

¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España? Algunos elementos para la reflexión*

Raúl Ramos

AQR-IREA, Universitat de Barcelona, rmos@ub.edu, Telf. 934024310 - Fax 934021821
Departamento de Econometría, Estadística y Economía Española, Avda. Diagonal 690, 08034 Barcelona

Jordi Suriñach

AQR-IREA, Universitat de Barcelona, jsurinach@ub.edu, Telf. 934021980 - Fax 934021821
Departamento de Econometría, Estadística y Economía Española, Avda. Diagonal 690, 08034 Barcelona

Manuel Artís

AQR-IREA, Universitat de Barcelona, manuel.artis@ub.edu, Telf. 934021820 - Fax 934021821
Departamento de Econometría, Estadística y Economía Española, Avda. Diagonal 690, 08034 Barcelona

Resumen:

Este trabajo ofrece elementos de reflexión sobre la reforma de las políticas activas en España. La descentralización de las políticas activas entre distintos niveles de gobierno dificulta la coordinación y plantea problemas de riesgo moral que se acentúan por la falta de medios de los servicios públicos de empleo y el escaso número de evaluaciones rigurosas. Se propone, por tanto, dotar de más recursos a los servicios públicos de empleo, aunar esfuerzos entre las distintas administraciones para mejorar la información estadística existente y fomentar la cultura de evaluación de las políticas realizadas para conseguir una mayor eficiencia y una mayor participación y complicidad de los desempleados.

Palabras clave: Políticas activas de mercado de trabajo, desempleo, reformas.

Clasificación JEL: J64, J68

14 de abril de 2010

* Los autores agradecen los comentarios realizados por Juan Francisco Jimeno y María José Moral a una versión previa del trabajo así como el apoyo recibido del Ministerio de Educación y Ciencia mediante el proyecto ECO2009-12678.

1. Introducción: las políticas activas en el contexto europeo

El segundo trimestre de 2007 la tasa de paro de la economía española se situaba en el 8,0%, un valor ligeramente por encima de la media europea (7,2%). Dos años y medio después, en el cuarto trimestre de 2009, la tasa de paro española era del 18,9%, casi 10 puntos por encima de la media europea (9,4%). La comparación de estas cifras con las observadas en crisis anteriores pone de manifiesto la intensidad de la crisis actual y explican la elevada presión existente sobre las políticas de empleo, y en concreto, sobre las políticas activas de mercado de trabajo para intentar superar esta grave situación. Según Eurostat, el año 2007, justo antes del inicio de la crisis, los países de la Unión Europea (UE-15) dedicaron un 1,8% de su PIB a realizar políticas de empleo. Tal y como se puede observar en el gráfico 1, esta cifra varía entre el 0,2% de Estonia y el 3,3% de Bélgica. En España, el gasto realizado en estas políticas representó un 2,2%, una cifra superior a la media europea y que la sitúa entre los países con un mayor peso de las políticas de empleo.

GRÁFICO 1

Las políticas de empleo engloban un conjunto de actuaciones y medidas públicas relativamente heterogéneas. De hecho, no hay una definición que sea aceptada de manera general sobre qué se incluye y qué no se incluye dentro de las políticas de empleo. Normalmente se incluyen todas aquellas medidas dirigidas a los trabajadores/as sin empleo o a la mejora de la situación del mercado de trabajo y también medidas que no comportan gasto público pero que tienen un amplio impacto sobre el mercado de trabajo (como cambios legislativos que afecten los mecanismos de fijación de salarios, a la flexibilidad de contratación y despido o a la ordenación del tiempo de trabajo).

Quizás la clasificación más aceptada sobre los diferentes tipos de políticas de empleo es la sugerida por la OCDE y que distingue entre políticas pasivas y políticas activas de empleo. Se entiende por políticas pasivas todas aquellas medidas que tienen como objetivo mejorar la situación de los trabajadores/as sin empleo y asegurarles un cierto nivel de ingresos. En cambio, por políticas activas se entienden todo aquel conjunto de medidas que pretenden incidir directamente sobre el funcionamiento del mercado de trabajo de cara a aumentar la demanda de trabajo (ya sea de manera genérica o incidiendo sobre algún colectivo específico con mayores dificultades de inserción laboral) pero también aquellas medidas que pretenden mejorar los procesos de ajuste entre oferta y demanda de trabajo (por ejemplo, a través de programas de formación de los trabajadores/as, de incentivar su movilidad geográfica o mejorando los flujos de información entre empresas y trabajadores/as). El gasto dedicado al mantenimiento de los servicios públicos de empleo forma parte del gasto total en políticas de empleo pero no forma parte ni de las políticas activas ni de las políticas pasivas.

