

Las Políticas Públicas de Empleo y la Gobernanza Local Postcrisis en Canarias

José Manuel Corrales Aznar
Universidad Europea

Resumen

El objetivo es analizar el papel central de las políticas de empleo en la creación de puestos de trabajo, el emprendimiento y la mejora del nivel de vida de la población en Canarias.

Las políticas de empleo hacen referencia esencialmente a diversas intervenciones públicas como son las normas que regulan el mercado de trabajo, los recursos dedicados, las políticas pasivas y las políticas activas de empleo. Estas políticas se caracterizan por estar orientadas desde el ámbito europeo, reguladas a nivel estatal y autonómico y aplicadas en ocasiones localmente, por un amplio conjunto de operadores públicos y privados.

Se describen los principales efectos de la crisis financiera (2008-2013) en el desarrollo socioeconómico del archipiélago, los impactos provocados por la pandemia del Covid y los retos planteados en la gobernanza local postcrisis.

Palabras clave

Desempleo, políticas públicas, modelos de empleo, precariedad laboral, desarrollo local.

Employment Policies and Post-Crisis Local Governance in Canary Islands

Abstract

The aim is to analyze the role of employment policies in the creation of jobs, entrepreneurship and the improvement of the standards of living of the population in Canary Islands.

Employment policies essentially refer to four types of public interventions such as agreeing on common standards, allocating resources that affect employment creation or its improvement, passive and active employment policies. These policies are oriented from the European level, regulated at state and regional level and applied locally, by a wide range of public and private operators. In this report the main effects of the last crisis (2008-2013) on socioeconomic development throughout the archipelago, the impacts caused by the Covid pandemic and the challenges posed in post-crisis local governance.

Keywords

Unemployment, public policies, employment models, job insecurity, local development.

Cita Bibliográfica recomendada de este artículo:

Corrales Aznar, J.M. (2022). Las Políticas Públicas de Empleo y la Gobernanza Local Postcrisis en Canarias. *Criticæ. Revista Científica para el Fomento del Pensamiento Crítico*, 1(1), 65-78.

I. INTRODUCCIÓN

La problemática del desempleo, y la persistencia de altas tasas de paro, tal y como demuestran todas las investigaciones sociológicas realizadas, es la preocupación más importante en los países europeos y especialmente en España, afectando con especial virulencia a buena parte de la sociedad y resultando un factor clave que incide de forma manifiesta en la calidad de vida y el bienestar colectivo.

Para que cumplan sus objetivos, los programas de empleo deben partir de un diagnóstico riguroso de las necesidades y potencialidades del sistema productivo territorial y de su capital humano y, a partir de ello, establecer medidas específicas y consecuentes que conlleven una reactivación del empleo en el territorio (Vázquez-Barquero, 1999; Alburquerque, 2012; Sanchís, 2006; Calvo, 2011, p. 19).

La génesis y evolución histórica de las políticas de empleo ha ido en paralelo al nacimiento y evolución del “Estado de Bienestar”. Los altos niveles de desigualdad y pobreza y la fragmentación social guardan relación con la estructura productiva, con los problemas del mercado de trabajo local, las dificultades para generar empleo estable, una capacidad redistributiva reducida en un contexto comparado, las grandes diferencias territoriales y los efectos de las políticas de austeridad.

La precariedad laboral y social se ha intensificado con la crisis (2008-2013) generando un modelo de empleo con graves vulnerabilidades. La recuperación económica en Canarias (2014-2019) aunque supuso un aumento del empleo, este tiene un carácter inestable, poco productivo, de peor calidad, con más temporalidad, mayor parcialidad involuntaria, salarios más bajos y una extrema flexibilidad en las relaciones laborales.

Según señala el colectivo de Economistas Frente a la Crisis (2021) los enormes efectos en el empleo en España provocados por la pandemia del Covid-19 se comienzan a superar a finales del 2021 alcanzando los niveles previos a la pandemia, alcanzando el umbral de los 20 millones de ocupados, algo que no se lograba desde antes de la crisis financiera de 2008.

1.1. DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO

El empleo constituye uno de los objetivos prioritarios de las políticas públicas y se halla en la base de las denominadas políticas laborales, que van dirigidas fundamentalmente a suplir los fallos del mercado de trabajo y a paliar ciertas situaciones de desigualdad

social ligadas al funcionamiento de éste (Rivero Ceballos, 2009).

Las políticas públicas de empleo se ligan a conceptos estrechamente vinculados entre sí, como las políticas laborales (Sacristán, 2006), políticas de trabajo (Ruiz et al., 2004), políticas sociolaborales (Sempere et al., 2000; Vallecillo, 2011), políticas sociales (Cachón y Laparra, 2009), políticas de ocupación (Aragón y Cachón, 1999), políticas de mercado de trabajo (Alujas, 2002; Manzanera, 2016), políticas de regulación laboral (Castillo, 2000), políticas de activación (De la Rica, 2015) o políticas industriales (Recio, 2015; Miguélez et al., 2015). Todos estos términos han servido en las últimas décadas para denominar el concepto genérico de políticas de empleo, que son una herramienta básica de actuación pública para contrarrestar los efectos causados por el desempleo y la crisis (Calvo, 2011, p. 62).

Las políticas de empleo surgen cuando el mercado de trabajo no cumple con el objetivo de crear puestos de trabajo suficientes y de calidad, por lo que no se pueden desvincular de las políticas macroeconómicas, haciendo referencia esencialmente a cuatro tipos de intervenciones públicas (Miguélez, 2015):

- Acordar normas (en forma de leyes, decretos, disposiciones) o apoyar la negociación de los actores sociales al respecto, que constituyen el marco regulatorio del mercado de trabajo.
- Dedicar recursos que inciden en la creación o mejora del empleo, bien directamente (creando empleo público), indirectamente (demandando servicios a las empresas o dando incentivos a estas para que creen empleo) o impulsando nuevos sectores. Estas políticas denominadas “industriales”, suelen servir fundamentalmente de apoyo a determinados colectivos, incorporando a mujeres y jóvenes al mercado de trabajo.
- Apoyar económicamente a quienes han perdido el empleo (políticas pasivas del mercado de trabajo).
- Mejorar las posibilidades de encontrar empleo por parte de aquellos que lo han perdido o están en riesgo de perderlo, anticipándose a este riesgo (políticas activas del mercado de trabajo).

1.2. HIPÓTESIS DE TRABAJO Y OBJETIVO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo general de la investigación ha sido verificar en qué medida la gobernanza de las políticas de empleo pueden contribuir a la consecución del desarrollo socioeconómico y humano sostenible. Las hipótesis de trabajo de las que partimos son:

- Las políticas de empleo desplegadas en Canarias por las administraciones públicas en las últimas décadas han sido poco activas y han desempeñado un limitado papel en el impulso de la actividad económica general y en la generación de tejido productivo estable.
- Las políticas de empleo aplicadas en la etapa autonómica se han orientado fundamentalmente a facilitar incentivos al sector privado, formación ocupacional a los trabajadores desempleados y suplir sus necesidades de renta, en un mercado de trabajo con desequilibrios entre la oferta de trabajo y la demanda de trabajo y con abundante población en paro.
- Las políticas de empleo promovidas en la etapa reciente por las diferentes administraciones en Canarias han carecido de un proyecto concreto, coherente y continuado a lo largo del tiempo. Las políticas de empleo han seguido los programas europeos y del conjunto de España, ignorando las especiales características de las economías insulares.
- Las distintas medidas de fomento del empleo no han sido suficientemente evaluadas y adolecen en general de cierto carácter rutinario y repetitivo, careciendo de herramientas adecuadas de análisis de la realidad territorial.

