

Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral

Labour Market Policies: Unemployment and Work Activation

Carlos GARCÍA SERRANO

Universidad de Alcalá
carlos.garcía@uah.es

Recibido: 20.03.07

Aceptado: 10.05.07

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es presentar una visión de la situación actual de las políticas del mercado de trabajo, en general, y de las políticas activas, en particular, en España. Para ello, se analizan los siguientes aspectos. Primero, se realiza una comparación con otros países de la Unión Europea tanto del esfuerzo y la intensidad de dichas políticas como de su estructura. Segundo, se examina la evolución reciente de las políticas del mercado de trabajo y los cambios que pueden experimentar en un futuro cercano. Y tercero, se revisan los resultados de los estudios de evaluación microeconómica y macroeconómica, que tienen por objeto comprobar hasta qué punto los programas son efectivos y contribuir a mejorar el diseño de los mismos para lograr mejores resultados.

PALABRAS CLAVE: políticas del mercado de trabajo, desempleo, activación, evaluación de políticas públicas.

ABSTRACT

This paper aims at presenting the current situation of labour market policies, in general, and active labour market policies, in particular, in Spain. To do this, I analyze the following issues. First, a comparison with other European countries is carried out, examining not only the effort and the intensity of such policies but also their structure. Second, the late evolution of labour market policies and the changes they may exhibit in near future are studied. And third, reference is made to the literature of evaluation studies on the results of those policies on distinct economic variables, as they try to ascertain whether labour market policies are effective or not and to improve policy design in order to achieve better results.

KEY WORDS: labour market policies, unemployment, activation, public policy evaluation.

SUMARIO:

1. Introducción. 2. ¿Política de empleo o políticas de mercado de trabajo? Precisiones conceptuales. 3. El marco institucional de las políticas del mercado de trabajo en España. 4. Las políticas del mercado de trabajo en España y

en la Unión Europea. 5. Las políticas activas del mercado de trabajo en España: ¿de dónde vienen, a dónde van?
6. La evaluación de las políticas del mercado de trabajo. 7. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo es realizar una revisión de las políticas del mercado de trabajo en España, situándolas dentro del contexto europeo, para lo cual se llevará a cabo una presentación de las políticas tanto activas como pasivas aplicadas en nuestro país en comparación con las de otros países, así como su evolución en el tiempo, los cambios acaecidos y el papel que las mismas desempeñan. También se hará una referencia a los estudios de evaluación de los efectos de dichas políticas sobre distintas variables económicas, que tratan de conocer si realmente son efectivas o no, y a la necesidad de llevar a cabo dichas evaluaciones para mejorar el diseño de los programas con vistas a obtener mejores resultados.

El resto del artículo se estructura de la siguiente forma. En la sección dos se realizan unas precisiones con objeto de fijar el concepto de políticas del mercado de trabajo y se describen los programas que se incluyen bajo dicha denominación. En la sección tres se presenta el marco institucional bajo el cual funcionan dichas políticas en el caso español. La sección cuatro se dedica a examinar las políticas del mercado de trabajo en España, su evolución en el tiempo y la comparación de su incidencia y su estructura con otros países europeos. Algunos comentarios sobre el estado actual de las políticas del mercado de trabajo en España y su previsible evolución en los próximos años se ofrecen en la sección cinco. La sección seis proporciona una panorámica de los resultados obtenidos en los estudios de evaluación de las políticas del mercado de trabajo. Finalmente, la sección siete expone unas reflexiones finales a modo de conclusión.

2. ¿POLÍTICA DE EMPLEO O POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO? PRECISIONES CONCEPTUALES

Antes de presentar la evolución en el tiempo de las políticas del mercado de trabajo en España

y de analizar su naturaleza, se hace necesario llevar a cabo una serie de precisiones conceptuales en torno a qué se entiende por dichas políticas y qué tipo de programas se incluyen en ellas.

¿Nos referimos a lo mismo cuando hablamos de la “política de empleo” y de las “políticas del mercado de trabajo”? Aunque en muchas ocasiones se utilizan como términos intercambiables, parece necesario distinguirlos para que hagan referencia a dos tipos de instrumentos de política distintos. Por un lado, el término *política de empleo* se refiere a la creación de puestos de trabajo, es decir, se trata de una política de crecimiento económico: al generar mayor producción se crean puestos de trabajo. La idea subyacente es que el mercado de trabajo es un mercado derivado, que depende del nivel de actividad económica.

Por otro lado, la *política de mercado de trabajo* se refiere a más empleos (o menos paro) dado el crecimiento económico. Usando la tautología $\text{productividad} = \text{producción} / \text{empleo}$, se trata de un aumento del empleo que mantiene constante la producción y que por definición conlleva una caída de la productividad. Por tanto, se trata de usar más trabajo para producir lo mismo.

Las políticas de mercado de trabajo se han clasificado tradicionalmente en dos grupos: activas y pasivas. El criterio que suele utilizarse para delimitar ambos tipos de políticas consiste en seguir la distinción de la OCDE, que tiene un carácter estrictamente presupuestario: se califican como pasivas aquellas políticas cuyo gasto está dedicado al sostenimiento de rentas, mientras que se consideran activas aquellas que van dirigidas explícitamente a ciertos grupos de trabajadores (bien para conseguir lo más rápidamente posible la vuelta al empleo de los parados, bien para eliminar los problemas a los que se enfrentan ciertos grupos de trabajadores desfavorecidos, bien para que algunos trabajadores inactivos se incorporen a la población activa). Siguiendo este criterio, veamos qué programas se incluyen en cada uno de los grupos¹.

Por una parte, las políticas pasivas incluyen tanto las prestaciones por desempleo como la

¹ Para una descripción de la evolución de la definición de políticas activas de la OCDE, puede consultarse OCDE (1993, capítulo 2), que es la que se sigue aquí para definir las categorías de los programas relacionados con el mercado de trabajo. Esta descripción corresponde a la “vieja” base de datos de la OCDE, que permite disponer de series largas de información sobre las políticas del mercado de trabajo (desde 1985 hasta 2002). La “nueva” base de datos OCDE/Eurostat utiliza una clasificación algo diferente desde 2004 que dificulta el enlace con los datos anteriores. Véase Comisión Europea (2006) para una comparación entre ambas y una propuesta de enlace. Todos los

jubilación anticipada por motivos relacionados con el mercado de trabajo. Las primeras se refieren a todos los tipos de prestaciones (tanto contributivas como asistenciales) destinadas a compensar la pérdida de ingresos sufrida por los trabajadores como consecuencia de la pérdida del empleo. Las segundas abarcan programas especiales en los que los trabajadores reciben pensiones de jubilación porque no tienen empleo o por motivos relacionados con la política del mercado de trabajo.

Por otra parte, las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) incluyen una serie de programas muy diversos. En primer lugar, los servicios prestados por los servicios públicos de empleo. Estos comprenden la colocación, el asesoramiento y la orientación profesional; los cursos de búsqueda de empleo y otros tipos de asesoramiento intensivo para quienes tienen dificultades para encontrar trabajo; y la ayuda a la movilidad geográfica y a la financiación de los gastos originados por la búsqueda de empleo.

En segundo lugar, la formación profesional, que serían todas las medidas de formación adoptadas por motivos relacionados con la política del mercado de trabajo, excepto los programas especiales destinados a los jóvenes y a los discapacitados. En este caso, los gastos comprenden los costes de los cursos y las ayudas otorgadas a las personas que reciben formación, así como las subvenciones concedidas a las empresas por la formación que imparten. Dentro de este tipo de programas se incluye tanto la formación de adultos parados (formación ocupacional) como la formación de adultos ocupados (formación continua).