Tal y como señalan Fina y Toharia (2001), la importancia relativa de cada uno de estos tipos de políticas ha ido cambiando a lo largo del tiempo en función de diferentes factores: básicamente, el momento del ciclo económico en que se encuentra la economía analizada, la situación de las finanzas públicas y, especialmente, la tasa de paro existente en cada momento del tiempo. Durante las últimas décadas, las políticas activas han ido ganando peso ya que las políticas pasivas no contribuyen a reducir los niveles de paro sino sencillamente a mejorar la situación del parado/a hasta que vuelva a encontrar trabajo. Estaban pensadas, pues, para minimizar los problemas del paro en un momento en que no había problemas para colocarse nuevamente de manera relativamente rápida (paro friccional) y en un contexto en que los recursos del sector público dedicados a estas políticas en momentos de recesión se “recuperaban” en momentos de expansión a través de los estabilizadores automáticos. Así pues, las políticas activas nacen a partir de la constatación que en determinados momentos las características de los parados/as (formación, localización geográfica) no coinciden con las de los puestos de trabajo vacantes y, por tanto, pretenden aumentar la formación o incentivar la movilidad de los trabajadores/as para mejorar su capacidad de cubrir los puestos de trabajo vacíos y, desde una perspectiva más actual, atraer nuevas inversiones que sólo resultan atractivas en caso de que exista mano de obra disponible con las capacitaciones profesionales adecuadas.

Tal y como se muestra en el gráfico 2, en 2007 el cociente entre el gasto en políticas activas y el gasto en políticas pasivas en la Unión Europea-15 era igual a 0,5 lo que indica que el peso de las políticas pasivas era prácticamente el doble del de las activas. Esta cifra varía entre los valores superiores a la unidad de Suecia, Chipre y Lituania, donde las políticas activas tienen un mayor peso que las pasivas y el valor muy próximo a 0 de Malta. En España, este cociente toma un valor igual a 0,4, una cifra inferior a la media europea, y que muestra la menor importancia en España de las políticas activas en relación a las pasivas.

GRÁFICO 2

Por último, y tal y como se ha comentado anteriormente, y según el criterio fijado por Eurostat, el gasto dedicado a los servicios públicos de empleo no se incluye en ninguna de las dos categorías analizadas. El gráfico 3 muestra el gasto dedicado al mantenimiento de dicho servicio en relación al PIB para el año 2007. Tal y como se puede observar en dicho gráfico, en los Países Bajos es donde se dedica una mayor parte del PIB a los servicios públicos de empleo (un 0,4% del PIB) seguido de Reino Unido, Alemania, Francia, Bélgica e Irlanda. La media de la Unión Europea 15 se sitúa en un 0,2% del PIB mientras que España se encuentra claramente alejada de los países de cabeza con un gasto ligeramente inferior al 0,1% del PIB. Cabe destacar también que la mayoría de países que aparecen en las primeras posiciones son aquellos que durante la última década han aumentado

considerablemente los recursos dedicados a este ámbito y lo han hecho a costa de reducir los recursos dedicados a políticas activas. El caso de Alemania o Francia son ejemplos paradigmáticos. El año 2000 el gasto en políticas activas representaba un 1% del PIB en ambos países mientras que el gasto dedicado a los servicios públicos de empleo se situaba alrededor del 0,15% del PIB en Francia y el 0,20% en Alemania. En 2007 el gasto en políticas activas se había reducido hasta situarse en el 0,50% del PIB en Alemania y el 0,70% en Francia mientras que el gasto dedicado a los servicios públicos de empleo había aumentado hasta el 0,25% en Francia y el 0,27% en Alemania.

GRÁFICO 3

De hecho, tal y como se puede observar en el gráfico 4, los países que dedicaban un mayor porcentaje del PIB a realizar políticas activas en 2000 son los que más las han reducido en 2007. Si bien es cierto que en el conjunto de la Unión Europea la tasa de paro se había reducido entre 2000 y 2007 algo más de un punto porcentual pasando del 8,7% al 7,1%, en varios de los países que han reducido el peso de las políticas activas, la tasa de paro había aumentado: Alemania (con una tasa de paro en 2000 del 7,5% y en 2007 del 8,4%), Irlanda (4,3% y 4,6%), Países Bajos (2,8% y 3,2%), Suecia (5,6% y 6,1%). Así pues, y a pesar de que dichos resultados deben tomarse con precaución teniendo en cuenta que había diferencias en la fase cíclica en que se encontraban las economías analizadas, una explicación de la reducción del peso de las políticas activas basada exclusivamente en la evolución cíclica no resulta del todo satisfactoria.