En esta investigación, se desarrolla un modelo de análisis del mercado de trabajo, que es heredero de tres aportaciones científicas: la postkeynesiana que analiza las vinculaciones entre crecimiento económico, empleo y paro; la institucionalista que estudia los mercados internos, la segmentación del mercado de trabajo y las relaciones sociales de producción; y los mercados locales de trabajo que delimitan las características espaciales (Rivero Ceballos, 2000, p. 268).

II. METODOLOGÍA Y FUENTES

El trabajo de investigación realizado engloba tres grandes grupos de tareas: la revisión bibliográfica y el análisis en profundidad de las fuentes documentales; el análisis de las diversas fuentes estadísticas utilizadas y el diseño, realización, estudio e interpretación de la información primaria obtenida principalmente a través de la realización de 52 entrevistas abiertas semiestructuradas a expertos de las políticas de empleo.

Las políticas de empleo deben ser estudiadas en el contexto más amplio de la política económica y la estructura productiva de un territorio. Si logramos conocer el funcionamiento de estas políticas, durante un periodo determinado, se pueden aportar elementos que contribuyan a su mejora y anticipación para periodos sucesivos. Las políticas de empleo serán más

exitosas si actúan de forma coordinada con el resto de las intervenciones públicas, ya que pueden jugar un buen papel de reequilibrio cuando la economía y el mercado de trabajo no cumplen las expectativas de los ciudadanos (Miguélez et. al., 2015).

La realización de 52 entrevistas en profundidad (realizadas en 2017 en primera instancia y que se fueron actualizando hasta finales de 2021) permitió acometer una aproximación a las políticas de empleo y recoger información de primera mano de responsables, expertos y técnicos de diversas instituciones y de aquellas personas que conocen, investigan o gestionan estas políticas, considerando que sus resultados aportan a la investigación un valor añadido, aunque la representatividad de la muestra sea limitada. La selección de perfiles de los entrevistados ha estado marcada por criterios de representatividad, el tipo de organización y el ámbito de actuación de los entrevistados, garantizando que el perfil tuviera relevancia y experiencia suficientes en lo que concierne a las políticas de empleo. En ese sentido, se han realizado entrevistas a gestores públicos en ámbitos de empleo, investigadores, profesores de Universidad, representantes de los agentes sociales, representantes de entidades asociativas y privadas y técnicos de empleo y de las agencias de empleo y desarrollo local.

III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO EN CANARIAS

En el marco institucional de las políticas de empleo en Canarias encontramos varios factores que se han identificado como críticos a la hora de eliminar los desequilibrios estructurales que muestran los resultados de los mercados de trabajo (Rivero Ceballos, 2009): políticas pasivas del mercado de trabajo).

- Prestaciones por desempleo e intensidad de búsqueda.
- Modalidades de contratación y flexibilidad de contratación.
- Costes de despido y rotación en el empleo.
- Políticas formativas y desajuste en cualificaciones.
- Negociación colectiva y procedimientos de fijación de salarios.
- Organismos de intermediación y canalización de la información sobre vacantes.

El carácter polarizado del actual modelo de desarrollo y la conjugación de globalización, crisis y políticas de austeridad ha provocado importantes recortes en el llamado Estado de Bienestar dentro del marco europeo, una profunda devaluación salarial y el incremento de la pobreza. La precariedad laboral se ha intensificado con

la última crisis (2008-2013), y el inicio de la recuperación económica en Canarias (2014-2017) ha supuesto un tímido aumento del empleo, aunque se trate de un empleo de peor calidad.

Los resultados de la investigación sugieren que existe una carencia de evaluaciones rigurosas sobre las políticas de empleo y aunque se han producido tímidos avances con la Estrategia Española de Activación para el Empleo, España sigue en este ámbito retrasada en comparación con el resto de los países europeos. La mayoría de las Regiones Ultraperiféricas se enfrentan a la descoordinación de las políticas de empleo, habiéndose avanzado poco en los programas específicos (transportes, movilidad, energías limpias, etc), con una multiplicación de las estructuras gestoras y diversidad de las ayudas que pueden desorientar a los beneficiarios potenciales y perjudicar su eficacia general (Rivero Ceballos, 2016).

Las causas explicativas del desempleo en Canarias se vinculan con la presión demográfica, la escasa movilidad laboral, la intensa incorporación de la mujer al mercado de trabajo, las características del tejido productivo y la creación de empleo poco cualificado. La tercerización sesgada que se produce en la economía canaria se debe a la especialización turística y actividades afines, generando contradicciones por su carácter periférico y subsidiario dentro de la división internacional del trabajo (Rivero Ceballos, 2016).

fragmentación del territorio y la lejanía, que pueden suponer una desventaja en el plano económico. La insularidad y la condición de región ultraperiférica confiere un estatus especial a Canarias dentro de la UE. El Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias y las ayudas europeas han tenido un impacto reducido en la generación de empleo estable.

Según los Planes Anuales de Políticas de Empleo, Canarias es la Comunidad Autónoma del Estado con menos Servicios y Programas y además existe una insuficiente dotación económica (con importantes reducciones presupuestarias en el periodo 2011-2016) y de recursos humanos (centenares de vacantes) en el Servicio Canario de Empleo.

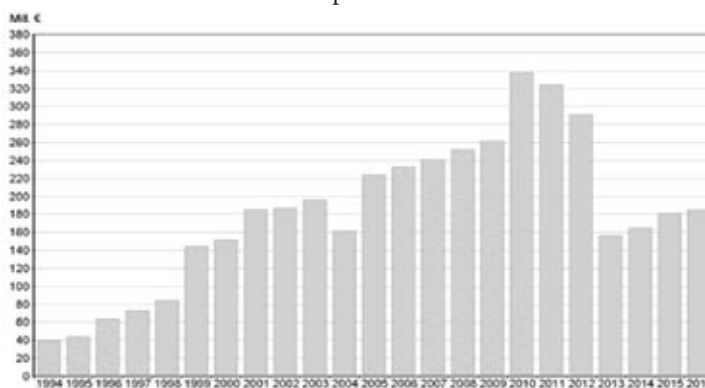


Figura 2. Evolución del gasto público de las políticas de empleo en Canarias. Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 338).

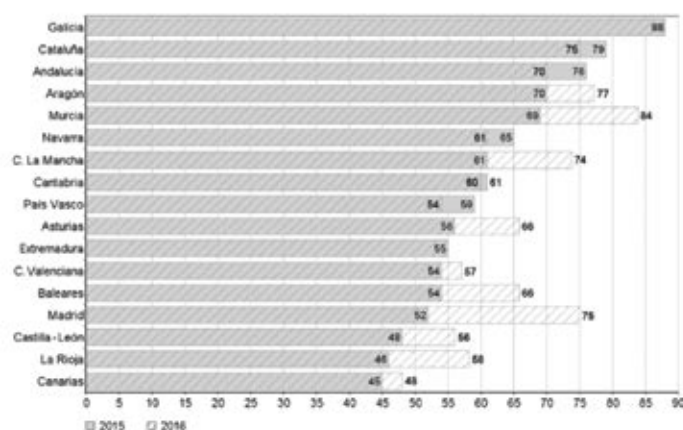


Figura 1. Número de servicios y programas de las políticas de empleo por Comunidades Autónomas. Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de los PAPE para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 346).

Canarias tiene una serie de limitaciones, entre las cuales se encuentran las derivadas de su reducido tamaño, sus características geográficas y socioeconómicas, la

La evolución del gasto público de las políticas de empleo en Canarias se refleja en la figura 2, sufriendo una reducción significativa en los años más duros de la crisis.

IV. EFECTOS DE LA CRISIS EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Al estudiar los efectos después de 40 años de funcionamiento del modelo de políticas activas de empleo en el ámbito local, se pone en valor las políticas desarrolladas desde mediados de los años ochenta del pasado siglo, que han contribuido al desarrollo del tejido económico, aún reduciendo sensiblemente su operatividad como consecuencia de las políticas de austeridad.