En tercer lugar, las medidas destinadas a los jóvenes, es decir, los programas especiales destinados a los jóvenes para facilitarles la transición de la escuela al mercado de trabajo. Estos comprenden medidas para jóvenes parados y desfavorecidos (educación, formación o prácticas laborales, sobre todo para aquellos que están parados y cuyo nivel de estudios es el de secundaria obligatoria o inferior) y medidas para el aprendizaje y la formación de los jóvenes de carácter general.

En cuarto lugar, las subvenciones a la creación de empleo, cuyo objetivo es fomentar la

contratación de personas paradas y otros grupos específicos según las prioridades de la política relacionada con el mercado de trabajo (excepto los jóvenes y los discapacitados). Estas medidas pueden ser subvenciones al empleo permanente en el sector privado, ayudas a los parados que crean nuevas empresas y creación directa de empleo (normalmente temporal) en el sector público o en organismos sin fines de lucro.

Y en quinto lugar, medidas a favor de los discapacitados, tanto empleos destinados a este colectivo (trabajo protegido y subvenciones al empleo permanente) como programas de rehabilitación, evaluación de aptitudes, medidas de adaptación al trabajo y cursos de formación específicos.

Todos los programas mencionados pueden clasificarse en dos categorías de políticas activas:

- a) Políticas de demanda, que aumentan la demanda de trabajo o “sesgan” dicha demanda (por ejemplo, hacia la contratación de colectivos específicos, como los parados de larga duración, las mujeres o los jóvenes). Dicho aumento o sesgo se produce de forma directa (mediante la creación directa de empleo, normalmente por parte del sector público) o de forma indirecta (mediante subsidios e incentivos a las empresas).
- b) Políticas de oferta, que aumentan la capacidad de inserción de los parados mediante programas de formación y mejoras de la intermediación en el mercado de trabajo, ofreciendo a los parados más apoyo, orientación y ayuda para la búsqueda de empleo con objeto de influir en su motivación y en sus “actitudes hacia el trabajo” y de hacer más eficiente el proceso de emparejamiento entre quienes buscan empleo y los puestos vacantes.

Desde un punto de vista teórico, las PAMT pueden cumplir dos funciones básicas. La primera y más tradicional consiste en considerarlas como un medio para reducir los *desequilibrios estructurales* en el mercado de trabajo mediante el ajuste de la estructura de la oferta laboral a la demanda de trabajo por parte de las empresas. Esta es la forma en que se vieron las PAMT originalmente en Suecia y en Estados Unidos du-

informes denominados Perspectivas del Empleo publicados anualmente por la OCDE incluyen un anexo estadístico en el que figura información sobre el gasto y los participantes en las políticas del mercado de trabajo para los países miembros. Desde el informe correspondiente al año 2005 se emplea la nueva clasificación.

rante las décadas de 1950 y 1960 y han vuelto a considerarse así en relación con la reciente discusión sobre el desplazamiento de la demanda de trabajo desde trabajadores no cualificados hacia trabajadores cualificados (OCDE, 1994). La segunda función consiste en mantener e incluso aumentar la cualificación de los parados, especialmente durante las recesiones, con objeto de tener un impacto positivo sobre la oferta agregada *efectiva* de trabajo. Este es el aspecto que más se ha destacado durante los años ochenta y noventa del siglo XX, cuando el desempleo se ha visto como un problema de exceso de oferta de trabajo.

En general, ha habido dos tendencias en los países de la UE en cuanto a la distribución de recursos entre políticas pasivas y activas, y dentro de estas últimas. Por una parte, la proporción del gasto total de las políticas del mercado de trabajo destinadas a medidas activas se incrementó en los países de la Unión Europea durante la década de los ochenta hasta mediados de los noventa y luego se estancó: dicha proporción pasó de un 27 por ciento en 1985 a un 36 por ciento en 1995 y a un 37 por ciento en 2004. Por otra parte, ha habido un cambio desde mediados de los años ochenta en la composición de las políticas activas, con una reducción de las medidas de demanda y un aumento de las medidas de oferta. Pero incluso dentro de estas categorías se han producido cambios, con un movimiento hacia una mayor utilización de subsidios e incentivos a las empresas para crear empleo (en vez de confiar en la creación directa de empleo por parte del sector público) y un mayor énfasis en el apoyo, la orientación y la ayuda a la búsqueda de empleo (en detrimento en algunos países de los programas de formación).

A pesar de la distinción existente entre políticas activas y pasivas, cabe preguntarse si las políticas activas y pasivas son tan distintas si se atiende exclusivamente a la finalidad de cada tipo de política. El siguiente ejemplo puede servir para ilustrar su cercanía. Una política pasiva de pago de pensiones fruto de jubilaciones anticipadas (que se puede interpretar como una

prestación por desempleo dirigida a parados que no se van a colocar nunca ni se les permite que se coloquen) se convierte en activa haciendo que vaya unida a un subsidio por la contratación de un joven que sustituya al jubilado anticipadamente. También se puede encontrar algo de activo en la política típicamente pasiva que es la prestación por desempleo, como es contrarrestar el efecto del “trabajador desanimado” (aquel que se encuentra en paro, deja de buscar empleo y abandona la población activa porque cree que no lo va a encontrar) o la posibilidad de permitir que el trabajador busque un empleo que se ajuste mejor a sus características.

Lo tajante de la distinción habitual entre políticas pasivas y activas proviene de la definición utilizada por la OCDE, que es presupuestaria y no permite la posibilidad de casos intermedios ni la consideración de políticas activas que no generen gasto presupuestario. En este sentido, algunos autores consideran como políticas activas (sin gasto presupuestario) una parte de la regulación laboral como pueden ser los procedimientos de protección contra el despido y las cuotas obligatorias de empleo de determinados tipos de trabajadores. Cabría pensar también que ciertos cambios normativos que no impliquen un incentivo económico directo (como la posibilidad de firmar contratos indefinidos con una indemnización por despido impropio inferior a los ordinarios) podrían incluirse entre las políticas activas, pues pueden tener efectos sobre el nivel de empleo y su distribución entre colectivos.

En definitiva, puede plantearse que no hay una distinción radical entre políticas pasivas y activas, sino una gradación desde el mero sostenimiento de rentas (pasiva pura) hasta el compromiso total del sector público en la colocación del parado (activa pura)². Una consecuencia importante de esta manera de entender la distinción entre políticas pasivas y activas es que permitiría incluir en los análisis de las políticas del mercado de trabajo las políticas activas sin gasto presupuestario (que nunca podrían ser consideradas como tales usando la definición OCDE).

² Desde luego, también podría partirse de una sola definición, la de política activa: política en la que el sector público se compromete en la búsqueda de empleo del parado y/o en su acceso al empleo. La gradación consistiría en mayores o menores grados de *actividad* en función del compromiso del sector público en esos fines para cada política. En este sentido, si el cobro de la prestación por desempleo (una típica política pasiva) conlleva la obligación de demostrar que se está buscando trabajo, el grado de actividad de esta política no sería nulo. Sólo una política de fomento de la jubilación anticipada podría tener un grado de actividad igual a cero.

3. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

El examen de las políticas del mercado de trabajo en España (y, en particular, de las políticas activas) debe partir de dos elementos fundamentales en su configuración: su incardinación en el modelo adoptado por la Unión Europea y el elevado grado de descentralización en las competencias, los servicios y las funciones que les atañen.

Por una parte, las políticas activas en España vienen definidas en sus líneas generales y en buena parte por el marco europeo. El Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000) definió una estrategia para el crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible, siendo una pieza importante el conjunto destinado al empleo (Estrategia Europea de Empleo, EEE). Este conjunto ordenó y amplió las distintas directrices para el empleo que habían venido informando la política comunitaria y se completó con una serie de objetivos cuantitativos para el año 2010.

