28 millones de puestos de trabajo, 783.000 en 2023» (Banco de España 181). Entre 2016 y 2019, para prevenir la precariedad laboral en las personas que se van incorporando al mundo laboral, las políticas activas de empleo impulsan «la creación del empleo en el ámbito de la economía social como sector generador de empresas sostenibles que contribuyen a la creación de empleos estables y de calidad» (Gobierno de Aragón 8). Cabe mencionar que es difícil cuantificar el número de puestos ocupacionales de la economía social. Sin embargo, en el Estado de las autonomías españolas, en el año 2002, los empleos generados por este sector oscilaban entre 600.000 y 800.000 (Miguélez 18).

Desde 2000 hasta 2003, entre las finalidades de las políticas activas de empleo se destacan la concesión subvenciones orientadas a la creación de empresas y el desarrollo de actividades en los sectores del turismo y del comercio (Consuelo et al. 35). A partir de 2011, estas subvenciones son microcréditos que se otorgan a las entidades de la economía social de acuerdo con la Ley 5/2011, de 29 de mayo, de economía social. Cabe mencionar que «los microcréditos son prestamos de cuantía reducida, no suelen superar los 25.000 euros» (José Antonio 10). También, la activación del empleo promueve la implementación de programas de creación directa de ocupación (Delia et al. 7). Entre 2019 y 2020, con la finalidad de combatir el desempleo, los poderes públicos se sirven de las políticas activas de empleo para crear este tipo de empleos «en los sectores emergentes con gran potencial de crecimiento y en los sectores tradicionales» (Gobierno de Canarias 19).

Entre 2012 y 2014, en España, se fomenta la creación de puestos de empleo mediante cooperativas y sociedades laborales (Raquel et al. 17). Asimismo, en territorio español, para aumentar el empleo, las políticas activas de empleo fomentan la intermediación laboral. Se trata del conjunto de acciones dirigidas a poner en contacto las empresas con las personas demandantes de empleo (esta política laboral produce efectos cuando hay información y seguimiento). En 2010, entre dichas acciones se destaca el mercado de la recolocación asumido por empresas especializadas y debidamente autorizadas (Cristóbal 147). Conviene señalar que el impacto de los programas de activación laboral se evidencia en la incorporación de distintos colectivos desempleados al mercado de trabajo.

3.5. Evidencia por colectivos

Para combatir mejor el desempleo mediante las políticas activas de empleo, de conformidad con la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, las autoridades españolas se dedican a «asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración mayores de 45 años» (Elías González 76). En otros términos, a la hora de implementar las políticas activas de empleo, los poderes públicos de España tienen en cuenta la igualdad de oportunidades y la no discriminación en el mercado laboral.

En territorio español, uno de los colectivos en situación de exclusión laboral es el de los jóvenes. efectivamente, Desde los años noventa del siglo veinte, a raíz de las crisis económicas ocurridas en tierra española, el crecimiento de la inestabilidad laboral entre la población joven trabajadora se ha extendido con especial fuerza (Joan Miquel et al. 126, 127). De hecho, de conformidad con los datos de la Eurostat (Oficina estadística de la Unión Europea), «desde el año 2007 hasta el año 2013, se observa como la tasa de paro de los jóvenes aumenta de manera constante pasando del 14,8% al 36,7%, viendo como los años de crisis económica destruyeron un gran número de puestos de trabajo» (Jennifer et al. 13).

Entre 2013 y 2016, para favorecer la incorporación de la población juvenil al mercado de trabajo, algunos programas laborales están enfocados a los jóvenes. Se trata de programas de formación e inserción dirigidos a las personas menores de treinta años y de la tarifa plana (medida de fomento del autoempleo encaminada a reducir la cuota mensual que los trabajadores por cuenta propia deben abonar a la Seguridad Social durante los primeros meses de su negocio) de 50 euros (Elías González 83, 84). Gracias a estos programas laborales, en 2014, «se registraron buenas cifras, con un crecimiento interanual en el número de contratos del 12,21%» (Gobierno de España 8).