Tomados en conjunto, los resultados de esta investigación *sugieren* que existe una territorialización débil de las políticas de empleo y una escasa descentralización

desde el Estado y la Comunidad Autónoma hacia las corporaciones locales. Las agencias de empleo y desarrollo local en Canarias han tenido escasez de recursos y una alta dependencia de las subvenciones.

En las tres últimas décadas en Canarias, se ha producido un importante crecimiento económico; han existido medios para realizar políticas de empleo y la experiencia acumulada deberían haber posibilitado un desarrollo social equilibrado y cohesionado, pero los datos no corroboraran esta hipótesis. Las políticas de empleo aplicadas en la etapa autonómica se han orientado fundamentalmente a facilitar incentivos al sector privado (con el 28,3% de las menciones de los expertos entrevistados y aglutinado más del 27,72% del gasto total en políticas activas de empleo), formación ocupa-

cional a los trabajadores desempleados (43,4% de los expertos y el 65,48% del gasto en políticas activas) y suplir sus necesidades de renta, en un mercado de trabajo con desajustes y abundante población en paro.

Se constata la opinión casi unánime de los expertos entrevistados sobre las carencias de una evaluación adecuada de las políticas de empleo que se ejecutan. En los análisis de eficacia (2007-2013) de las políticas de empleo realizadas por el Servicio Canario de Empleo (SCE) se contabilizan 934.995 beneficiarios en Canarias. Son los programas de orientación (47,90%) y formación (36,88%) los que aglutinan mayor número de beneficiarios.

En la Tabla 1 se reflejan los principales efectos de la crisis en la gestión de las políticas de empleo.

<p>SOBRE EL FUTURO DE LOS TÉCNICOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Precariedad laboral: incertidumbre, inestabilidad y temporalidad. ● Despidos, EREs y extinciones de contratos de Agencias de Empleo y Desarrollo Local (AEDL). ● Individualismo, desmotivación, desanimo, y pesimismo. ● Tendencia a los contratos a tiempo parcial. ● Obstáculos en el proceso de profesionalización de los AEDL. No existe un perfil profesional definido. ● Dependencia política, visión cortoplacista y falta de autonomía en el trabajo. ● Cambios en la distribución del tiempo de trabajo de las AEDL.
<p>SOBRE EL FUTURO DE LA ACTIVIDAD</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Supresión de programas y actividades necesarias. ● Desvalorización del desarrollo local y de la labor que realizan las AEDL. ● Falta de liderazgo y compromiso institucional con las políticas locales de empleo. ● Recortes drásticos con el consecuente desmantelamiento de la actividad. ● Menos recursos humanos y económicos disponibles. ● Mayores dificultades de generar sinergias. ● Priorización de recursos y necesidades con criterios controvertidos: es el momento de la innovación y el rediseño de programas. ● Las AEDL que se han preparado para el cambio de modelo, han sufrido efectos menos intensos por las restricciones presupuestarias: proceso de reinversión.
<p>SOBRE EL TERRITORIO Y LA POBLACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Menor oferta de programas. ● Se reduce la presencia de las políticas de empleo y desarrollo local. ● Pérdida de experiencia adquirida. ● Genera mayores diferencias entre territorios y ritmos de desarrollo dispares, dificultando integración comarcal.
<p>PRINCIPALES PROGRAMAS ELIMINADOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Casas de Oficio, Talleres de Empleo y Escuelas Taller. ● Cursos de Formación para el empleo. ● Acciones de Orientación Laboral. ● Promover medidas de promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral y la corresponsabilidad.
<p>PRINCIPALES PROGRAMAS EN AUGE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Conferencias y charlas para desempleados. ● Aulas de Informática. ● Cursos propios. ● Orientación laboral propia. ● Se ha pasado de desarrollar mayoritariamente programas vinculados con las PAE a ampliar el campo de actuación, con programas de empleo propios (El Cabildo impulsa <i>barrios por el empleo</i>, etc)

Tabla 1. Efectos de la crisis y los recortes en las políticas de empleo (2011-2017). Fuente: *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 487).

De los recursos y medios que dispone las corporaciones locales (AEDL, etc) para políticas de empleo, la procedencia por orden de prioridad es la financiación estatal (67,64%), seguida de la Comunidad Autónoma de Canarias (20,24%) y por último los fondos europeos (4,45%). Desde los Ayuntamientos y el Cabildo se critica el excesivo centralismo de la Comunidad Autónoma, y su escasa capacidad coordinadora. Con relación a la existencia de una partida presupuestaria específica en las corporaciones locales para políticas de empleo, la respuesta mayoritaria de los entrevistados (52,4%) es que existe una partida específica, que se ha mantenido a lo largo del tiempo sin grandes variaciones, aunque también se señala (19,1%) que en ayuntamientos de menores dimensiones no existe partida específica, o ha desaparecido con la crisis. Se puede concluir que las políticas de empleo no tienen suficientes recursos humanos y dotación presupuestaria en los municipios (Figura 3).

La COVID-19 ha provocado la peor crisis económica mundial desde la Segunda Guerra Mundial y Europa es el área más afectada, por sufrir el confinamiento más severo y por el mayor peso de las exportaciones. En España, sumamos un grave impacto sobre el turismo, que ha registrado varios meses de ingresos nulos.

La repercusión del parón económico en la destrucción de empleo se hace evidente en los datos de paro registrado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE): el número de parados aumentó en 611.729 desde marzo a mayo de 2020. Más de 65.000 de estos nuevos parados tienen menos de 25 años y más de 526.000 pertenecían a la construcción y los servicios. El número de afiliaciones a la Seguridad Social descendió en 700.000 personas y se alcanzó los 4 millones de trabajadores afectados por Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs). La tasa de paro en España se elevó hasta el 21,7%, con 2 millones de empleos perdidos y el cierre de 133.000 empresas. Los ingresos públicos descendieron

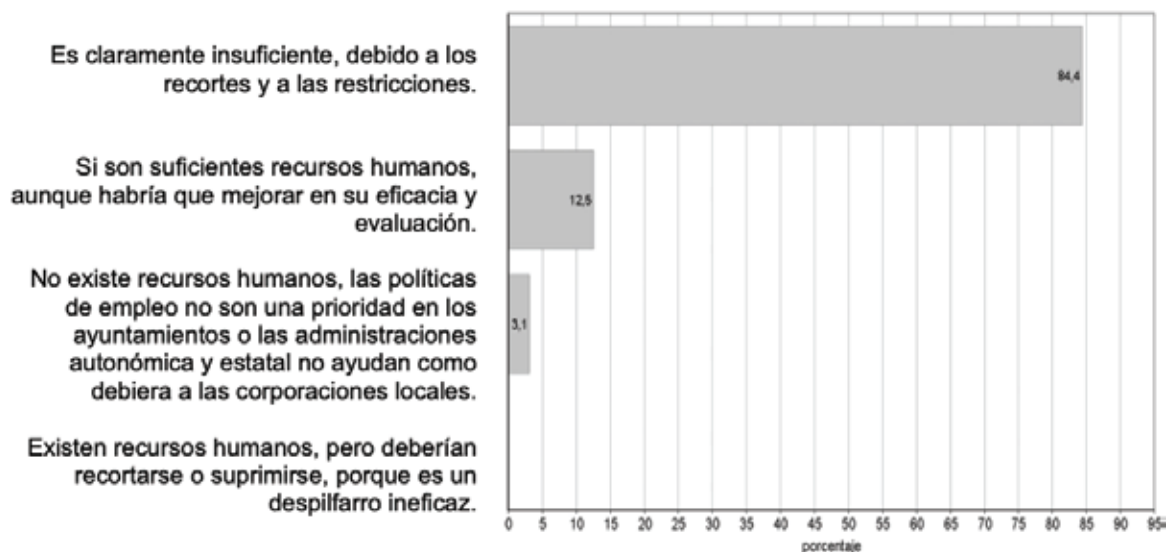


Figura 3. ¿Cree que las políticas de empleo tienen suficientes recursos humanos en su ayuntamiento? Fuente: Elaboración a partir de las entrevistas realizadas para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 652).