Para instrumentar esta estrategia, se formularon cuatro grandes *pilares* (mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores, desarrollo del espíritu de empresa, fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas, y refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo), bajo los que se definirían anualmente distintas directrices, que debían desarrollar los Estados miembros en políticas concretas, dentro de sucesivos Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE). Estos planes han servido más para ordenar programas y actuaciones ya existentes que para el diseño y la puesta en marcha de otros nuevos, aunque existen excepciones (como la Renta Activa de Inserción). De entre los cuatro pilares mencionados antes, el que se refiere a la mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores es el que acapara la mayor parte de las políticas activas del mercado de trabajo.

Por otra parte, las políticas activas en el caso español se caracterizan por presentar un elevado grado de descentralización: las competencias se

encuentran distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y las administraciones locales pueden adoptar, a su vez, medidas complementarias. De hecho, el proceso de transferencia a las comunidades autónomas se ha venido llevando a cabo a lo largo de los últimos veinte años: la ejecución de las políticas activas del mercado de trabajo se inició a mediados de los ochenta del siglo XX y culminó a mediados de los noventa, la gestión de la formación profesional ocupacional durante la década de los noventa, y la gestión de los servicios de empleo en los últimos ocho años³.

A partir de la Ley de Empleo de 2003 (Ley 56/2003), se pretende establecer un concepto integral de política del mercado de trabajo, entendida como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen como finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, la calidad del empleo, la adecuación de la oferta y la demanda de trabajo, la reducción del paro y la protección de las situaciones de desempleo. Para ello, se hace necesario armonizar el modelo surgido de la actual distribución de competencias y asegurar la adecuada coordinación entre las diferentes administraciones y entre los agentes públicos y privados implicados.

En este sentido, se prevé un Sistema Nacional de Empleo basado en el modelo de descentralización territorial y coordinación funcional que tiene como objetivo garantizar la aplicación de las políticas activas del mercado de trabajo y de la acción protectora por desempleo. Así, en el año 2005 se puso en marcha el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), que pretende integrar la información utilizada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) y por los de las comunidades autónomas tras el proceso de transferencia. Con ello se pretende mejorar la coordinación y la cooperación entre dichos servicios al permitir conocer y dar acceso a todas las demandas de empleo realizadas por todos los servicios públicos de empleo, lo que debe aumentar la transparencia y la homogeneidad en la gestión de las ofertas y las demandas de empleo.

³ Las competencias transferidas y los reales decretos de traspaso a cada una de las comunidades autónomas pueden consultarse en la página electrónica del SPEE: www.inem.es.

4. LAS POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

¿Qué importancia tienen las políticas del mercado de trabajo en España y en los países europeos? ¿Es dicha importancia similar en todos los países? ¿Qué peso tienen los distintos programas? ¿Distribuyen todos los países su esfuerzo de forma similar entre los diferentes programas o posee cada uno una estructura específica? Para tratar de responder a estas preguntas, se han elaborado una serie de cuadros que tratan de resumir la información sobre políticas del mercado de trabajo en la Unión Europea. Los datos proceden de distintos volúmenes de las *Perspectivas del Empleo* publicadas por la OCDE.

La comparación en cuanto al esfuerzo en y la intensidad de las políticas del mercado de trabajo entre los países de la Unión Europea se puede efectuar utilizando la información suministrada en el cuadro 1, que se refiere al año 2004. El esfuerzo hace referencia a qué parte de la producción de cada año se destina a las políticas del mercado de trabajo y se mide como el gasto público destinado a las PAMT en relación con el PIB. El indicador de intensidad pone en rela-

ción dicho esfuerzo con el tamaño del problema en el que trata de influir (el desempleo). Es decir, este último se calcula dividiendo el gasto público como porcentaje del PIB entre la tasa de paro, por lo que indica cuántos recursos se destinan a las políticas del mercado de trabajo por cada punto de desempleo. Por tanto, este indicador es relativo y, en principio, mide mejor los recursos que cada país dedica al mercado de trabajo, pues tiene en cuenta si la tasa de paro nacional es baja o es elevada.

La comparación entre los países europeos en cuanto al gasto total en políticas del mercado de trabajo sitúa a España (junto a Suecia y Francia) lejos del 4,5 por ciento de Dinamarca pero en una situación intermedia entre los países que gastan un 3-4 por ciento del PIB en dichas políticas (Bélgica, Holanda, Alemania y Finlandia) y los que gastan el 2 por ciento o menos (Portugal, Austria, Irlanda, Italia y, sobre todo, el Reino Unido). Cuando la comparación se efectúa en términos del esfuerzo dedicado a las políticas activas, la situación española empeora algo, ya que su 0,72 por ciento sólo queda por encima de este último grupo de países (muy cerca de Portugal y lejos de Suecia o Francia).

Cuadro 1

Esfuerzo e intensidad del gasto público en políticas de mercado de trabajo en diversos países europeos en 2004

	Gasto políticas activas (% PIB)	Gasto políticas pasivas (% PIB)	Gasto total políticas (% PIB)	Intensidad políticas activas	Intensidad total políticas
Austria	0,60	1,39	2,00	0,13	0,44
Bélgica	1,15	2,41	3,56	0,15	0,46
Dinamarca	1,83	2,66	4,49	0,34	0,83
Finlandia	0,98	2,07	3,04	0,11	0,34
Francia	0,97	1,72	2,69	0,10	0,28
Alemania	1,14	2,31	3,46	0,12	0,36
Irlanda	0,62	0,90	1,51	0,14	0,34
Italia	0,59	0,76	1,35	0,07	0,17
Holanda	1,44	2,23	3,67	0,31	0,80
Portugal	0,70	1,31	2,02	0,10	0,30
España	0,72	1,50	2,22	0,07	0,21
Suecia	1,24	1,32	2,56	0,19	0,40
Reino Unido	0,52	0,29	0,81	0,11	0,18

Fuente: OCDE, *Perspectivas del empleo 2006*.

Cuadro 2
Gasto público en programas de políticas del mercado de trabajo en España
como porcentaje del PIB (1990, 1997 y 2002)

	1990	1997	2002
1. Servicios públicos de empleo	0,13	0,08	0,09
2. Formación profesional	0,17	0,14	0,22
Formación de parados adultos	0,14	0,11	0,12
Formación de ocupados adultos	0,03	0,04	0,10
3. Medidas para jóvenes	0,07	0,07	0,06
4. Subvenciones para creación de empleo/contratación	0,45	0,20	0,45
Subsidios para empleo regular en sector privado	0,14	0,11	0,28
Ayudas para parados que crean nuevas empresas	0,19	0,11	0,06
Creación directa de empleo	0,12	0,06	0,09
5. Medidas a favor de discapacitados	0,01	0,02	0,03
6. Prestaciones por desempleo	2,42	1,87	1,55
7. Jubilación anticipada por razones mercado trabajo	0,00	0,00	0,00
Total de medidas activas (1-5)	0,76	0,51	0,87
Total de medidas pasivas (6-7)	2,42	1,87	1,55
Total políticas del mercado de trabajo	3,18	2,38	2,42
(% Activas / Total)	(23,9)	(21,4)	(35,9)

Fuente: OCDE, *Perspectivas del empleo*, diversos años.

Este resultado se debe sobre todo a que España tiene un gasto en políticas del mercado de trabajo en relación a su PIB medio-bajo, a pesar de que la proporción que destina a políticas activas se encuentra en la media de los países de la UE (algo más de un tercio del total, algo similar a países como Bélgica, Dinamarca o Alemania –véase la última fila del cuadro 3). Esto implica que cuando se compara con países (como Suecia) que gastan una proporción similar de su PIB en políticas del mercado de trabajo, el esfuerzo español en políticas activas queda por debajo (Suecia destina –dependiendo del año– en torno al 50 por ciento o más del total del gasto a tales políticas).