Cabe señalar que, en España, el paro afecta sobremanera a la población femenina. En este sentido, por una parte, en 2015, «la tasa de actividad femenina es claramente inferior a la masculina y varía según el nivel de estudios» (Juan Carlos 85). Por otra parte, a finales del mismo año, según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), las mujeres representan el 50% del paro (Gobierno de España 6). Por ende, mediante las políticas activas

de empleo, las autoridades ponen en marcha programas laborales para la población femenina. Se trata de la intermediación laboral, la mejora del capital humano femenino a través de la formación para el empleo, el impulso del autoempleo de las mismas, el empresariado femenino y los itinerarios integrales de inserción sociolaboral de las mujeres. Entre 2001 y 2010, las políticas de intermediación dirigidas a las mujeres españolas tratan de favorecer el encaje entre las mujeres demandantes de empleo y las necesidades de contratación del empresariado (Gobierno de España 28).

Para que la orientación laboral de las mujeres sea exitosa, las autoridades de España se dedican al diseño de proyectos laborales enfocados a la población femenina. Desde 2001 hasta 2010, entre estos programas laborales, se destaca «el proyecto Esencia. Programa de orientación laboral a mujeres en situación vulnerable. El proyecto contempla acciones de orientación laboral tanto grupales como con asesoramiento individual» (32). Con relación a los itinerarios integrales de inserción sociolaboral, constituyen medidas laborales implementadas por las entidades locales para mejorar la empleabilidad e impulsar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Entre 1996 y 2005, merced a la implementación de las políticas activas de empleo destinadas a la población femenina, varias mujeres españolas se incorporan al mercado laboral con contratos indefinidos.

Efectivamente, en 1996, más de 3.120 mujeres tienen contratos indefinidos. En 1997, su número crece y alcanza la cifra de casi 3.624 mujeres. Durante el año 1998, 4.238 mujeres se incorporan al mercado laboral de España con contratos indefinidos. Asimismo, a lo largo del año 1999, el número de mujeres registradas en el mundo del trabajo con contratos indefinidos alcanza la cifra de más de 4.951. El número de mujeres contratadas en el mercado laboral va creciendo y es de más de 5.345 mujeres con contratos indefinidos, en el año 2000 (José María 250).

Durante el año 2001, la población femenina registrada en el mundo del trabajo con contratos indefinidos alcanza la cifra de más de 5.470 mujeres. Entre 2002 y 2003, las mujeres que tienen contratos indefinidos son respectivamente 5.568 y casi 5.850. Durante el año 2004, el número de mujeres que tienen acceso al mercado del trabajo con contratos indefinidos sigue aumentando y alcanza la cifra de más de 6.620. En 2005, las mujeres registradas en el mercado laboral con contratos indefinidos son más de 6.971 (250). En el año 2024, «un total de 167.100 mujeres dejaron de estar

desempleadas, alcanzando la cifra más baja del paro femenino en los últimos diez años» (Gerardo 16).

Es preciso mencionar que, en España, las personas con discapacidad constituyen uno de los colectivos muy afectados por el desempleo. Por ende, con el fin de fomentar el bienestar de los ciudadanos discapacitados en edad de trabajar, de acuerdo con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia, «se ha definido progresivamente lo que constituye hoy un objetivo central: lograr el pleno empleo para las personas activas con discapacidad en puestos de trabajo de calidad, adaptados en su caso» (Antonio 148).

Para la consecución de este objetivo, las políticas activas de empleo destinadas a las personas discapacitadas constan de varios programas. Entre 2008 y 2012, son programas laborales encaminados a potenciar la educación y la formación de las personas con discapacidad para facilitar su empleabilidad, a romper las barreras que impiden el acceso de las personas en situación de discapacidad al mercado del trabajo, a contratarles en el mundo laboral ordinario, a fomentar el autoempleo de las personas discapacitadas, a promover el trabajo con apoyo y a cumplir con la cuota de reserva del 2% de empleo para las personas discapacitadas en las empresas de más de 50 trabajadores (148).