GRÁFICO 4

Un elemento adicional que ayuda a entender la evolución observada es el elevado número de reformas realizadas por los países de la Unión Europea en el ámbito de las políticas activas entre 2000 y 2006. Según la base de datos LABREF de la Comisión Europea, en este período los estados miembros realizaron unas 1400 reformas en el ámbito de las políticas laborales, de las cuales más de un 20% estaban relacionadas con las políticas activas de mercado de trabajo o los servicios públicos de empleo, lo que, tal y como señalan Moral y Vacas (2009) reafirma la idea de que se están produciendo cambios importantes en este ámbito. En este sentido, hay que destacar que España ha sido uno de los estados más activos en la reforma del mercado de trabajo en este período con más de 141 medidas (más de un 10% del total), 27 de las cuales estaban relacionadas con las políticas activas o los servicios públicos de empleo. Sin embargo, y tal y como se puede observar en el gráfico 5 donde se relaciona la tasa de paro de larga duración en 2009 y las reformas realizadas en este ámbito, su eficacia parece haber sido limitada.

GRÁFICO 5

Pero, ¿por qué esta pérdida de peso de las políticas activas? ¿Por qué este elevado número de reformas en un período de relativa estabilidad del desempleo? En primer lugar, por el elevado coste de estas políticas y, en segundo lugar, y tal y como señalan, entre otros, Card *et al.* (2009), por las dudas existentes en relación a su efectividad. El gráfico 6 muestra como entre la tasa de paro de larga duración en 2009 en relación al gasto en políticas activas antes del inicio de la crisis en 2007 existe una relación negativa pero de muy baja intensidad.

GRÁFICO 6

Desde una perspectiva teórica, los motivos que llevan a dudar sobre la efectividad del gasto en políticas activas están relacionados con la existencia de comportamientos oportunistas en la aplicación de dichas medidas. Por ejemplo, la literatura ha destacado la existencia del efecto "peso muerto" en el contexto de los incentivos a la contratación y que consiste en que se cobra la subvención por crear puestos de trabajo que se hubieran creado igualmente sin la existencia del incentivo. Otro tipo de medidas activas también pueden tener otros efectos no deseados como, por ejemplo, el efecto "sustitución" entre distintos tipos de trabajadores (formados *vs.* no formados), o el efecto "expulsión" o "desplazamiento" que consiste en que las empresas que no se benefician de las medidas aplicadas pierden ventajas competitivas, lo que les conduce a perder cuota de mercado y reducen su plantilla. Por último, también puede existir un efecto sobre el nivel salarial, porque al reducirse el coste de ser despedido (ya que los trabajadores que pierden su lugar de trabajo acceden a los programas de formación y encuentran un nuevo empleo de manera rápida), aumenta la presión salarial y, por tanto, podría producirse una reducción en el empleo agregado. Así pues, en función de la importancia relativa de estos efectos, los resultados finales acostumbra a ser inciertos. Por ese motivo, es necesario considerar, en primer lugar, las políticas activas, analizando los distintos tipos de medidas de manera desagregada (por ejemplo, la comparación del gráfico 6 con el gráfico 7 pone de manifiesto como, a nivel agregado, la efectividad de los programas de formación en la Unión Europea - pero no tanto en el caso español - parece ser superior al del resto de políticas activas) y, en segundo lugar, la necesidad de realizar evaluaciones independientes de cada una de las medidas que permitan tener en cuenta los distintos efectos señalados anteriormente y que, por tanto, deben basarse necesariamente en el análisis de datos individuales sobre participantes y no participantes en el programa que se pretende evaluar.

GRÁFICO 7

En lo que se refiere al primer aspecto, la tabla 1 pone de manifiesto que España presenta tres elementos diferenciales (ya señalados por García-Serrano, 2007) con respecto al resto de países

Europeos en cuanto a la estructura del gasto en las políticas de empleo. En primer lugar, hay un mayor peso de las subvenciones para la creación de empleo (que suponen más de la mitad del gasto total español en políticas activas); en segundo lugar, y en lo que se refiere al gasto destinado a formación, 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 y, por último, el gasto dedicado a los servicios públicos de empleo es muy inferior mientras que tal y como hemos visto anteriormente la tendencia europea es precisamente a aumentar considerablemente esta partida. Esta distribución tan desigual con respecto a la media europea debería hacernos pensar si tiene sentido reordenar el gasto en las diferentes partidas, pero para ello es necesario conocer cuál es la eficacia "real" de cada una de las medidas, lo que nos lleva de nuevo a la necesidad de evaluación.