Más desolador resulta el panorama de las políticas del mercado de trabajo cuando la comparación se efectúa en términos de intensidad, es decir, cuando se pone en relación el esfuerzo de gasto con el tamaño del problema en el que se trata de influir. De este modo, España sólo supera a Italia y Reino Unido en la intensidad del total de políticas, ya que destina un 0,21 por ciento del PIB por cada punto de tasa de paro. Lo mismo sucede en

la intensidad de las políticas activas, puesto que destina un 0,07 por ciento del PIB por cada punto de tasa de paro (lo mismo que Italia y algo menos que el Reino Unido, Francia y Portugal).

Para centrar la atención más detalladamente en el caso español, el cuadro 2 ofrece el esfuerzo realizado por España en cuanto a políticas del mercado de trabajo desagregado por programas para tres años: 1990, 1997 y 2002. Si se toma el total de las políticas del mercado de trabajo, el esfuerzo fue del 3,2 por ciento en 1990 y del 2,4 por ciento en 1997 y en 2002. En realidad, estas cifras dependen de forma crucial del año considerado ya que las políticas pasivas son muy sensibles al ciclo económico. A la vista de las cifras del cuadro, parece que el peso de las políticas pasivas no ha dejado de disminuir desde 1990, pero este hecho es engañoso ya que, por ejemplo, el esfuerzo en políticas pasivas superó el 3 por ciento en 1992-1994. Es decir, en años en que la actividad económica se debilita y el desempleo aumenta, el gasto público destinado a sostener los ingresos de los parados au-

menta, creciendo el peso de las políticas pasivas (como sucedió en el periodo 1992-1994). Sin embargo, cuando la actividad económica se encuentra en expansión y el desempleo disminuye, el peso de las políticas pasivas se reduce, como ha venido sucediendo desde mediados de los años noventa del siglo XX.

Centrándonos en la evolución de los programas de PAMT, puede verse que el gasto en políticas activas representaba casi un 0,8 por ciento del PIB en 1990 (venía creciendo de forma importante desde mediados de los años ochenta del siglo XX), se redujo a alrededor de un 0,5 por ciento a mediados de los noventa y volvió a situarse cerca del 0,9 por ciento a principios del siglo XXI. La reducción observada durante los años noventa se debió a una disminución de los recursos dedicados a los servicios públicos de empleo (que tienen como finalidad ayudar a los desempleados a buscar empleo) y al empleo subsidiado. Sin embargo, los recursos destinados a proporcionar formación para el mercado de trabajo se han mantenido más o menos estables. Dentro de estas medidas, se encuentran la formación en el mercado de trabajo destinada a los parados (formación ocupacional) y a los ocupados (formación continua). Lo que se ha producido es un mantenimiento de los recursos destinados a la primera y un aumento considerable de los recursos destinados a la segunda.

Al mismo tiempo, desde mediados de los noventa ha aumentado de forma considerable la proporción del gasto en programas de empleo subsidiado. Sin embargo, lo que se ha producido aquí es un trasvase muy importante entre sub-programas, ya que al tiempo que aumentaban los recursos destinados a los subsidios de empleo permanente disminuían los dedicados a la creación directa de empleo y, sobre todo, las ayudas para los parados que comienzan un negocio. Recordemos que dentro de este programa de empleo subsidiado se incluirían las denominadas medidas de demanda, entre ellas, las medidas para favorecer las iniciativas empresariales y la creación de empleo (promoción del empleo autónomo, en cooperativas y en sociedades laborales, promoción de iniciativas locales de empleo, y capitalización de las prestaciones por desempleo); los programas de promoción de

empleo (contratación indefinida de trabajadores); y la creación directa de empleo en el sector público (a través de la colaboración entre el INEM y las administraciones públicas para proporcionar empleos en proyectos de interés social y del programa de empleo rural).

En conjunto, las PAMT han venido representando entre una cuarta y una quinta parte del gasto público total destinado al mercado de trabajo (aunque, como hemos mencionado antes, la proporción exacta depende del año considerado ya que las políticas pasivas son muy sensibles al ciclo económico), si bien en los últimos años han superado el 30 por ciento.

Para finalizar, es posible comparar la distribución del esfuerzo en los distintos grupos de programas de las PAMT entre países, con objeto de comprobar si existen rasgos específicos en la distribución española en comparación con la del resto de los países de la Unión Europea. Esto se hace en el cuadro 3. Como puede observarse, existen tres elementos diferenciales del caso español. Primero, el elevado peso de las medidas incluidas en “Subvenciones para la creación de empleo” (suponen más de la mitad del gasto total español en políticas activas), lo que hace que España sea el país que más dedica a esta rúbrica después de Bélgica. Ello se debe a la importancia del fomento de la contratación indefinida desde 1997⁴. Segundo, el bajo gasto dedicado a “Servicios públicos de empleo”, que comprenden la gestión de las colocaciones y la intermediación laboral. Aquí España se sitúa en el último lugar. Tercero, si bien el gasto destinado a “Formación profesional” se encuentra en una situación intermedia, existe un claro desequilibrio dentro de él, ya que el gasto en formación de empleados de España es uno de los más elevados mientras que el dedicado a formación de desempleados es uno de los más bajos.

5. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA: ¿DE DÓNDE VIENEN, A DÓNDE VAN?

En este apartado se presentan de forma breve las modificaciones más relevantes que han expe-

⁴ A partir del Acuerdo Interconfederal de Estabilidad en el Empleo de 7 de abril de 1997, posteriormente refrendado en la Ley 63/1997 de Medidas Urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida.

rimentado las PAMT en España en los últimos quince años, el tipo de acciones que comprenden actualmente y las posibilidades de cambio que pueden experimentar en un futuro cercano.

En cuanto a los servicios públicos de empleo, cabe decir que durante los años noventa del siglo XX sufrieron una importante transformación. Por una parte, el monopolio del INEM en el campo de la colocación desapareció en 1994, apostándose a partir de entonces por una apertura a la intervención privada mediante la legalización de las agencias de colocación sin fines de lucro y de las empresas de trabajo temporal, y la autorización de la contratación directa por la empresa. Con el paso del tiempo, se ha ido consolidando un modelo de colocación caracterizado por la coexistencia de sujetos públicos y privados y también por la descentralización territorial de la intermediación laboral (como consecuencia de la transferencia a las comunidades autónomas de la ejecución de las políticas activas y de la gestión de los servicios de empleo). Por tanto, los servicios públicos de empleo realizan un papel fundamental en la intermediación laboral, poniendo en contacto las ofertas de trabajo con los demandantes de empleo pero también llevan a cabo acciones de motivación, información, orientación, formación, reconversión e inserción profesional, en definitiva, de mejora de la ocupabilidad de los individuos sin empleo.

En este sentido, debe decirse que los recursos humanos dedicados a la intermediación pública aproximados por el número de agentes por cada cien desempleados eran muy bajos en España (con cifras de 0,5 por cada cien, como Portugal, Francia e Italia) en comparación con otros países que alcanzaban tasas superiores a 2 por cada cien (el Reino Unido, Suecia y Alemania) durante los años noventa. Al mismo tiempo, el porcentaje de colocaciones gestionadas por los servicios públicos de empleo no era excesivamente elevado: en torno al 10 por ciento a principios de los noventa y sobre el 16 por ciento diez años después. En cualquier caso, cabe concluir que todas las medidas futuras que se puedan plantear en este ámbito deben ir orientadas a modernizar y mejorar la organización de los servicios de empleo, con el objetivo de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo y de

desarrollar medidas eficaces de inserción laboral de las personas sin empleo.