En este sentido, desde 2017 hasta 2020, los poderes públicos ponen el foco en la elaboración de «proyectos de inserción laboral, en empresas ordinarias o generalistas de Economía Social, de personas con discapacidad» (Gobierno de Navarra 20). Respecto a las personas paradas de larga duración, son las personas desempleadas que llevan doce meses como mínimo buscando empleo sin encontrarlo (Ángela 6, 7). De conformidad con el Real Decreto-Ley 1/2003 de 25 de enero, estas personas se benefician de una ayuda económica para su inserción laboral y «la cuantía de la ayuda será del 75% del indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) vigente en cada momento de forma mensual» (28).

Asimismo, en el marco de la implementación del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 (iniciativa del Gobierno de España para combatir el desempleo juvenil), con la finalidad de aliviar el sufrimiento de los parados de larga duración, las autoridades españolas se sirven de las políticas activas de empleo para fomentar los programas de incentivos fiscales a empresas

encaminadas a la inserción de las personas desempleadas de larga duración (María Cristina 137).

Otras medidas de la activación laboral destinadas a este colectivo de desempleados remiten a las bonificaciones mensuales de la cuota empresarial a la Seguridad Social (sistema público de protección social orientado a la garantía de prestaciones a las personas en situación de necesidad) para la contratación de parados de larga duración. Estas medidas laborales se destacan en 2021 «en Navarra, a través del Plan de activación laboral para mayores de 45 años, y en el País Vasco mediante el programa de ayudas a la contratación de personas desempleadas mayores de 30 años en situación de desempleo de larga duración» (138). Es importante resaltar las debilidades y fortalezas de las políticas activas de empleo implementadas en España.

4. Discusión

Después de la crisis económica de 1973, varios españoles quedan afectados por el desempleo. Para aliviar su sufrimiento, los poderes públicos ponen en marcha las políticas pasivas de empleo. Se trata de rentas destinadas a la satisfacción de las necesidades de las personas desempleadas. Frente a las limitaciones de estas políticas sociales, surgen las políticas activas de empleo para dar respuesta a la situación de desempleo en España. Pretenden luchar contra el paro y favorecer la inclusión laboral de colectivos con difícil acceso al mercado de trabajo.

Sin embargo, las políticas activas de empleo parecen inoperantes porque los servicios públicos encargados de su implementación han fracasado en el cumplimiento de su función. Asimismo, se destaca la inexistencia de un sistema de evaluación de impacto de los programas de activación laboral de modo que algunas personas desempleadas perciben prestaciones de inclusión laboral que dedican a otras finalidades. Además, ante el alto grado de descentralización de las políticas activas de empleo y frente a la heterogeneidad destacada de los programas de activación laboral, no existe ningún mecanismo de coordinación de estas medidas laborales.

A pesar de las debilidades que se observan en las políticas activas de empleo, ellas constituyen herramientas de fomento de la ocupación. Desde el periodo de sus primeros pasos con la aprobación de la Ley 10/1994 que posibilita el nacimiento de las agencias de colocación sin fines lucrativos hasta la actualidad, estas medidas laborales han contribuido al fomento del empleo

en España.

Sus programas abarcan la formación laboral, la intermediación laboral, la orientación intensiva en el mercado de trabajo, los incentivos y bonificaciones laborales, así como el emprendimiento. Mediante este paquete de medidas laborales, las políticas activas han facilitado la incorporación de distintos colectivos afectados por el paro. Se trata especialmente de los jóvenes, de las mujeres, de las personas con discapacidad y de los parados de larga duración. Para fortalecer estas políticas laborales, es preciso hacer algunas recomendaciones.