Se debe poner en valor las políticas de empleo que desde mediados de los años ochenta del pasado siglo XX, han contribuido en gran medida al desarrollo del tejido económico, y se han desplegado hasta cierta madurez del modelo de desarrollo local, reduciéndose sensiblemente su operatividad como consecuencia de las restricciones presupuestarias en los últimos años.

notablemente en el primer semestre de 2020 y si el gobierno hubiese recortado los gastos en la misma proporción para no tener déficit, la caída del empleo y del PIB habría sido descomunal. Un 35% de los ocupados han recibido rentas del gobierno vía ERTEs o por cese de actividad de autónomos, y sus empresas no han tenido que pagar el impuesto de cotización a la

seguridad social. Sin esas medidas la tasa de paro habría superado ya ampliamente el 30%.

Fuera de la UE, España no podría pagar los ERTes y miles de empresas y millones de trabajadores habrían perdido su empleo. La reacción europea ha sido muy diferente a la crisis del euro, y la UE ha aprobado un plan de reconstrucción que aumentará el presupuesto comunitario en el periodo 2021-2027 en más de 800.000 millones de euros, que será clave para compensar la debilidad de la inversión de empresas y familias.

Por otra parte, analizando el impacto de la crisis sobre la brecha de género, se puede concluir que afectará relativamente más a las mujeres que a los hombres, pues la feminización de los mercados de trabajo del sector servicios y las dificultades de conciliación podrían hacer disminuir la oferta de trabajo para mujeres.

Ante esta depresión socioeconómica provocada por la pandemia, se precisan políticas públicas potentes que reduzcan la incertidumbre e implementen el fondo de reconstrucción y el pilar europeo de derechos sociales a través de los siguientes ejes de actuación:

- Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo
- Condiciones de trabajo justas: empleo seguro y salarios justos.
- Protección e inclusión social: sanidad; cuidados de larga duración; vivienda y acceso a los servicios esenciales.
- Educación, formación y aprendizaje permanente.
- Diálogo social y participación de los trabajadores.

A pesar de los prejuicios ideológicos, actualmente pocos se atreven a cuestionar la necesidad del seguro de paro, la extensión de los ERTes o los avales del Instituto de Crédito Oficial (ICO) para que las empresas accedan al crédito. Así las medidas propuestas hace décadas por Keynes son hoy el paradigma en Europa.

La necesidad de las políticas de empleo se justifica por su amplia repercusión en la población, pues solo en 2019 participaron en España en las acciones de formación profesional para el empleo 4.776.684 personas.

Dentro de las actuales políticas de recuperación, los ERTes son la medida más costosa asumida por el gobierno español y prorrogarlos supone incurrir en más déficit. Pero la prórroga de los ERTes es necesaria para graduar la demanda de trabajo con la demanda de los servicios.

España es uno de los países de la UE que destina un menor gasto a políticas de empleo en relación con su PIB, distribuyéndose de una forma muy desigual, con el 85% de los recursos destinados a las políticas pasivas (protección al desempleo) y solo el 15% a las políticas activas. En este sentido se puede concluir que las políticas de empleo en España han tenido insuficientes recursos humanos y escasa dotación presupuestaria. Así lo afirman el 87,5% de los expertos entrevistados en la investigación realizada.

Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del tercer y cuarto trimestre de 2021 ponen de manifiesto una evolución muy positiva del mercado de trabajo en la mayor parte de sus variables. El empleo crece a una tasa anual del 4,5%, lo que supone un incremento de más de 850.000 personas en los últimos doce meses. Todo ello ha venido impulsado por un ascenso verdaderamente importante del empleo en este tercer trimestre. Más de 350.000 personas y una tasa de crecimiento, descontados los efectos estacionales propios de esta época del año, de un 1,3%. Una cifra que muestra una aceleración respecto a los dos trimestres anteriores y una fortaleza superior a las registradas antes de la pandemia.

Por otro lado, la composición del crecimiento del empleo también muestra un considerable impulso del sector privado, lo que muestra que se están poniendo unas buenas bases del crecimiento del empleo en esta fase de recuperación. Dos aspectos positivos más los constituye la intensidad del aumento del empleo entre las mujeres, que prácticamente duplica la tasa interanual de los hombres, y la de las personas más jóvenes.

En el aspecto claramente negativo destaca, no obstante, la inestabilidad del empleo creado que bascula nítidamente sobre los contratos temporales. Ya se ha recuperado la totalidad (y un poco más) del empleo asalariado perdido durante la pandemia. Pero dos de cada tres de esos empleos 'recuperados' son temporales. Una vez más hay que reiterar el comportamiento estructuralmente anómalo en este sentido del empleo en España.

Las perspectivas de una intensa reducción del paro existen. Pero, casi tan importante como esto, es que se registra un fuerte crecimiento de la población activa, de la fuerza de trabajo y con ello del crecimiento potencial de nuestra economía (EFC, 2021).

V. RECOMENDACIONES PARA UNA MEJOR GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

El momento para cambiar el trasnochado marco laboral es este, cuando la coyuntura del empleo es más favorable, y cuando se corre el riesgo de que la permanencia de ese marco laboral merme considerablemente los efectos productivos positivos que han de tener los fondos europeos, y lo que es peor, que se mantengan injustificadamente altas tasa de temporalidad que nos aboquen a fuertes ajustes y destrucciones de empleo cuando al cabo de un tiempo se registre un subsiguiente cambio en el ciclo económico (EFC, 2021).

Para contribuir a esta reformulación del marco laboral se realiza en este apartado una presentación del análisis cualitativo de las políticas de empleo, realizando una evaluación de cada una de las 35 preguntas formuladas

en las 52 entrevistas realizadas y de otros datos que se hayan aportado en las mismas.

La investigación realizada y los datos aportados aconsejan orientar la intervención pública hacia la promoción de una mayor estabilidad en el empleo, garantizando transferencias monetarias de carácter temporal para las situaciones de desempleo y complementando la política de sustitución de rentas con actuaciones formativas, educativas y sociales, en el marco de un nuevo modelo de empleo más cualificado.

La siguiente relación de recomendaciones nace de la interpretación y del análisis de la bibliografía utilizada sobre esta materia, y de los resultados de las entrevistas realizadas, siendo sugeridas por tanto, en muchos casos por los expertos entrevistados.

1. *La Administración debería tomar iniciativas para mejorar la capacidad de consumo, favoreciendo la negociación sectorial de los convenios para recuperar poder adquisitivo de los salarios (así opina el 41,3% de los expertos consultados). De forma secundaria también se propone subir los salarios (empleados públicos y SMI), pensiones y prestaciones sociales (21,1%) o bajar los impuestos a los asalariados (17,9%), según la orientación ideológica y metodológica del entrevistado. El coste laboral total en Canarias es el 83,80% del coste laboral medio estatal, lo que explica que los salarios canarios sean sensiblemente inferiores a la media estatal y europea.*

En el debate sobre el papel que se da al Estado o al mercado en la recuperación del empleo y la economía, se concluye (47,3% de los expertos consultados) que *las administraciones deben aumentar la inversión pública y crear empleo público en sectores estratégicos e intensivos en mano de obra.*