Por lo que respecta a la formación y la cualificación, su marco también ha experimentado cambios en los últimos años, sobre todo como consecuencia del proceso de transferencia de competencias de la formación profesional ocupacional a las comunidades autónomas. Desde 1993, año en que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP), la formación ocupacional tiene por objeto promover la inserción laboral de los demandantes de empleo a través de acciones de cualificación, recualificación o actualización de competencias profesionales: escuelas taller/casas de oficio, acciones de formación-empleo para desempleados menores de 25 años, acciones de formación-empleo para desempleados mayores de 25 años (con preferencia para mayores de 40 años), talleres de empleo, y acciones cortas dirigidas a parados para distintos niveles (básicos y de carácter especializado)⁵.

El otro pilar de la formación es la formación continua, dirigida a los trabajadores ocupados, con objeto de compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la mejora de la capacitación profesional y la promoción individual de los trabajadores. Las iniciativas en esta área son: acciones de formación continua en empresas, contratos-programa para la formación de trabajadores y acciones complementarias y de acompañamiento de la formación. Estas iniciativas deben contemplar el acceso a la formación de los trabajadores pertenecientes a los colectivos prioritarios del FSE (trabajadores de pequeñas y medianas empresas –especialmente, hasta 50 trabajadores– y grupos desfavorecidos, como mujeres, discapacitados, mayores de 45 años y trabajadores no cualificados). Todo el modelo descansa en que una parte importante sea gestionada por las propias empresas (para el desarrollo de las acciones en las empresas se contempla la asignación de una cuantía para la formación, por lo que disponen de un crédito específico que resulta de aplicar a sus cotizaciones por formación profesional el porcentaje de bonificación que se establezca en los Presupuestos Generales del Estado). Otras características del mismo son la participación de las co-

⁵ La financiación de las acciones de formación ocupacional procede de las cotizaciones sociales a la formación profesional, contando con la cofinanciación por el Fondo Social Europeo.

municipalidades autónomas y el protagonismo de los agentes sociales en su desarrollo (con especial atención a la negociación colectiva).

Finalmente, en relación con el fomento del empleo, hay que destacar el punto de inflexión que supuso el Acuerdo Interconfederal de Estabilidad en el Empleo y la Ley 63/1997, ya que implicó una reorientación de la política de empleo hacia el fomento del empleo estable de los trabajadores parados y la conversión de contratos temporales en contratos indefinidos. Estas acciones se encuentran vinculadas a programas anuales e implican la bonificación de cuotas a la Seguridad Social, cuyo porcentaje y duración varían según el colectivo y el año considerados. No existe una evaluación completa de los efectos producidos por tal esquema de incentivos, más allá del aumento observado en el número de contratos indefinidos celebrados.

Junto a estas acciones, existen otras que tienen que ver con la promoción del empleo autónomo y con las iniciativas locales de empleo. Las primeras se caracterizan por subvenciones y rentas de subsistencia para la promoción del empleo autónomo durante la puesta en marcha del proyecto, la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social a preceptores de prestaciones por desempleo en su modalidad de pago único y el abono de cuotas empresariales a la Seguridad Social a los trabajadores incorporados a cooperativas o a sociedades laborales que hicieren uso del derecho a percibir la prestación de una sola vez. Las segundas cubren una amplia gama de acciones que implican subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local y el impulso de proyectos y empresas en ese ámbito, concretadas en una ayuda a la empresa por persona contratada.

6. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Un último aspecto que hay que examinar es el de la necesidad de que las políticas del mercado de trabajo, en general, y las políticas activas, en particular, se vean sometidas a una evaluación sistemática y concienzuda. Esta evalua-

ción resulta imprescindible, no sólo porque a través de ella es posible conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos sino también la eficiencia de los programas (es decir, si las acciones diseñadas y llevadas a la práctica tienen algún efecto *neto* sobre ciertos indicadores relacionados con el mercado laboral), lo cual es necesario para mejorar su diseño y lograr mejores resultados. En este sentido, cabe decir que los efectos que pueden producir las PAMT (y el tipo de estudios y evaluaciones a realizar) pueden ser microeconómicos y macroeconómicos. Los primeros son aquellos que afectan directamente a los agentes económicos individuales, mientras que los segundos se refieren a la economía en su conjunto. En el caso de las PAMT, el análisis microeconómico se refiere a si alguna medida en particular ayuda a los individuos involucrados en ella a mejorar sus expectativas laborales, a salir del paro y a encontrar empleo, mientras que el análisis macroeconómico trataría más bien de averiguar si ciertos indicadores agregados (como la tasa de empleo, la tasa de paro o la salida del desempleo) se han visto influidos por el funcionamiento de los programas de políticas activas.

En cuanto a la perspectiva microeconómica, consiste en evaluar programas concretos, por lo que los estudios se basan en datos individuales, tratando de determinar el efecto de los programas sobre los participantes en los mismos (en términos de su empleo o su salario posterior) utilizando técnicas micro-econométricas. Para ello, los economistas laborales y los econométricos han desarrollado herramientas muy especializadas. El problema en este caso es doble: por una parte, las evaluaciones microeconómicas no pueden tener en cuenta adecuadamente los posibles efectos (indirectos) que se producen más allá de los que afectan a los participantes en los programas; y, por otra parte, para conocer el efecto neto sobre los individuos deben contar con un "grupo de control" con el que comparar los resultados del grupo participante en la acción (el "grupo tratado" o "de intervención"), lo cual no es posible siempre⁶. Para superar este segundo problema, los estudios emplean alguno de los siguientes métodos de evaluación: experi-

⁶ Es lo que sucedía con las publicaciones realizadas por el SPEE hace unos años, que simplemente ofrecían las tasas de inserción de los participantes en las acciones. En la actualidad se publican los índices de inserción laboral tanto de los participantes como de grupos de control formados por trabajadores similares, lo cual implica una cierta aproximación a las técnicas de evaluación más rigurosas (véase la página electrónica del SPEE: www.inem.es).

Cuadro 3
Gasto público en programas de políticas activas del mercado de trabajo como porcentaje del PIB en diversos países europeos en 2002

	AUS	BE	DK	FIN	FR	ALE	IRL	IT	HOL	POR	ESP	SUE	RU
1. Servicios públicos de empleo	0,14	0.21	0.12	0.12	0.18	0.23	0.24	—	0.28	0.11	0.09	0.37	0.17
2. Formación profesional	0,21	0.30	0.86	0.30	0.23	0.32	0.15	0.05	0.60	0.15	0.22	0.29	0.02
Formación de parados adultos	0,19	0.19	0.67	0.27	0.21	0.32	0.15	—	0.52	0.07	0.12	0.28	0.01
Formación de ocupados adultos	0.02	0.11	0.19	0.03	0.02	—	0.01	—	0.09	0.09	0.10	0.01	0.01
3. Medidas para jóvenes	0.02	0.01	0.10	0.17	0.40	0.10	0.18	0.20	0.04	0.22	0.06	0.02	0.13
4. Subvenciones para creación de empleo/contratación	0.10	0.60	0.17	0.33	0.35	0.22	0.53	0.32	0.33	0.09	0.45	0.21	0.03
Subsidios para empleo regular en sector privado	0.04	0.23	0.02	0.16	0.15	0.03	0.17	0.26	0.04	0.01	0.28	0.17	0.02
Ayudas para parados que crean nuevas empresas	0.02	—	—	0.03	—	0.05	—	0.02	—	0.03	0.06	0.04	—
Creación directa de empleo	0.04	0.37	0.15	0.14	0.17	0.15	0.36	0.04	0.29	0.05	0.09	—	0.01
5 Medidas a favor de discapacitados	0.06	0.13	0.34	0.08	0.09	0.30	0.03	—	0.59	0.04	0.03	0.03	0.02
Total de medidas activas (1-5)	0.53	1.25	1.58	1.01	1.25	1.18	1.14	0.54	1.85	0.61	0.87	1.40	0.37
(% Activas / Total)	(29.7)	(34.3)	(34.1)	(32.9)	(40.8)	(35.7)	(62.3)	(45.0)	(52.0)	(40.4)	(36.0)	(57.1)	(49.3)

Fuente: OCDE, *Perspectivas del empleo 2004*.

mental (el grupo de control se obtiene mediante selección aleatoria) o cuasi-experimental (el grupo de control es en realidad un grupo de comparación, con características similares al de intervención).