Conclusiones y recomendaciones

Ante el desempleo que reina en su país, las autoridades españolas ponen en marcha las políticas activas de empleo. Sin embargo, estas medidas laborales conllevan algunos fallos. Entre las debilidades inherentes a las políticas activas de empleo implementadas en España se destaca la falta de valoración de las mismas para resaltar su impacto en las personas usuarias de los programas de activación laboral.

Además, muchos españoles en búsqueda de empleo se benefician de los programas de la tarifa plana dirigidos a impulsar el autoempleo, pero no los destinan a la finalidad por la que los han conseguido. De esta forma, la política laboral de la tarifa plana no ha alcanzado los resultados esperados. A pesar de estas limitaciones que se observan en las políticas activas de empleo, estas estrategias de activación laboral constituyen herramientas de aumento de la ocupación.

En este sentido, las políticas activas de empleo ofrecen programas formativos a las personas demandantes de empleo ya que la formación profesional es la puerta de entrada al mercado laboral. Asimismo, mediante estas medidas laborales las autoridades españolas les otorgan prestaciones económicas. La formación profesional que los desempleados y desempleadas reciben contribuye a la mejora de su empleabilidad.

Tocante a las ayudas económicas, sirven para empoderar a los desempleados en materia de creación de empleo. La combinación de estas medidas de activación laboral permite a este colectivo incorporarse al mercado laboral por propia cuenta. Asimismo, las políticas activas de empleo fomentan la iniciativa empresarial que desemboca en la creación directa de puestos de trabajo.

Así, las personas que han recibido la formación profesional se convierten en demandantes de empleo capaces de insertarse en las empresas. Además, la eficacia de las políticas activas de empleo se destaca en la inclusión laboral de varios colectivos que presentan mayores dificultades de incorporación al mundo del trabajo. Esta categoría de personas desempleadas remite a los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad, así como a los parados de larga duración.

Los jóvenes españoles se insertan en el tejido económico de su país mediante los programas de la tarifa plana, del trabajo a tiempo parcial y de las ayudas económicas promovidas por las políticas activas de empleo. Para luchar contra la feminización del desempleo, las políticas activas de empleo fomentan la formación laboral de las mujeres, el autoempleo de las mismas y la contratación de la población femenina en situación de vulnerabilidad.

Referente a las personas con discapacidad, las políticas activas de empleo les ofrecen los programas de formación laboral, del trabajo con apoyo y de la cuota de reserva de puestos de empleo en algunas empresas. En cuanto a las personas paradas de larga duración, se benefician de programas de contratación tanto en el sector público como en centros especiales de empleo, así como en empresas de inserción.

Asimismo, mediante las políticas activas de empleo las autoridades españolas impulsan los programas de incentivos fiscales a empresas y las bonificaciones mensuales de la cuota empresarial a la Seguridad Social para la contratación de personas desempleadas de larga duración. Ante las limitaciones detectadas en las políticas activas de empleo implementadas en territorio español, resulta importante hacer algunas recomendaciones con vistas a mejorarlas.

Estas medidas laborales son herramientas de lucha contra el desempleo, pero su punto de inflexión se halla en la inexistencia de mecanismos de su valoración. De hecho, las autoridades españolas se enfocan en el seguimiento de las políticas activas de empleo haciendo caso omiso de su evaluación de impacto. Para fortalecer estas medidas laborales, es menester separar seguimiento e impacto. El seguimiento de las políticas activas de empleo es un protocolo destinado a la detección de problemas en el funcionamiento de los programas de activación laboral con el fin de hacer los ajustes adecuados. Por consiguiente, para medir el impacto de las políticas activas de empleo en la población, es imprescindible hacer hincapié en su valoración.