TABLA 1

Otro aspecto muy importante a tener en cuenta a la hora de analizar las políticas activas de mercado de trabajo en el caso español es el proceso de descentralización que se ha producido en este ámbito durante los últimos años y como encaja en las políticas de empleo adoptado por la Unión Europea. En este sentido, cada comunidad autónoma dispone de las competencias necesarias para decidir qué políticas son las más adecuadas y a través de qué instrumentos deben implementarse. Sin embargo, plantea también la necesidad de que exista una mayor coordinación entre los distintos niveles de gobierno para conseguir mejorar la eficacia de las políticas que llevan a cabo. Cualquier reforma que se plantee debe tener presente la existencia de estos distintos niveles competenciales.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el resto del trabajo se organiza en tres apartados. A continuación, en el segundo apartado, se aborda la necesidad de mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno implicados en el diseño, gestión y financiación de las políticas activas en España. El tercer apartado se centra en cuáles son los problemas existentes en España para poder realizar evaluaciones periódicas y rigurosas de las distintas medidas adoptadas como paso previo necesario para aumentar la eficacia y la eficiencia de dichas actuaciones. El trabajo concluye con algunas reflexiones sobre la reforma de las políticas activas a partir de los resultados obtenidos en los apartados anteriores.

2. Descentralización y reforma de las políticas activas

Tal y como se ha apuntado en el apartado anterior, en el caso español las políticas activas se caracterizan por presentar un cierto grado de descentralización, de manera que las competencias en este ámbito se encuentran distribuidas entre el Estado, las comunidades autónomas y las

administraciones locales. Esta tendencia a la descentralización también se ha producido en muchos otros países de la OCDE y las razones que han llevado a estos otros países a cambiar el centro de gravedad de las políticas de empleo desde la administración central a las administraciones regionales y locales son diversas.

Tal y como señala Geffre (2003), en primer lugar, existe toda una corriente a favor de separar la toma de decisiones de la implementación de las políticas para mejorar su efectividad. La idea es que esta aproximación permite separar claramente las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno e introducir la dirección por objetivos en el contexto de la administración pública, un aspecto claramente positivo. Sin embargo, por un lado, aparecen problemas de riesgo moral ya que las agencias que implementan las políticas son las que disponen de la información relativa a su funcionamiento, información que normalmente no acostumbra a facilitarse a los órganos centrales encargados de la supervisión. Por otro lado, la “fragmentación” de las políticas puede llevar a grandes diferencias en su funcionamiento debido a las mayores dificultades de coordinación. El segundo motivo que ha favorecido la descentralización de las políticas activas es la existencia de ciertos territorios con ciertas peculiaridades (como, por ejemplo, islas o zonas montañosas) que pueden requerir políticas específicas que serán más efectivas en la medida en que los agentes locales con un mayor conocimiento del entorno intervengan en su diseño y en su puesta en marcha. Por último, un tercer motivo a favor de la descentralización de las políticas de empleo es que, cada vez más, se percibe la necesidad de entender este tipo de políticas como una parte dentro de un todo mucho más amplio donde la administración debe jugar un papel “activo” y no “pasivo”. No es casualidad que uno de los primeros ámbitos en que se llevaron a cabo “experimentos de descentralización” fuesen en las políticas de ayuda a los jóvenes, un colectivo que no sólo necesita apoyo dentro del ámbito laboral sino también en términos de formación, vivienda, movilidad, etc. (Simonin, 2003). Desde esta perspectiva, la descentralización de las políticas activas no sólo tiene sentido porque la administración local es la que conoce mejor el problema sino también porque es la más cercana a los colectivos que se beneficiarán de ellas.

Sin embargo, se observa que en la práctica muy pocos países han llevado a cabo descentralizaciones completas dentro del ámbito de las políticas activas. De hecho, con la excepción de las políticas de formación, la mayoría de estas políticas siguen gestionándose en mayor o menor medida desde el gobierno central. La evidencia presentada en el gráfico 8 confirma este resultado. En concreto, se puede observar como los países con niveles de descentralización intermedio (es decir, aquellos con mayores niveles de autogobierno a nivel regional pero sin llegar a constituirse en estados federales y, por tanto, entre los cuáles se encuentra España) son los que realizaron un mayor gasto en políticas activas en el año 2007, mientras que los países situados en las posiciones extremas realizaron gastos inferiores medidos como porcentaje del PIB.