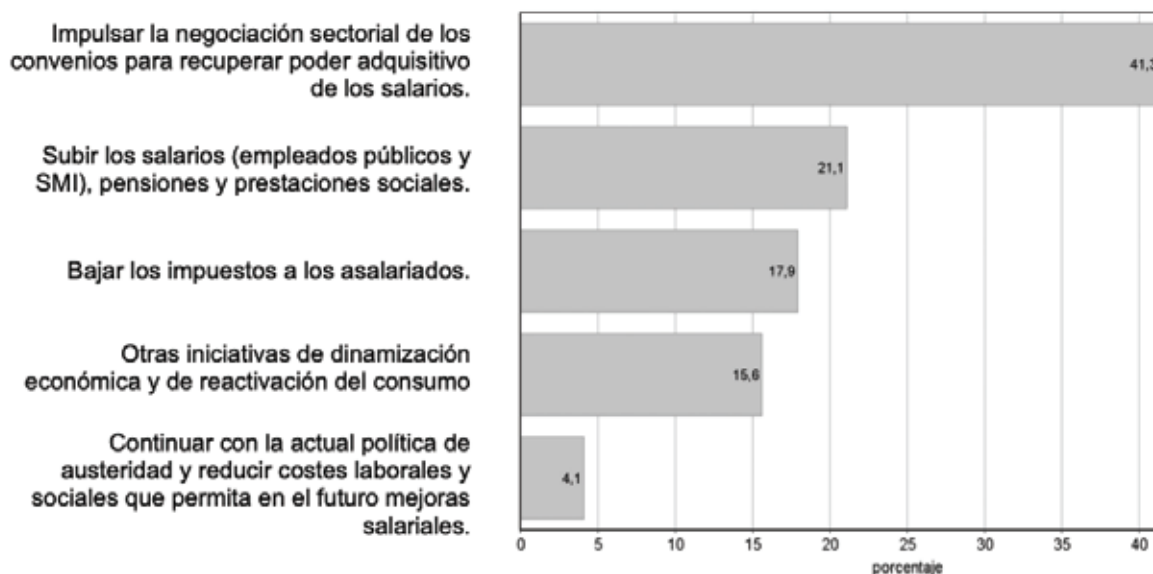


Figura 4. ¿Cree que la Administración debería tomar alguna iniciativa para mejorar la capacidad de consumo? Fuente: Elaboración a partir de las entrevistas realizadas para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 599).

2. La orientación en las políticas de empleo que se considera más eficaz para la mayoría de los expertos consultados (41,2%) es la política keynesiana que defiende estimular la demanda agregada e incrementar la inversión pública en sectores con capacidad de crear empleo (obra pública, dependencia, medio ambiente, etc.), y que pueden generar más volumen de empleo en el corto plazo.

Como segunda opción con más respaldo (33,2%) están las denominadas como *medidas de apoyo a la empresa*, que consisten en facilitar crédito a las pequeñas y medianas empresas (pymes) mediante una regulación favorable y aportar subvenciones e incentivos al sector privado. Solo una minoría de los expertos consultados (2,9%) abogan por medidas estrictamente ultraliberales y de duras restricciones.

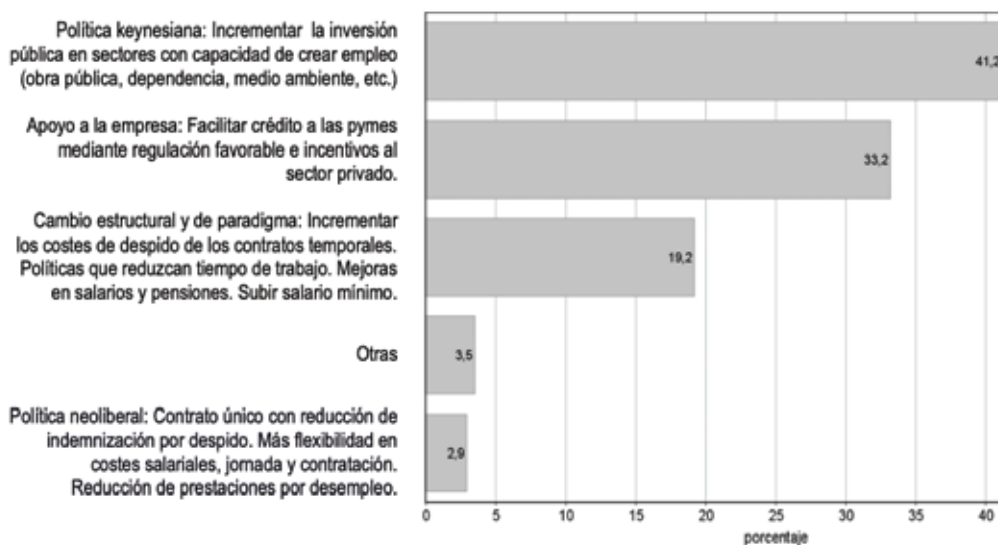


Figura 5. ¿Qué orientación en las políticas de empleo considera más acertada, eficaz y necesaria? Fuente: Elaboración a partir de las entrevistas realizadas para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 596).

3. El gasto en políticas activas debería aumentar hasta situarse al nivel de la media europea. El déficit más importante se registra en las medidas de orientación y asesoramiento a los parados, y en aquellos programas que combinan formación y contratación.

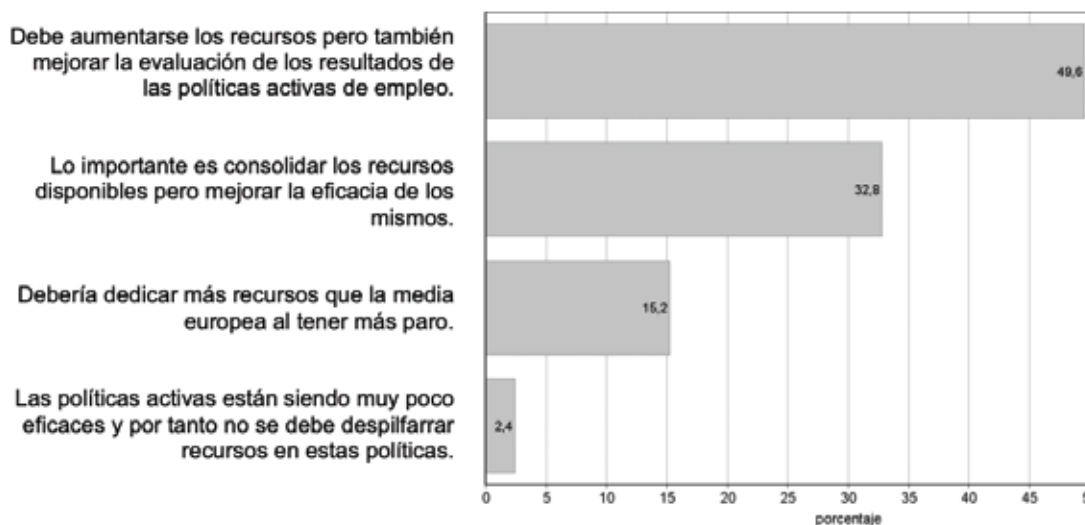


Figura 6. Canarias (al igual que España) se coloca en los últimos puestos de la UE en recursos dedicados a políticas activas por parado/año. En relación con esto, ¿cuál de las propuestas siguientes apoyaría? Fuente: Elaboración a partir de las entrevistas realizadas para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 611).

4. Se debe impulsar el principio de cooperación y coherencia, con pleno respeto a la distribución territorial de competencias, facilitando el desarrollo de políticas públicas con criterios comunes, el intercambio de buenas prácticas y la mejora de su eficacia. Sería positivo estimular una mejor gobernanza democrática de las políticas de empleo, reforzando el papel de los agentes sociales en su diseño, recomendando el consenso social en los posibles cambios de la regulación laboral, y extendiendo y potenciando la negociación colectiva entre empresas y sindicatos y la concertación social (así opina el 48,3% de los expertos consultados). En el ámbito local debe implementarse las políticas públicas mediante el fortalecimiento de las redes de cooperación pública-privada, el papel articulador de las AEDL e impulsando los foros en los que participen los diferentes actores sociales para conocer mejor las demandas y ajustar adecuadamente las medidas.