Antes de presentar los resultados obtenidos en la literatura sobre evaluación microeconómica, merece la pena detenerse a señalar algunos de los inconvenientes de este tipo de estudios. Primero, en muchos países europeos no existe un desarrollo suficientemente amplio de una “cultura de la evaluación” de las PAMT. Esta situación contrasta con la práctica en otros países (como los Estados Unidos de América o Canadá), donde existe una larga tradición a pesar de que el gasto en PAMT es relativamente reducido. En estos países, la evaluación es a menudo integral e incluso la continuación del propio programa depende de los resultados. Sin embar-

go, la situación en Europa está mejorando en los últimos tiempos, pues los estudios de evaluación se están extendiendo⁷. En cualquier caso, debe señalarse que para realizar una evaluación microeconómica rigurosa es necesario contar con datos accesibles y de calidad, algo que no siempre se cumple en algunos países europeos (incluida España).

Segundo, debido a la limitación de la información disponible, muchas evaluaciones de programas tienden a estudiar los resultados de los individuos tras su participación en un periodo de tiempo muy corto, lo que puede impedir una valoración adecuada de la tasa de rendimiento (privada y social) de muchas PAMT. Esto puede suceder con los programas de formación, cuyos efectos a largo plazo (mayor calidad de los emparejamientos entre trabajadores y puestos o duraciones más largas de los episo-

⁷ Un panorama de los trabajos internacionales de evaluación microeconómica puede encontrarse en Robinson (2000), Martin y Grubb (2001), Kluve et al. (2005) y Comisión Europea (2006). Para el caso español, existen algunos trabajos, como Sáez (1996, 2000), Mato et al. (2004), CES (2005) y, sobre todo, Sáez (2002, 2004), cuyos informes contienen un análisis de los principales programas de políticas activas incluidos en la EEE.

dios de empleo) no se tienen en cuenta, sesgando a la baja los resultados de la evaluación.

Tercero, las variables de resultados que se consideran en los estudios normalmente son muy reducidas (sobre todo, el reempleo de los participantes o sus salarios). Pocos estudios se centran en la relación entre las PAMT y la duración de los empleos. Esto refleja nuevamente la falta de datos adecuados, por ejemplo, para analizar las salidas del empleo, lo que requeriría información más prolongada en el tiempo.

Cuarto, los programas deben evaluarse no sólo en cuanto a su eficiencia, sino que deberían requerir un análisis coste-beneficio, sopesando sus efectos beneficiosos con los costes tanto directos como indirectos. El requerimiento de datos para realizar este tipo de análisis es enorme.

Quinto, además de las dificultades relacionadas con el tipo de datos adecuados para llevar a cabo las evaluaciones, también debe señalarse la falta de cooperación necesaria en muchos casos entre quienes diseñan y ponen en marcha las PAMT y quienes tienen los instrumentos para evaluarlas. Las evaluaciones independientes deberían ser integrales y sus resultados utilizarse para mejorar el diseño de programas actuales y futuros, poniendo especial énfasis en los efectos a largo plazo.

¿Cuáles son los efectos que han encontrado los estudios de evaluaciones microeconómicas de programas particulares de las PAMT? En cuanto a los programas de ayuda para la búsqueda de empleo, el desarrollo de las tecnologías de la información ha permitido a los servicios públicos de empleo ofrecer nuevos servicios al tiempo que se ha producido una tendencia hacia la “activación”, lo que significa que se trata de fomentar que los parados aceleren su búsqueda de empleo tras el comienzo del periodo de paro (ofreciéndoles el diseño de un itinerario de inserción individualizado y un mayor apoyo, orientación y ayuda a la búsqueda de empleo), con la obligación (o el derecho) posterior de participar en diversos programas⁸. También se han comenzado a emplear técnicas de “profiling” (la detección de perfiles de grupos vulnerables) para valorar las necesidades de los parados y establecer mejor las acciones a realizar, especialmente al comienzo del episodio de des-

empleo, en el caso de individuos pertenecientes a grupos más vulnerables (jóvenes sin cualificaciones y parados de larga duración). Los resultados que se han obtenido en la evaluación de este tipo de programas han sido positivos para lograr la transición de los individuos del paro hacia la ocupación. Además, los programas de ayuda para la búsqueda de empleo, en general, y de activación, en particular, se encuentran entre los PAMT más rentables para ayudar a los parados a encontrar un empleo y a conservarlo.

Por lo que respecta a las medidas de formación, éstas tratan de mejorar la ocupabilidad de los parados y otros grupos objetivo, adaptando la población activa a los cambios de la demanda de trabajo, aumentando el nivel educativo de individuos que abandonaron el sistema prematuramente y fomentando los cambios en las actitudes hacia el trabajo (sobre todo de los jóvenes con desventaja) para mejorar sus oportunidades de integración en el mercado de trabajo. Los programas de formación son una de las PAMT más utilizadas y también una de las más caras. Los resultados obtenidos en los estudios de evaluación son ambiguos, puesto que sí tienen efectos positivos para ciertos grupos (mujeres adultas) pero no para otros (jóvenes y varones en edades centrales). Ciertas características hacen que los programas sean más eficientes: programas pequeños, dirigidos a grupos especialmente desaventajados, en estrecha relación con las empresas del entorno, con certificación de la formación realizada, con cierto control de la disponibilidad para trabajar durante la participación en el programa, y sin que la participación implique la recuperación de la prestación por desempleo. Un problema de las evaluaciones de los programas de formación es que no suelen tener en cuenta la relación entre la acción y la duración de los empleos: incluso si la formación no aumenta significativamente la tasa de salida del paro hacia la ocupación de los participantes, puede suceder que incremente la duración de sus empleos (que reduzca su tasa de salida del empleo) debido a sus efectos favorables en la calidad de los emparejamientos entre trabajadores y puestos.

Los subsidios al empleo asalariado y las medidas de ayuda para que los parados comiencen

⁸ Véase el capítulo 4 de OCDE (2005), que está centrado exclusivamente en las estrategias de activación y sus resultados. El capítulo 5 de este mismo informe se dedica a los servicios públicos de empleo y su evaluación.

su propio negocio suelen estar dirigidos a ciertos grupos desaventajados (como los parados de larga duración) con el objetivo de mantener su relación con el mercado de trabajo y de dotarles con experiencia laboral. Los resultados de los trabajos de evaluación suelen encontrar efectos positivos de los subsidios sobre la probabilidad futura de que los trabajadores encuentren empleo no subsidiado (Martin y Grubb, 2001). Pero el problema es que no se tienen en cuenta los efectos indirectos que generan estas acciones y que pueden anular los resultados positivos. En este sentido, sería interesante evaluar la eficacia (a corto y largo plazo) de los sustanciosos subsidios a la contratación indefinida existentes en España desde hace años. Algunos autores señalan que las ayudas sistemáticas para el empleo en el sector privado suponen un coste prohibitivo, por lo que deberían dirigirse a grupos muy seleccionados y siempre bajo estricto control del comportamiento de las empresas para evitar un uso indebido (Cahuc y Zylberberg, 2004). Algo similar sucede con los programas para ayudar a que los parados trabajen como autónomos o pongan en marcha sus propias empresas, ya que suelen incorporar un peso muerto muy importante, es decir, una fracción relevante de los participantes en el programa habrían creado su propio negocio incluso sin ninguna ayuda (Auer et al., 2005).