GRÁFICO 8

¿Cuáles son los motivos que explican este freno a la descentralización de las políticas activas y que sean los niveles intermedios los que desarrollan un mayor nivel de gasto? No existe una única causa que explique este hecho, sino que, probablemente, se trata de la confluencia de distintos factores. En primer lugar, el gobierno central acostumbra a frenar los procesos de descentralización de determinadas políticas activas porque la movilidad del trabajo es un aspecto muy importante para un buen funcionamiento del mercado de trabajo a nivel estatal y dicha movilidad podría verse afectada por la descentralización de algunas competencias como, por ejemplo, el reconocimiento de derechos relacionados con el cobro de prestaciones, la homologación de títulos para ejercer determinadas actividades profesionales, etc.. Un segundo factor explicativo del freno a la descentralización es la necesidad de que en un mismo estado exista un mismo nivel de protección para todos los trabajadores, niveles que podrían verse alterados si los gobiernos regionales tuviesen competencias en este ámbito. Sin embargo, la razón que probablemente explica que sean los niveles intermedios los que realizan un mayor gasto es el hecho de que muchas de las políticas descentralizadas se financian a través de contribuciones de empresas y trabajadores que se siguen gestionando de manera centralizada. En este contexto, los gobiernos locales diseñan y ejecutan políticas que son financiadas (o cofinanciadas) por el gobierno central. Es el problema del riesgo moral al que se ha hecho referencia anteriormente: existe un incentivo por parte de los gobiernos locales a intentar obtener el máximo de financiación posible para realizar actividades orientadas a la mejora de la empleabilidad de sus parados sin tener que preocuparse excesivamente por la eficacia o la eficiencia de las medidas realizadas. De hecho, y a pesar de que el gobierno central establezca unos mecanismos de control de las actuaciones realizadas, el seguimiento realizado acostumbra a consistir en el cumplimiento de una serie de requisitos administrativos que, frecuentemente, no guardan excesiva relación con una evaluación formal de los resultados obtenidos. En nuestra opinión, ésta es la situación que se produce en España y la falta de evaluación de las medidas adoptadas es el principal problema que habría que afrontar en el contexto actual. De hecho, distintos autores (como, por ejemplo, Alonso *et al.*, 2004) comparten dicha necesidad que se desarrolla en mayor detalle en el siguiente apartado.

Ahora bien, un aspecto distinto de las políticas de empleo que también se ve afectado por el proceso de descentralización de las competencias realizado en España es el de la intermediación laboral (véase, Alujas, 2002; Rosetti, 2003 y Ruíz, 2003). La constatación durante los ochenta y noventa del siglo pasado de que era necesario mejorar la intermediación entre oferta y demanda llevó a adaptar las actuaciones al entorno más cercano al desempleado (Rodríguez-Piñero, 1996) y se pusieron en marcha distintas iniciativas de descentralización (oficinas territoriales, pactos por el empleo, etc.) que, sin embargo, no tuvieron los resultados esperados. Ante esta situación, en 1994 se realiza una reforma que

inicia una vía distinta: en concreto, se decide romper el “monopolio” del sector público para actuar como intermediario en el mercado de trabajo y se permite la entrada en el mercado de las agencias privadas de colocación, siendo éste uno de los aspectos en que las propuestas de reforma actuales pretenden profundizar. Sin embargo, uno de los efectos no esperados del proceso de descentralización de los servicios de intermediación fue una elevada fragmentación en la gestión de ofertas y de demanda que, tal y como señala Alujas (2006), se tradujo en que la gestión de colocaciones a través de los sistemas públicos fuese puramente testimonial debido a la falta de coordinación entre administraciones pero también a la creciente desconfianza de los ciudadanos en el sistema. Las sucesivas reformas realizadas en 2003, 2005 y 2009 pretenden subsanar esta situación a través de la creación del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), el portal REDTRABAJ@, la integración en el sistema europeo (EURES) y la integración de los distintos sistemas de información existentes en un único Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE). Es pronto para valorar los resultados de las iniciativas más recientes, pero las estadísticas muestran que los parados que encuentran trabajo lo hacen mayoritariamente a través de sus redes de contactos (familiares, amigos, conocidos) o a través de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT) y tienen una muy baja confianza en la capacidad de los servicios públicos para gestionar sus demandas.

En este contexto, distintos autores como, por ejemplo, del Rey (2009) han argumentado la necesidad de “legalizar las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro ... y permitir la existencia de Agencias Globales de Empleo que puedan desarrollar todas y cada una de las políticas activas de empleo”. Con el objetivo de facilitar la reforma, dicho autor plantea la posibilidad de eliminar la obligación exclusiva de cesión legal de trabajadores por parte de las Empresas de Trabajo Temporal y que, por tanto, pasen a desempeñar las nuevas funciones que se otorgarían a las Agencias Globales de Empleo. Esta medida parece atractiva, pero tal y como señala Gómez (2009), el análisis de las experiencias de los países europeos que las han puesto en marcha (Holanda, Alemania, Austria, Francia) muestra que no se ha producido un efecto sustitución entre la iniciativa pública y la privada, es decir, los servicios públicos de empleo siguen gestionando una parte muy importante de la cuota de mercado, precisamente aquella relativa a los parados con mayores dificultades para obtener un empleo. Precisamente, por ese motivo, y tal y como propone Pérez Infante (2009), creemos que sería mucho más necesario reforzar el papel de los servicios públicos de empleo dotándolos de mayores recursos humanos y tecnológicos y sobre todo integrando de manera útil y ágil las distintas bases de datos relacionadas con la información que necesitan para realizar su trabajo con independencia de quien tenga asignadas las competencias sobre cada una de ellas. La evidencia descriptiva presentada en el apartado anterior muestra como ésta ha sido la estrategia seguida por algunos países como Alemania que han reducido los recursos dedicados a otras políticas activas para reforzar sus servicios públicos de empleo. En el caso español, los recursos necesarios para realizar este cambio de

orientación podrían redirigirse desde aquellas políticas que se muestren menos efectivas a partir de las evaluaciones realizadas, el tema que se desarrolla en el siguiente apartado.