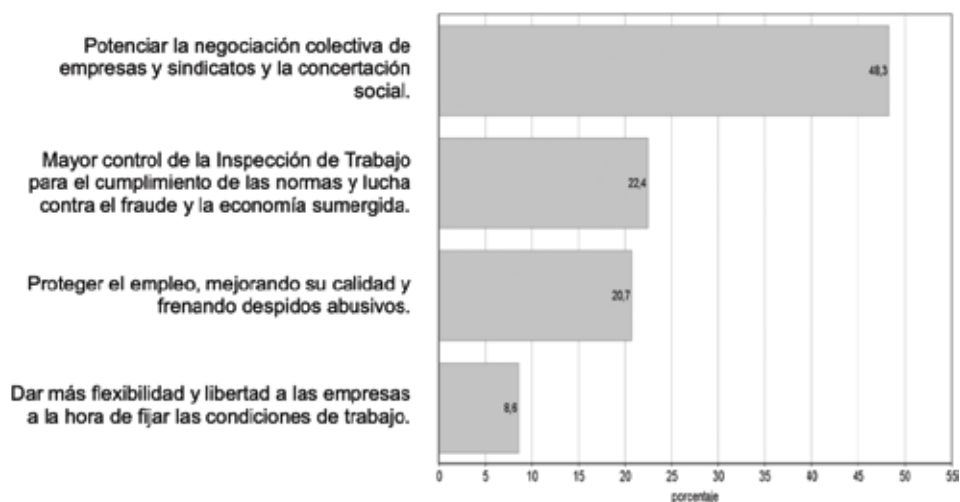


Figura 7. ¿Qué papel deben tener los agentes sociales y qué posibles cambios en la regulación laboral considera necesarios? Fuente: Elaboración a partir de las entrevistas realizadas para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 606).

5. Se deben vincular más las políticas activas (formación, incentivos y contratos) y las políticas pasivas (prestaciones) de empleo, condicionando las prestaciones y los incentivos a la aceptación de formación y empleo similar al perdido (58,7% de los expertos consultados). Según la experiencia acumulada, el marco adecuado para conseguir un buen funcionamiento de los mercados de trabajo es implementar la relación de las políticas activas con el régimen de prestaciones por desempleo y el sistema educativo, unido a un nivel elevado de cooperación entre los interlocutores sociales y un sistema de financiación de las prestaciones sociales que recaiga menos sobre las empresas.

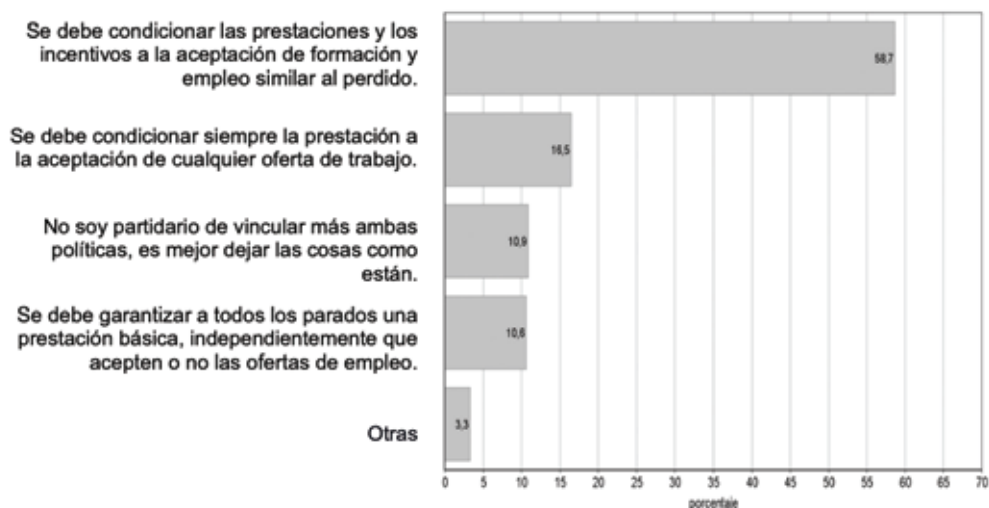


Figura 8. ¿Es partidario de vincular más las políticas activas (formación, incentivos y contratos) y las políticas pasivas (prestaciones) de empleo? Fuente: Elaboración a partir de las entrevistas realizadas para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 608).

6. Para los desempleados mayores de 54 años, las medidas consideradas más necesarias pasarían por garantizar un subsidio hasta su jubilación (42% de los expertos consultados), seguida de la propuesta de establecer formación e incentivos específicos para su contratación (30,6%).



Figura 9. Para los desempleados mayores de 54 años, ¿qué medidas considera más necesarias y adecuadas para su inserción sociolaboral? Fuente: Elaboración a partir de las entrevistas realizadas para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 609).

7. El Estado debe elevar el gasto en formación, realizando más control sobre su contenido y eficacia, y contribuyendo al cambio del modelo productivo (así opina el 64,3% de los expertos consultados), proponiendo también incentivar o subvencionar a las empresas, para que estas faciliten la formación a sus trabajadores, mejorando la innovación y la productividad (21,8% de los expertos).

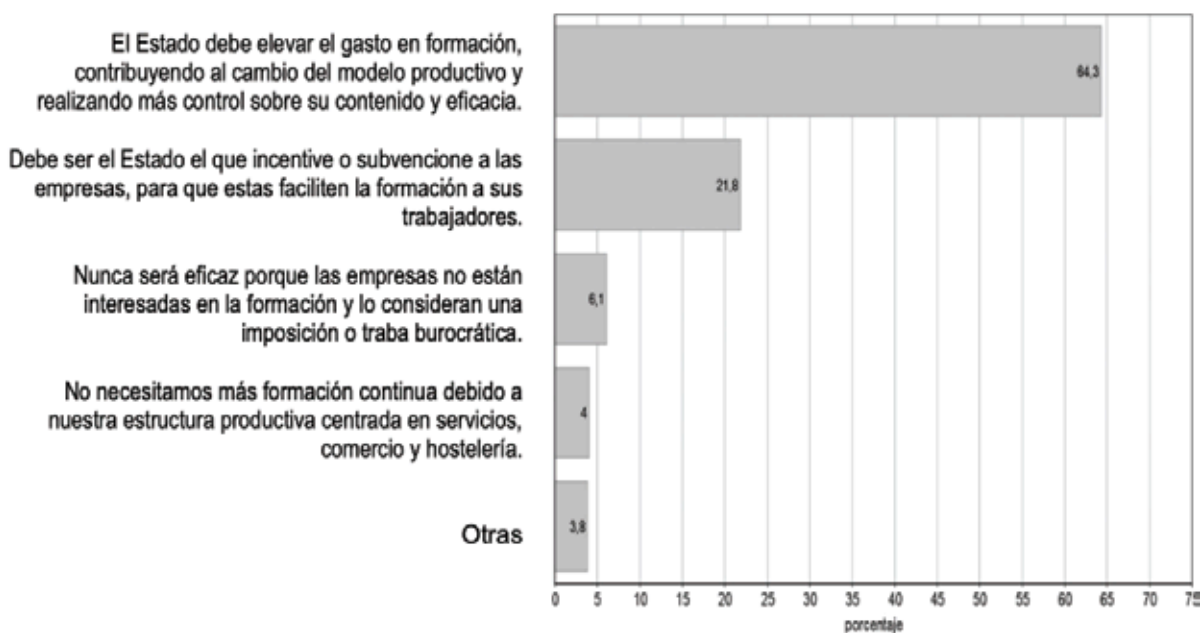


Figura 10. España dedica a la formación continua más de 1.000 millones/año, además de lo que dedican las empresas. ¿Por qué opciones, de las siguientes, se decanta o considera más adecuada? Fuente: Elaboración a partir de las entrevistas realizadas para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 615).