Finalmente, otro tipo de programas (como los dirigidos a los jóvenes o los de creación directa de empleo por parte del sector público) no suelen obtener resultados positivos. En el primer caso, parece que es mejor realizar las intervenciones antes de que los individuos abandonen el sistema educativo; si se realizan en cualquier caso, deberían ofrecer una combinación adecuada de educación, cualificaciones para el empleo y formación en el puesto de trabajo, así como servicios de ayuda adaptados a las necesidades de los jóvenes y de sus familias y la posibilidad de que el joven pueda volver al sistema educativo. En el segundo caso, dado que los programas son poco rentables y están basados más en consideraciones de equidad, deberían ser siempre de corta duración y dirigidos a los grupos más desaventajados (o socialmente excluidos).

Como se ha dicho más arriba, la perspectiva macroeconómica o global trata de evaluar el impacto que las intervenciones públicas pueden tener sobre la mejora de los resultados agregados del mercado de trabajo (tasa de paro o tasa de

empleo). Dicho de una forma más técnica, se trata de aislar la posible relación entre el producto de las acciones públicas y su impacto laboral. Este aislamiento resulta complejo, ya que junto a las acciones de intervención sobre los individuos actúan al mismo tiempo otros factores (el ciclo económico, las instituciones del mercado de trabajo, etc.). Se trata de un problema clásico en las ciencias sociales: para estimar la posible relación causa-efecto entre dos variables resulta necesario aislar los otros factores que pueden afectar a la variable dependiente.

¿Qué efectos cabe esperar de las acciones incluidas en las políticas activas del mercado de trabajo? Desde un punto de vista macroeconómico, cabría identificar varios efectos. En primer lugar, el efecto moderador de salarios por una mayor competencia. En la medida en que las medidas de orientación y ayuda, por ejemplo, aumentan la competitividad de los participantes en el mercado de trabajo, un trabajador recién despedido encuentra más competencia por los puestos vacantes, lo que reduce sus probabilidades de volver al empleo y puede dar un incentivo a la moderación salarial para evitar las pérdidas de empleo. Dicho de otra forma, al aumentar la oferta *efectiva* de trabajo en el mercado laboral, se produce una moderación de los incrementos salariales.

En segundo lugar, el efecto sobre el emparejamiento entre trabajadores y vacantes. Si las PAMT mejoran la actividad de búsqueda o proveen a los parados (sobre todo los de larga duración) con experiencia laboral o con formación de modo que las empresas no los ven como imposibles de emplear, el proceso de emparejamiento es más eficiente. Si para la contratación las empresas pueden utilizar más vacantes o salarios más elevados, un proceso de emparejamiento más eficiente reduce los incentivos de las empresas para empujar los salarios relativos hacia arriba.

Por último, los denominados efectos peso muerto, sustitución y desplazamiento. Estos efectos hacen referencia a que, si bien el efecto esperado de las intervenciones es un aumento de la capacidad de inserción de los participantes, ello no quiere decir que dichas acciones aumenten el empleo neto de la economía. En particular, el efecto *peso muerto* (“deadweight”) consiste en que el mismo resultado se podría haber obtenido sin la política activa (por ejemplo, porque subsidia a alguien que habría encontrado empleo de

todas formas); el efecto *sustitución* hace referencia a que los trabajadores involucrados en los programas de políticas activas reemplazan a trabajadores no subsidiados sin efecto neto sobre el empleo (por ejemplo, se pasa simplemente de contratar parados de corta duración a contratar parados de larga duración sin que se incremente el número total de contrataciones, generando meramente una redistribución de las mismas); y el efecto *desplazamiento* sería la reducción o expulsión de empleo regular a través de la competencia en el mercado de bienes que hacen las empresas que se acogen a políticas activas (ya que éstas les permiten soportar unos menores costes laborales incrementando así su capacidad para competir)⁹.

Los estudios de evaluación macroeconómica suelen centrarse en un solo país o utilizan datos a lo largo del tiempo de un grupo de países. Un estudio que ofrece un panorama muy completo de los trabajos de evaluación macroeconómica es Comisión Europea (2006). También puede consultarse MTAS (2000), que contiene una serie de trabajos presentados en un seminario sobre políticas del mercado de trabajo dirigido por Lluís Fina (en particular, para España, el trabajo de García-Serrano, 2000) y el informe CES (2005). Malo et al. (1999) constituye un intento de realizar un estudio riguroso de evaluación macroeconómica de las PAMT en España. Los resultados de estos trabajos sugieren que la medida utilizada para captar las PAMT (normalmente, el gasto por parado en relación con el PIB per cápita) tiene un efecto reductor de la tasa de paro (aumentador de la tasa de empleo) o no tiene ningún efecto. Algunos de ellos evalúan el impacto de diferentes PAMT y lo que encuentran es que las medidas de formación son las que tienen un efecto reductor mayor, seguidas por el gasto en ayudas para la búsqueda de empleo y la activación de los parados¹⁰. Sin embargo, la creación directa de empleo por parte del sector público y los subsidios a la contratación por parte del sector privado no producen

ningún impacto significativo sobre la tasa de paro, por lo que cabe deducir que los efectos peso muerto, sustitución y desplazamiento pueden ser muy importantes en el caso de estos programas. Otro resultado relevante es la posible complementariedad entre las políticas activas y las pasivas, es decir, el gasto en PAMT (en particular, formando parte de una estrategia de activación) puede contribuir a compensar los efectos desincentivadores de la búsqueda de empleo que puede generar un sistema de prestaciones por desempleo muy generoso (dando lugar a una prolongación de los episodios de desempleo y, por tanto, a un aumento de la tasa de paro).

En este sentido, en los últimos años los países de la Unión Europea han preferido compensar estos posibles efectos desincentivadores del sistema de prestaciones no con recortes en los niveles de las prestaciones o las duraciones de los periodos de derecho, sino mediante la introducción de estrategias de activación, que implican más énfasis en las condiciones de disponibilidad para el trabajo y una imposición más efectiva de las obligaciones de búsqueda de empleo incluso mediante sanciones, una administración más eficaz de las actividades de los servicios públicos de empleo y un mayor uso de (derivación hacia) las PAMT (especialmente la formación). Además, dado que también se ha producido un mantenimiento del gasto en PAMT con respecto al PIB, se ha tratado de aumentar la efectividad de los programas, para lo que se ha llevado a cabo una estrategia de activación integral, dando a los parados la posibilidad de elegir entre un menú de actividades y programas tras un cierto período. Así, en línea con la Estrategia Europea de Empleo, los estados miembros acordaron ofrecer planes de acción individual para los jóvenes y para los adultos después de 6 y 12 meses de desempleo, respectivamente. Este tipo de estrategias entrarían dentro de lo que se conoce como “obligaciones mutuas”, en el sentido de que los servicios públicos de empleo se comprometen a ofrecer servicios de calidad de orientación y ayuda

⁹ Se podrían señalar otros dos efectos más: el selección (“creaming”), que consiste en que sólo se benefician de la PAMT los que tienen más probabilidad de éxito, y el imposición, que es una distorsión vinculada a la financiación de las medidas.

¹⁰ Esto es lo que encuentran Malo et al. (1999) para el caso español. En particular, los resultados indican que en las estimaciones sobre la tasa de paro agregada y sobre la tasa de paro de larga duración algunas variables de políticas activas (formación y contratos de fomento del empleo sin incentivo económico) resultan ser siempre significativas y con el signo esperado, es decir, dichas variables reducen ambas tasas de paro. Sin embargo, los resultados en las estimaciones sobre el flujo agregado de salida del desempleo hacia la ocupación indican que de todas las variables de políticas activas la única casi significativa es la relativa a la formación, mientras que el resto (contratos de fomento del empleo y gasto en programas de creación de empleo) no son significativas en ningún caso, aunque presentan signo positivo, es decir, afectarían positivamente a la salida del paro.

para la búsqueda de empleo y la colocación, mientras que los parados se comprometen a cumplir con su obligación de búsqueda activa, de aceptar las ofertas de trabajo adecuadas o de participar en las PAMT. Varios trabajos subrayan que las estrategias de activación bien diseñadas tienen efectos beneficiosos sobre los resultados del mercado de trabajo (Boone y Van Ours, 2004; Kluge et al., 2005).