3. La gran reforma necesaria: las evaluaciones periódicas y rigurosas de las políticas activas

3.1. Evaluaciones macroeconómicas y evaluaciones microeconómicas

Tal y como se ha comentado varias veces a lo largo de la exposición, para poder realizar reformas orientadas a mejorar los resultados de las políticas activas, primero es necesario realizar evaluaciones independientes sobre su funcionamiento.

En España, y tal y como señalan Sáez (1997 y 2000) y Alujas (2002) existe un número muy limitado de estudios que hayan evaluado los efectos de las políticas activas y los que lo han hecho han adoptado mayoritariamente un enfoque macroeconómico. Este enfoque consiste en evaluar el impacto de las políticas realizadas sobre los resultados agregados del mercado de trabajo (básicamente, la tasa de paro) descontando el efecto de otros factores que también pueden influir sobre su evolución (por ejemplo, el ciclo económico). Para ello, se acostumbra a cuantificar el impacto de las políticas comparando el antes y después de una determinada medida o alternativamente, observando si hay diferencias entre regiones o países con políticas distintas. Un ejemplo típico de esta aproximación consiste en analizar si hay o no relación entre la tasa de paro observada y el gasto realizado en políticas de formación a lo largo de un determinado periodo temporal. Desde una perspectiva econométrica, la principal dificultad de esta aproximación es tratar adecuadamente la posible endogeneidad de la política analizada. Si el gasto en políticas de formación responde a variaciones en la tasa de paro, es decir, aumenta en periodos en que el paro aumenta y disminuye en periodos de expansión a medida que el paro se reduce, entonces el sentido de la causalidad es el inverso al esperado y, por lo tanto, la validez de la evaluación realizada sería más que discutible. Tal y como señala García Serrano (2007, p. 148), “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”. Malo et al (1999) y, más recientemente, Alujas y López-Tamayo (2006) son ejemplos de estudios para el caso español que han adoptado este enfoque. Malo et al (1999) analizan si las políticas activas realizadas en España en la década de los noventa afectaron a la tasa de paro, a la tasa de paro de larga duración y al flujo de salida del paro. Las políticas activas evaluadas se aproximaban a través de tres indicadores: el número de participantes en programas de formación, el gasto en programas de creación de empleo y el número de contratos de fomento del empleo con y sin incentivo económico. Sus resultados mostraban un efecto favorable de las políticas activas sobre las tres variables analizadas, aunque el flujo de salida del paro de la larga duración sólo se veía afectado por los incentivos económicos a la contratación. El trabajo de Alujas y

López-Tamayo (2006) analizan, en cambio, cómo han afectado las políticas activas de mercado de trabajo al proceso de emparejamiento entre parados y puestos de trabajo vacante entre 1986 y 2004. Sus resultados, obtenidos a partir de la estimación de una función de emparejamiento para un panel de regiones españolas, muestran un efecto estadísticamente no significativo de los programas de formación, pero, en cambio, evidencia favorable con respecto a los contratos con incentivos.

Las evaluaciones macroeconómicas pueden ser, por tanto, un instrumento útil para saber cuál es el efecto agregado de las políticas (es decir, teniendo en cuenta los efectos peso muerto, sustitución y desplazamiento mencionados anteriormente así como otros posibles cambios en el entorno analizado) pero, sin embargo, no permiten evaluar qué acciones concretas están funcionando, cuáles son sus efectos a largo plazo y si se están utilizando adecuadamente los recursos, es decir, si el beneficio de las medidas es superior a su coste. Tampoco permiten valorar dos posibles efectos adversos de las políticas activas: el efecto selección (es decir, que aquellos que se benefician de las medidas son precisamente aquellos que ya tenían más probabilidades de éxito) y el efecto imposición, que es una distorsión vinculada a la separación de responsabilidades entre la ejecución de las medidas y su financiación y, que tal y como se ha mencionado anteriormente, en el caso español, podría ser importante. Por estos motivos, las evaluaciones macroeconómicas deben complementarse necesariamente con evaluaciones microeconómicas de las políticas activas.