8. Sobre posibles políticas específicas de empleo para las mujeres desempleadas, se advierte que el empleo femenino es en ocasiones percibido como secundario y supeditado a las necesidades de la familia. Las mujeres presentan menores niveles de participación en el mercado de trabajo y sufren peores condiciones de empleo. La mayoría de los entrevistados (44,7% de los expertos consultados) piensan que *deberían profundizarse en cambios legales y políticas específicas para las mujeres porque sus empleos son peores y el riesgo de desempleo mayor*, coincidiendo en que la política más eficaz es conseguir la paridad salarial y profesional a través de la negociación colectiva (30,2% de los expertos consultados), siendo una opinión muy minoritaria (3,8%), aquella que manifiesta que no deben existir políticas de empleo específicas por sexo.

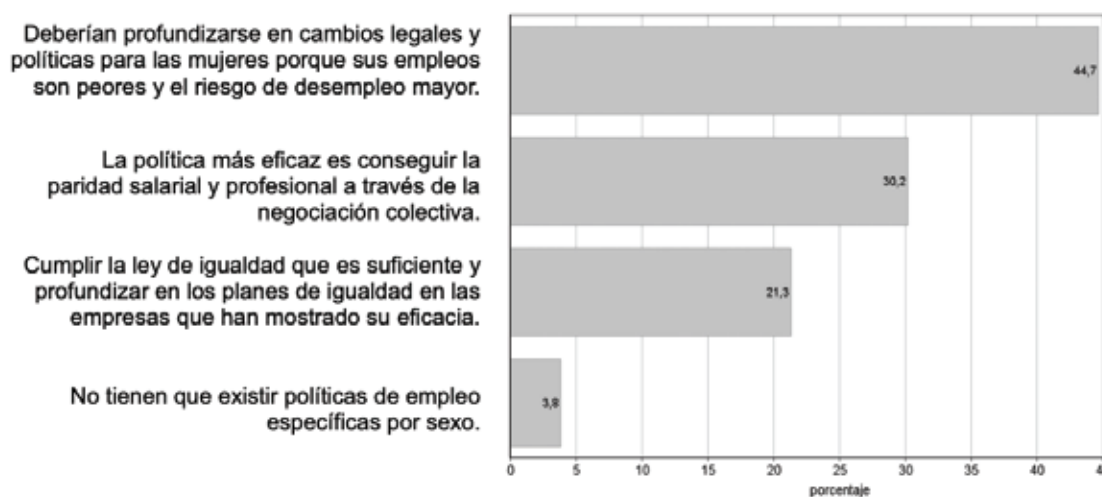


Figura 11. Sobre posibles políticas de empleo para las mujeres desempleadas, ¿de cuál de las siguientes opciones sería más partidario/a? Fuente: Elaboración a partir de las entrevistas realizadas para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 631).

9. La opinión muy mayoritaria (63%) de los entrevistados, es que *las diferentes modalidades de empleo a tiempo parcial deberían cumplir unas garantías y requisitos mínimos*, tener un mínimo razonable de horas, con derechos equivalentes al empleo a tiempo completo y permitirse sólo en casos justificados. La parcialidad no voluntaria, se vincula así en muchas ocasiones a una variante de la precariedad laboral, que padecen de una manera más intensa las mujeres (triplicando el número frente a los hombres).

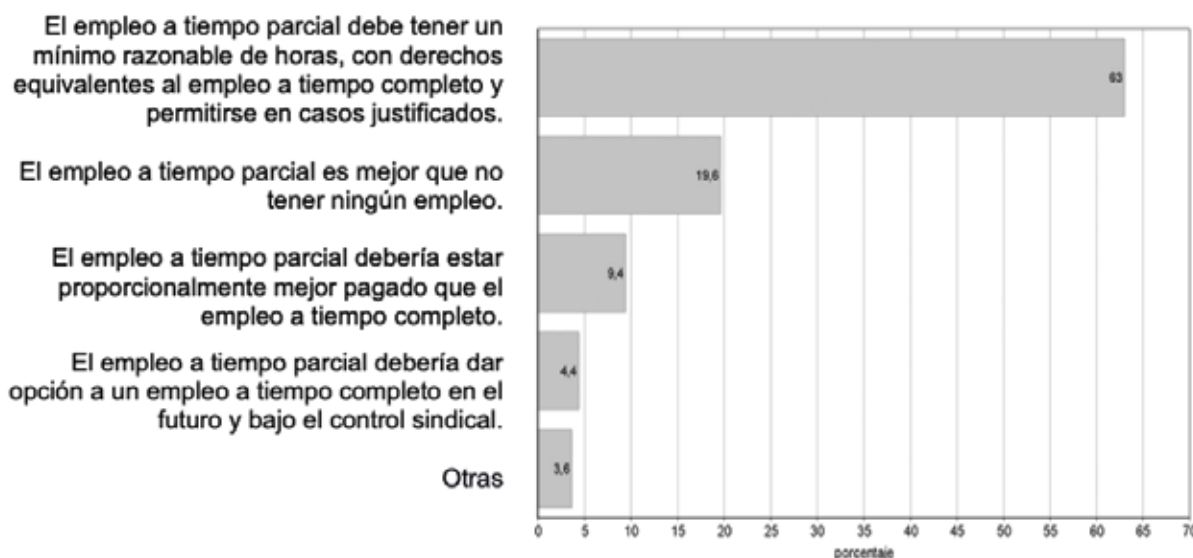


Figura 12. ¿Qué papel debería jugar el trabajo a tiempo parcial en la recuperación del empleo? Fuente: Elaboración a partir de las entrevistas realizadas para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 633).

10. Se pone de manifiesto la necesidad de una mayor territorialización y descentralización de las políticas de empleo, incrementando de recursos a los ayuntamientos y dotando de más capacidad planificadora y de soporte al Cabildo insular. El 45,6 % de los expertos consultados proponen dotar de mayor protagonismo de las corporaciones locales y potenciar el papel de los ayuntamientos. El 34,7 % de los expertos consultados señalan que la Comunidad Autónoma de Canarias debe exigir más recursos al Estado, al tener peores indicadores laborales y más desempleo.

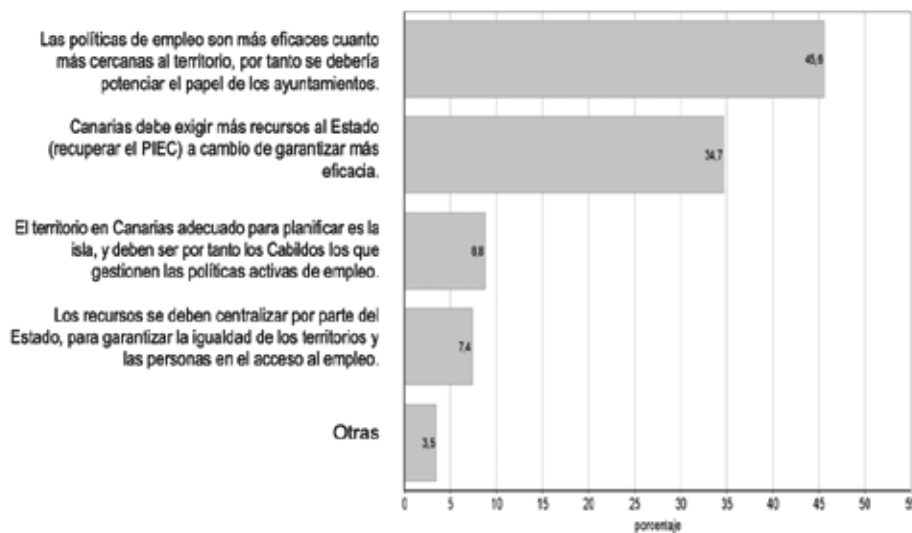


Figura 13. A la Comunidad Autónoma de Canarias se le exige más eficacia, pero en los últimos años recibe menos recursos para políticas de empleo. ¿Qué opción considera más idónea para mejorar esa eficacia? Fuente: Elaboración a partir de las entrevistas realizadas para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 613).