7. CONCLUSIONES

Este artículo ha tratado de presentar una visión de la situación actual de las políticas del mercado de trabajo, en general, y de las políticas activas, en particular, en España. Para ello, se ha realizado una comparación con otros países de la Unión Europea tanto del esfuerzo y la intensidad de dichas políticas como de su estructura. También se ha examinado la evolución reciente de las políticas del mercado de trabajo y los cambios que pueden sufrir en un futuro cercano, así como los resultados de los estudios de evaluación microeconómica y macroeconómica.

Algunas de las cuestiones relevantes que cabría subrayar son las siguientes. Primero, España se encuadra entre los países que tienen un gasto en políticas del mercado de trabajo en relación con su PIB medio-bajo, y eso a pesar del esfuerzo realizado desde mediados de los años ochenta del siglo XX. Si además dicho gasto se pone en relación con el tamaño del problema sobre el que tratan de actuar (el desempleo) y se calcula la intensidad de dichas políticas, la posición española es incluso peor. Este panorama se agrava cuando el análisis se centra en las políticas activas.

Segundo, el caso español presenta tres elementos diferenciales con respecto al resto de países europeos en cuanto a la estructura del gasto en políticas activas: el elevado peso de las subvenciones para la creación de empleo (que suponen más de la mitad del gasto total español en políticas activas), el bajo gasto dedicado a los servicios públicos de empleo (que comprenden la gestión de las colocaciones y la intermediación laboral), y que el gasto destinado a formación profesional, si bien se encuentra en una situación intermedia, está desequilibrado, ya que el gasto en formación de empleados en España es uno de los más elevados mientras que el dedicado a formación de desempleados es uno de los más bajos. Esta distribución tan des-

igual con respecto a la media europea debería hacernos pensar si tiene sentido reordenar el gasto en PAMT, sobre todo porque el destinado a las subvenciones para la creación de empleo produce importantes efectos indirectos (peso muerto, sustitución y desplazamiento).

Tercero, un cambio significativo acaecido en los últimos años en el ámbito de las PAMT es el desarrollo de estrategias de activación de los parados, que consisten en intensificar las acciones de orientación, apoyo en la búsqueda de trabajo y seguimiento de los individuos sin empleo, estableciendo incluso itinerarios de inserción individualizados, y profundizando el esquema de incentivos dirigidos a empujar a la vuelta al trabajo a los parados. En este sentido, es importante señalar la tendencia en los países de la Unión Europea a compensar los posibles efectos desincentivadores del sistema de prestaciones mediante estas estrategias de activación, que implican más énfasis en las condiciones de disponibilidad para el trabajo y una imposición más efectiva de las obligaciones de búsqueda de empleo incluso mediante sanciones, una administración más eficaz de las actividades de los servicios públicos de empleo y un mayor uso de (derivación hacia) las PAMT (especialmente la formación). Profundizar en la complementariedad de las políticas activas y pasivas y en la sincronización de medidas constituye un reto para mejorar el efecto de las políticas del mercado de trabajo sobre los indicadores laborales así como un desafío para el propio funcionamiento del Estado del Bienestar, ya que se pone el acento en la eliminación de los efectos desincentivadores de la protección social y en el incremento de la eficacia de las actuaciones públicas.

Y cuarto, enlazando con lo que se acaba de decir, es necesario llevar a cabo estudios sistemáticos de evaluación de los programas particulares de las políticas del mercado de trabajo (microeconómicos) y del impacto agregado de los mismos (macroeconómicos) con objeto de conocer cuáles son los efectos que producen en las perspectivas laborales de los individuos y en los indicadores laborales agregados. El conocimiento de estos efectos permitiría mejorar el diseño de dichas políticas y hacerlas más eficientes. Este es un campo en el que España (y algunos países europeos) todavía se encuentra muy retrasada. Y no sólo porque para realizar una evaluación rigurosa y sistemática es necesario contar con datos accesibles y de calidad,

sino también porque hace falta extender una “cultura de la evaluación” de las actuaciones públicas y aumentar la cooperación necesaria entre quienes diseñan y ponen en marcha los programas y quienes tienen los instrumentos para evaluarlos.

REFERENCIAS

- AUER, P., EFENDIOGLU, U. y LESCHKE, J. (2005): *Active labour market policies around the world. Coping with the consequences of globalisation*, International Labour Office, Geneva.
- BOONE, J. y VAN OURS, J. (2004): “Effective active labour market policies”, Discussion Paper Series CEPR, n° 4707.
- CAHUC, P. y ZYLBERBERG, A. (2004): *Labour Economics*, MIT Press.
- CES (2005): *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*, Colección Informes, N° 1/2005, Consejo Económico Social, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): *Employment in Europe 2006*, Luxemburgo.
- GARCÍA-SERRANO, C. (2000): “Los resultados de las políticas activas de mercado de trabajo en España. Evidencia empírica disponible”, 175-198, en MTAS (2000): *La evaluación de las políticas de ocupación*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes y Estudios, Serie Empleo n° 11, Madrid.
- KLUVE, J., FERTIG, M., JACOBI, L., NIMA, L. y SCHAFFNER, S. (2005): *Study on the effectiveness of ALMPs*, RWI Essen, Research Project for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- MALO, M.A., GARCÍA-SERRANO, C., DAVIA, M.A. y HERNANZ, V. (1999): “Políticas activas de mercado de trabajo y desempleo: un enfoque agregado”, 423-446, en J.M. Maravall (ed.): *Políticas de bienestar y desempleo*, Fundación Argentaria-Visor Distribuciones, Colección Igualdad, vol. 14, Madrid.
- MARTIN, J. y GRUBB, D. (2001): “What works and for whom: a review of OECD countries’ experiences with active labour market policies”, *Swedish Economic Policy Review*, 8, 9-56.
- MATO, F.J., CUETO, B. y DÁVILA, M. (2004): “Evaluación de políticas de mercado de trabajo: un análisis aplicado de las subvenciones al autoempleo”, *Información Comercial Española*, 813, 247-258.
- MTAS (2000): *La evaluación de las políticas de ocupación*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes y Estudios, Serie Empleo n° 11, Madrid.
- OCDE (1993): *Perspectivas del empleo 1993*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Informes OCDE, Madrid.
- OCDE (1994): *The OECD Jobs Study*, París.
- OCDE (1996): *Perspectivas del empleo 1996*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Informes OCDE, Madrid.
- OCDE (2004): *Perspectivas del empleo 2004*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Informes OCDE, Madrid.
- ROBINSON, P. (2000), “Active labour-market policies: a case of evidence-based policy-making?”, *Oxford Review of Economic Policy*, 16 (1), 13-26.
- SÁEZ, F. (1997): “Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa”, *Papeles de Economía Española*, 72, 309-325.
- SÁEZ, F. (2000): “Políticas de empleo y su evaluación en España”, 153-173, en MTAS (2000): *La evaluación de las políticas de ocupación*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes y Estudios, Serie Empleo n° 11, Madrid.
- SÁEZ, F. (2002): *Assessment of the European Employment Strategy. Final Report, Spain*, Comisión Europea, Luxemburgo.
- SÁEZ, F. (dir.) (2004): *Evaluación de las Estrategia Europea de Empleo de las Comunidades Autónomas*, Universidad Autónoma de Madrid.