El objetivo de las evaluaciones microeconómicas siempre consiste en responder a la pregunta: ¿qué le hubiese pasado al individuo si no se hubiese visto afectado por una determinada medida? Es decir, consiste en realizar un análisis “contrafactual”. En el caso concreto de las políticas activas, este tipo de evaluación intenta valorar qué resultado hubiese obtenido un trabajador afectado por una determinada medida (por ejemplo, la participación en un programa de formación) si no se hubiese visto afectado por la medida (es decir, si no hubiese seguido el programa). Para poder valorar la diferencia entre el resultado observado y el “contrafactual”, la aproximación más habitual consiste en comparar la situación de dos grupos de trabajadores, uno de los cuáles se ha visto afectado por la medida y el otro, no. Sin embargo, la principal dificultad es cómo distinguir si la mejora de la situación laboral del trabajador afectado por la medida se ha producido como consecuencia de la propia medida o por otros factores que, a menudo, no son observables. Es decir, hasta qué punto los desempleados que han seguido, por ejemplo, un determinado programa de formación no eran ya los más motivados de cara a encontrar trabajo antes de iniciar el programa (el efecto selección que mencionábamos anteriormente).

La metodología seguida dentro el ámbito de las ciencias naturales y médicas consiste en realizar experimentos de asignación aleatoria. En este tipo de experimentos, los individuos son asignados de manera totalmente aleatoria a dos grupos: uno de estos grupos se vería afectado por la medida de política (por ejemplo, el programa de formación) mientras que el otro no se vería afectado. La

comparación de los resultados obtenidos por los individuos del primer grupo (conocido como grupo de tratamiento) respecto al segundo (conocido como grupo de control) permitiría valorar la eficacia de la política. Sin embargo, hay inconvenientes importantes en aplicar esta metodología dentro del ámbito de las políticas de empleo: en primer lugar, hay consideraciones éticas que hacen impensable dar acceso o no, por ejemplo, a un programa de formación a un parado en función únicamente del azar; en segundo lugar, los costes de organizar y realizar un seguimiento adecuado de los dos grupos son muy elevados tanto en términos monetarios como de tiempo; y, por último, la aplicación de la medida se podría ver muy atrasada en el tiempo puesto que haría falta diseñar con cuidado el experimento antes de poder adoptarla, y este atraso podría hacerla inadecuada o poco necesaria en el momento en que realmente se acabase aplicando. Sin embargo, este procedimiento sería el único posible si la medida que queremos evaluar es de obligado cumplimiento por parte de los individuos afectados (Cebulla, 2006).

Teniendo en cuenta los inconvenientes mencionados, la aproximación más habitual para la evaluación de las políticas de mercado de trabajo consiste en aplicar métodos cuasi-experimentales (Rosebaum, 1995). Los métodos cuasi-experimentales se basan en la idea de que una vez se ha aplicado la medida, es posible realizar un análisis *ex-post* del impacto de la misma a través de una doble comparación. En primer lugar, se compara la situación de los individuos afectados por la medida antes y después. En segundo lugar, se identifica *a posteriori* individuos que no han participado en los programas evaluados para formar un grupo de control que permite valorar la importancia de la medida en el cambio de situación de los individuos afectados por la misma. El aspecto clave de este procedimiento consiste en identificar con la máxima precisión posible aquellos individuos parecidos a los afectados por la medida que queremos evaluar tanto en lo que se refiere a las características observables como a las inobservables, hecho que en la práctica es muy complicado y que requiere de la disponibilidad de un conjunto muy amplio de información sobre las características de los individuos analizados. A nivel econométrico, la mayoría de los trabajos utilizan técnicas de *matching* y, más concretamente, el *Propensity Score Matching* (PSM) para conseguir este objetivo. Este algoritmo permite seleccionar del grupo de control formado por personas que no participaron en los programas que se pretende evaluar, aquellas con la misma propensión a participar en el programa que las que realmente lo hicieron (Smith y Todd, 2005). De este modo, se evita el problema del sesgo de selección: es decir, el hecho que las personas que participan en los programas sean aquellas con unas mejores habilidades y aptitudes para encontrar trabajo de entre todo el conjunto de los individuos sin trabajo (Duran, 2004). En concreto, el principal supuesto es que el sesgo de selección se elimina una vez se ha controlado por un conjunto de variables observables. Por tanto, se supone que el resultado sobre una determinada variable D (por ejemplo, el estado laboral) sería el mismo para los participantes (Y^1) y los no participantes (Y^0), una vez se controla por un conjunto de variables X (como por ejemplo sexo, edad, estudios, etc.):

$$\Pr[D = 1 / Y^0, Y^1, X] = \Pr[D = 1 / X] \quad (1)$$

Esta igualdad se cumple siempre que se dé el supuesto de independencia condicionada, es decir, que D e Y^0 sean independientes para cada valor de X o, en otras palabras, que la participación en el programa sea independiente del resultado que obtienen los que no han participado. Otro aspecto relevante es el de la dimensionalidad, es decir, la posibilidad de encontrar un no participante con exactamente las mismas características que un participante. Para solucionar este problema, Rosenbaum y Rubin (1983) propusieron analizar el *propensity score* en vez de la probabilidad.