11. Si se dispusiese de plena autonomía, con capacidad de asignar libremente recursos para desarrollar programas de empleo, los expertos entrevistados priorizan en primer lugar (el 27,7% de los expertos) los programas de Orientación (ayuda y asesoramiento en la búsqueda de empleo) que registran las tasas de inserción laboral más altas, seguido (así opinan el 23,1% de los expertos) de los programas de Formación (Formación más contratación, Idiomas, recuperar Escuelas Taller, Casa de Oficios, formación ocupacional, etc.), y en el último lugar de las preferencias se encontrarían los incentivos al sector privado y los programas de creación directa de empleo.

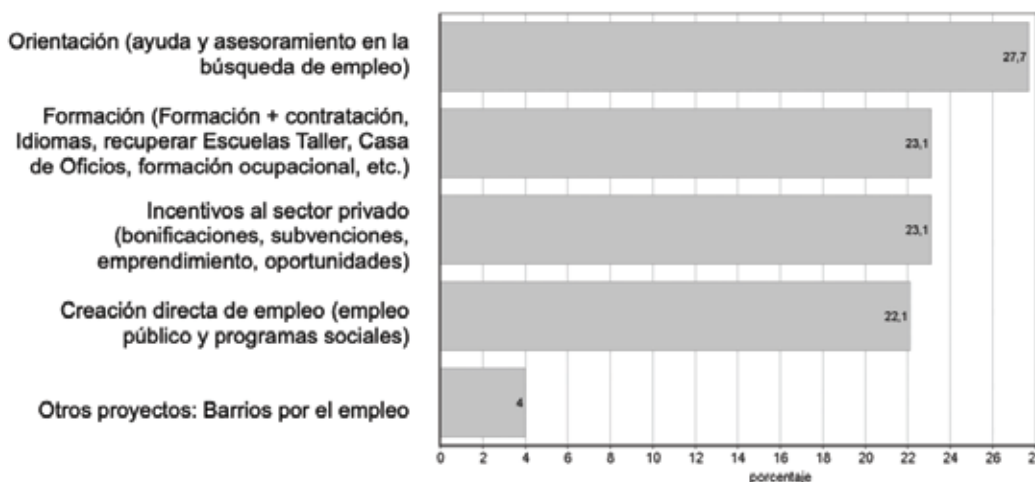


Figura 14. Si su municipio recibiese una dotación presupuestaria que dispusiese de plena autonomía y con capacidad de asignar libremente para desarrollar programas de empleo, ¿en qué programas invertiría más? Fuente: Elaboración a partir de las entrevistas realizadas para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 639).

12. Se recomienda realizar evaluaciones rigurosas de las políticas de empleo y dotarse de herramientas e instrumentos de diagnóstico y análisis territorial del mercado de trabajo, detectando potenciales desaprovechados, a partir del conocimiento de la realidad insular.

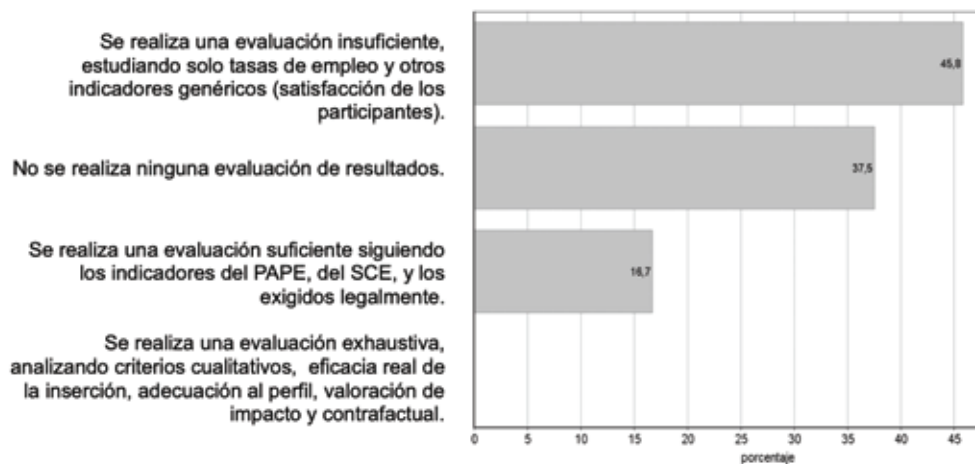


Figura 15. ¿Se realiza alguna evaluación de las políticas de empleo que se ejecutan? ¿Qué entidad la realiza y cuál es su carácter? Fuente: Elaboración a partir de las entrevistas realizadas para la tesis doctoral *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife* (Corrales Aznar, 2017, p. 643).

BIBLIOGRAFÍA REFERENCIADA

- Alujas Ruiz, J.A. (2002). *Políticas activas de mercado de trabajo en España 1985-2000*. [Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Barcelona].
- Calvo Palomares, R. (2016). El desarrollo socioeconómico del territorio y la necesidad de aprender de las situaciones de crisis. *XII Congreso Español de Sociología*. Julio 2016. Gijón.
- Corrales Aznar, J.M. (2017). *Análisis de las políticas de empleo en el Área Metropolitana de Tenerife*. [Tesis doctoral. Universidad de la Laguna].
- EDEI, Consultores de Dirección (2015). *Evaluaciones de resultados de las políticas de empleo gestionadas por el Servicio Canario de Empleo*. Informes finales de evaluación (2007-2013). Parlamento de Canarias.
- Godenau, D. y Rivero Ceballos, J.L. (2015). Dinámica demográfica, capital humano y mercado de trabajo. En: D. Padrón Marrero y J.A. Rodríguez Martín (Coords.), *Economía de Canarias. Dinámica, estructura y retos* (199-238). Tirant lo Blanch.
- Macías Hernández, A.M. y Rivero Ceballos, J.L. (2009). El concepto de crisis económica en la historia de Canarias. *Hacienda Canaria*, nº extra 29, 85-104.
- Miguélez, F., Alós, R., Carresquer, P., Lope, A., Molina, O., Pastor, A., Recio, A., Rodríguez-Soler, J., Verd, J.M. y Godino, A. (2015). *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*. Universitat Autònoma de Barcelona. <http://ddd.uab.cat/record/142865>
- Rivero Ceballos, J.L. (2009). Crisis económica, paro y políticas de empleo en Canarias. *Hacienda Canaria*, nº extra 29, 105-129.
- Rivero Ceballos, J.L. (2012). La reforma laboral en Canarias. Nuevo marco jurídico laboral. *Jornadas de la Asociación para el Progreso de la Dirección*. Santa Cruz de Tenerife.
- SCE - SERVICIO CANARIO DE EMPLEO (2016-2021). <https://www3.gobiernodecanarias.org/empleo/portal/web/sce>
- Vallecillo Gámez, M.R. (2011). *Políticas de empleo y nuevos territorios de la regulación: discursos y prácticas para un modelo de gestión regional-local*. Monografías de temas laborales. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. Consejería de Empleo. Junta de Andalucía.

José Manuel Corrales Aznar, profesor del departamento de Economía y Empresa de la Universidad Europea de Madrid. Doctor en Desarrollo Regional, Formación y Empleo por la Universidad de La Laguna. Máster en Economía, Máster en Prevención de Riesgos Laborales y Licenciado en Ciencias del Trabajo. Su actividad docente e investigadora se ha desarrollado en el ámbito de las políticas de empleo, el mercado de trabajo, la economía aplicada, las relaciones laborales, la prevención de riesgos laborales y las políticas públicas.