A lo largo de esta evaluación, lo que se busca es el Índice Mínimo Comunes (IMC). Este índice permite descubrir la existencia o la falta de condiciones laborales justas, de una protección de los derechos de los trabajadores y queda orientado a evitar el empleo precario. Para sacar a luz el real impacto de las políticas de empleo en los ciudadanos españoles es recomendable valorar el impacto funcional (impacto de las PAE en el bienestar de las personas empleadas) y el impacto agregado (impacto de las PAE en el conjunto de la economía española) de las políticas activas de empleo.

Ante la diversificación de los programas de activación laboral, es aconsejable adoptar medidas para su coordinación. De entrada, no es baladí resaltar la configuración del Estado español. Se trata de un Estado que consta de diecisiete Comunidades Autónomas. En cada una de estas regiones el Gobierno autonómico implementa sus políticas activas de empleo. Esta descentralización excesiva de las medidas de activación laboral produce ineficacia en las mismas.

Por ende, resulta indispensable hacer hincapié en la coordinación de las políticas activas de empleo. De hecho, ante las disparidades que se destacan entre los programas de activación laboral, en el ámbito de las políticas activas de empleo, es preciso impulsar la colaboración entre los distintos niveles de Gobiernos, así como la concertación entre éstos, las empresas y la sociedad civil con vistas a homogeneizar las medidas laborales. Para dar legalidad al fruto de esta colaboración entre los diferentes actores del mercado laboral, sería de gran relevancia aprobar a nivel estatal una Ley de homogeneización de las políticas activas de empleo.

Esta norma se convertiría en el marco de referencia en materia de implementación de las políticas activas de empleo en España. Además, ante el paquete heterogéneo de programas que se ofrece a las personas desempleadas, es aconsejable elaborar una guía de programas de las PAE que abarque los programas de formación laboral, los incentivos para la inserción de las personas desempleadas en el mercado laboral, la intermediación laboral, el emprendimiento, así como la orientación laboral.

Con la finalidad de lograr la transparencia en la gestión de estas medidas de activación laboral, serían programas con costes/unidades y con metodología de evaluación bien definida. Además, las autoridades españolas deberían elaborar una Carta de rendición de cuentas en el ámbito de la gerencia

de los programas de activación laboral.

Obras citadas

- Abellán, Consuelo, et al. *Evaluación de las políticas activas del mercado de trabajo en el municipio de Gijón*. Ayuntamiento de Gijón, 2005.
- Abenójar Rodríguez, Encarna, et al. *Evaluación del impacto individual de las políticas activas de empleo*. Dirección General del Servicio Público de Empleo, 2016.
- Aguado Martínez, Ángela. *Situación y evolución del desempleo de larga duración en España*. Trabajo de Fin de Grado, Universidad de Valladolid, 2015.
- Aguilar González, María Cristina. “Desempleo de larga duración, colectivos vulnerables y la reformulación de las políticas activas de empleo.” *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, no. 46, 2021, pp. 114–143. Dialnet, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8227255.pdf>. Consultado el 14 de mayo de 2025.
- Alayón Espinosa, Jennifer, et al. *Memoria del Trabajo Fin de Grado*. Universidad de La Laguna, 2017.
- Álvarez Cortés, Juan Carlos, et al. *Políticas activas y políticas pasivas de empleo para las personas de edad avanzada*. Ediciones Laborum, 2016.
- Aparicio Narváez, Antonio. *Personas con discapacidad y políticas activas de empleo en Andalucía*. Trabajo Fin de Grado, Universidad de Cádiz, 2013.
- Banco de España. *El mercado de trabajo español: situación actual, tendencias estructurales y políticas de empleo*. Informe anual 2023, Banco de España, 2023.
- Blanco Canto, Miguel. “Evaluación de las políticas activas de empleo en Andalucía.” *Revista Galega de Economía*, vol. 25, no. 1, 2016, pp. 49–62. Redalyc, <https://www.redalyc.org/pdf/391/39146518004.pdf>. Consultado el 27 de agosto de 2022.
- Bueno, Carlos. “Las limitaciones de las políticas activas de empleo en el contexto económico actual: un análisis desde la evaluación conceptual.” *READS*, no. 698, 2012, pp. 1–32. ResearchGate, <https://www.researchgate.net/publication/313479078>. Consultado el 5 de febrero de 2024.
- Calvo Palomares, Ricard, y Ignasi Lerma Montero. “Políticas activas de empleo en tiempo de crisis: una visión crítica desde lo local.” *Lan Harremanak*, vol. 20, no. 21, 2009, pp. 227–250. Dialnet,

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3335928.pdf>.

Consultado el 25 de abril de 2024.

Caridad y Ocerín, José María, et al. “Modelización de las políticas activas de empleo femenino.” *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, vol. 14, no. 287, 2007, pp. 235–264. Repositorio Loyola, <https://repositorio.uloyola.es/bitstream/handle/20.500.12412/1554>.

Consultado el 24 de marzo de 2024.

Cebrián López, Inmaculada, et al. “La evaluación de impacto de las políticas activas de empleo en España: el deseo y la realidad.” *Cuadernos Económicos de ICE*, no. 102, 2021, pp. 134–155. ResearchGate, <https://www.researchgate.net/publication/356651946>. Consultado el 27 de octubre de 2024.

De la Rica, Sara. “Políticas activas de empleo: una panorámica.” *Fedea Policy Papers*, no. 1, 2015, pp. 1–32. Fedea, <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/01/FPP2015-01.pdf>.

Consultado el 24 de noviembre de 2024.

España. *Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el Ámbito Laboral*. *Boletín Oficial del Estado*, no. 217, 2015, pp. 79779–79823. BOE, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-9734&tn=2&p=20211230>. Consultado el 24 de noviembre de 2023.

Fausto, Miguélez. “Economía social y empleo. El caso de España.” *Papers*, no. 81, 2006, pp. 11–36. ResearchGate, <https://www.researchgate.net/publication/39104756>. Consultado el 16 de agosto de 2025.

García Nicolás, Raquel, et al. *Evaluación del impacto individual de las políticas activas de empleo*. Dirección General del Servicio Público de Empleo de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (Comunidad de Madrid), 2016.

García Piñeiro, Nuria Paulina. “La reforma de las políticas activas de empleo.” *Nueva Revista*, no. 149, 2014, pp. 230–244. UNIR, <https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/4937>.

Consultado el 15 de septiembre de 2023.

Gobierno de Aragón. *Plan para la mejora del empleo en Aragón 2016–2019*. 2016.

Gobierno de Canarias. *Actuaciones en materia de políticas activas de empleo. Estudio análisis prospectivo de los sectores tradicionales con mayor peso económico en la*

- economía*. Confederación Canaria de Empresarios, 2020.
- Gobierno de España. *La situación de las mujeres en el mercado de trabajo en 2025*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2005.
- Gobierno de España. *Manual de buenas prácticas de políticas activas de empleo para las mujeres desde el ámbito local*. Federación Española de Municipios y Provincias, 2011.
- Gobierno de España. *Informe del Mercado de Trabajo de Jóvenes. Granada. Datos de 2014*. Servicio Público de Empleo Estatal, 2014.
- Gobierno de España. *Informe jóvenes y mercado de trabajo*. Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2024.
- Gobierno de Navarra. *Acuerdo sobre las políticas activas de empleo. Plan de empleo de Navarra 2017–2020*. 2017.
- Gutiérrez Ardoy, Gerardo. *Informe del Mercado de Trabajo de las Mujeres Estatal*. SEPE, 2025.
- López Terra, Eva. “Las bonificaciones y reducciones en las cotizaciones de la Seguridad Social como mecanismos de creación de empleo.” *Regap*, no. 51, 2017, pp. 195–224. Dialnet, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5878648/2.pdf>. Consultado el 17 de agosto de 2025.
- Martín Martínez, Luis. *Las políticas activas de empleo, evolución y reformas*. Trabajo Fin de Grado, Universidad de Valladolid, 2015.
- Martínez Valverde, José Fulgencio. *El desarrollo autonómico y eficacia de las políticas activas de empleo: un análisis comparado*. Fundación Alternativas, 2014.
- Martínez Velázquez, Patricia Elisabeth. *Intermediación laboral en España tras la nueva Ley de empleo (Ley 3/2023 de 28 de febrero)*. Trabajo Fin de Grado, Universidad de Valladolid, 2023.
- Molina Navarrete, Cristóbal. “Intermediación y políticas activas de empleo: una reforma urgente que brilla por su ausencia.” *Temas Laborales*, no. 115, 2012, pp. 135–163. Dialnet, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3936381.pdf>. Consultado el 25 de octubre de 2024.
- . “Las políticas pasivas de empleo: Reformas de activación de las prestaciones por desempleo y sus límites jurídicos.” *Temas Laborales*, no. 175, 2024, pp. 419–449. Dialnet, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9951704.pdf>. Consultado el 18 de agosto de 2025.

- Montero Vilar, José Antonio. *Subvenciones: instrumentos de la economía social o amenazas a la libertad de mercado. Financiación alternativa de los entes de la nueva economía*. CIRIEC.
- Peral Calvo, María. *Políticas activas de empleo: la política de formación*. Trabajo Fin de Grado, Universidad de Valladolid, Facultad de Ciencias del Trabajo, 2012.
- Posada Martínez, Elías González. “Políticas activas de fomento del empleo juvenil en España.” *Documentación Laboral*, no. 98, 2013, pp. 76–97. AEDTSS, <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/dl/N98/07>. Consultado el 23 de mayo de 2024.
- Riera Tur, Delia, et al. *Políticas activas de ocupación*. Observatori del Treball de les Illes Balears, 2010.
- Rocha Sánchez, Fernando. *Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España*. Fundación 1.º de Mayo, 2010.
- UGT. “Las políticas activas de empleo en España. Instrumentos y retos.” *Servicio de Estudios*, no. 23, 2021, pp. 1–14. jmcasero.com, <https://jmcasero.com/wp-content/uploads/2021/04/informe-sobre-las-politicas-activas-de-empleo-y-su-articulacion.pdf>. Consultado el 15 de noviembre de 2023.
- Verd Pericás, Joan Miquel, et al. “El papel de las políticas activas en las trayectorias laborales inestables de la población joven.” *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, vol. 7, no. 77, 2021, pp. 123–152. Dialnet, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7876171>. Consultado el 23 de julio de 2025.

About the Authors

Kassoum Soro est né le 1 janvier 1972 à Dossémékaha, un village situé au nord de la Côte d’Ivoire. Il devient élève en 1990 au Collège Catholique Don Bosco de Korhogo où il obtient le diplôme du BAC A2. En 1997, il obtient le diplôme de Licence en Civilisation Latinoaméricaine à l’Université Felix Houphouët Boigny d’Abidjan. Titulaire d’un CAPES-Espagnol en 2001, il devient professeur de Lycée au cours de la même année, au Lycée Moderne d’Odienné (2001-2007). En 2007, il est muté au Lycée Classique et Moderne 1 de Bouaké (2007-2013). En 2007, il s’inscrit à l’Université Alassane Ouattara

et obtient le diplôme de DEA en Civilisation espagnole en 2013. Titulaire du diplôme de Doctorat en Civilisation espagnole (études : politiques sociales) en 2017, dans la même Université, en 2020, il est recruté au Département d'Espagnol. Auteur de plusieurs publications scientifiques, actuellement, Kassoum Soro est Enseignant-Chercheur à l'Université Alassane Ouattara.

How to cite this article/Comment citer cet article:

MLA: Soro, Kassoum. "Políticas Activas de Empleo y Paro en España." *Uirtus*, vol. 5, no. 2, August 2025, pp. 740-760, <https://doi.org/10.59384/uirtus.2025.2973>