Sin embargo, en otro conjunto de estudios, que tal y como señalan Card *et al.* (2009) se han realizado mayoritariamente en los países escandinavos, se opta por utilizar modelos de duración para explicar el tiempo que tarda un desempleado en encontrar un empleo. El efecto del programa evaluado se mide como la diferencia en el tiempo de salir del desempleo entre los participantes y los no participantes con similares características y vidas laborales parecidas.

Con independencia de la aproximación econométrica utilizada, este tipo de análisis es el que se realiza de manera habitual en países como Estados Unidos donde la continuidad de muchos de los programas depende de los resultados obtenidos a partir de las evaluaciones microeconómicas realizadas. A nivel europeo, este tipo de evaluación también es cada vez más frecuente hasta el punto que, en un trabajo realizado bajo los auspicios de la Comisión Europea, Kluve (2007) se recopila información sobre 137 evaluaciones microeconómicas de las políticas activas entre 1996 y 2005 (para España únicamente aparece referenciado el trabajo de Arellano, 2005a). En una actualización posterior del estudio (Card *et al.*, 2009), el número de evaluaciones analizadas para toda Europa aumentó a 199. De estas 199, sólo 3 se centran en el caso español: el trabajo ya mencionado de Arellano (2005a), García-Pérez y Rebollo (2007) y Cueto y Mato (2009).

Sin embargo, y a pesar de que el número de estudios sigue siendo reducido en términos relativos, las evaluaciones microeconómicas de las políticas activas que se realizan en España ha aumentado sustancialmente en relación a las recogidas en los trabajos de Kluve (2007) y Card *et al.* (2009). En concreto, en la tabla 2 se resumen los resultados de 11 evaluaciones de programas de formación a desempleados realizados en España; en la tabla 3, los resultados de 3 evaluaciones de los servicios públicos de orientación e intermediación laboral y, por último, en la tabla 4, los resultados relativos a 4 evaluaciones de incentivos y subvenciones a la contratación. Tal y como se puede observar, en la mayoría de los trabajos que han evaluado las políticas de formación, los resultados son positivos, mientras que en el caso de las evaluaciones de los servicios de orientación e intermediación y de los incentivos a la contratación existe una mayor disparidad.

TABLAS 2, 3 y 4

Este importante aumento en el número de evaluaciones microeconómicas de las políticas activas pone de manifiesto la mayor concienciación de las administraciones públicas de que es necesario analizar de manera rigurosa los efectos de las políticas y esto se está traduciendo en una mayor accesibilidad a la información necesaria para llevarlas a cabo. Un esfuerzo a destacar en este contexto es el llevado a cabo por la Seguridad Social a través de la elaboración y difusión de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) que tal y como se puede observar en la tabla 4 ha sido la fuente utilizada por dos de los cuatro estudios que han analizado los incentivos a la contratación en España desde una perspectiva microeconómica. La MCVL es una base de datos longitudinal formada por un conjunto de registros individuales pero anónimos, extraídos de los archivos de la Seguridad Social y que se completa con la información fiscal aportada por la AEAT y con la del Padrón Continuo facilitada por el INE. Se trata, por tanto, de un claro ejemplo de colaboración entre administraciones con el objetivo de poner a disposición de los investigadores una información estadística muy valiosa que permite llevar a cabo análisis rigurosos y periódicos ya que dicha muestra se actualiza anualmente. Sin embargo, su utilidad en el marco de la evaluación de políticas activas es limitada ya que no contiene información sobre desempleados. Así pues, y a pesar de los esfuerzos que se están realizando, es necesario continuar avanzando en esta dirección. En concreto, y tal y como señala García-Serrano (2007) debido a la limitación de la información disponible, muchas evaluaciones 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 sus efectos. Además, los efectos acostumbra a centrarse en una única variable: la probabilidad de encontrar empleo, pero existen muchas otras variables que pueden verse afectadas por los programas: estabilidad laboral, calidad laboral, ingresos, etc. Tal y como se puede observar en la tabla 2, los únicos estudios que analizan este tipo de variables y en distintos momentos del tiempo son los que se basan en encuestas propias (el ejemplo paradigmático es Mato, 2002) lo que encarece y dificulta la realización de evaluaciones periódicas. A nuestro entender, resulta imprescindible para poder continuar avanzando en este ámbito que las administraciones implicadas llevasen a cabo actuaciones orientadas a la creación de una base de datos anonimizada con representatividad regional y que contuviese información detallada sobre datos personales, trayectorias formativas, ocupacionales y de participación en las acciones que se pretende evaluar a lo largo del tiempo. Dicha base de datos debería utilizarse tanto por el personal técnico del gobierno central y de los gobiernos regionales y locales con el objetivo de analizar la eficacia de las actuaciones que desarrollan pero también debería estar a disposición de los investigadores que deseen realizar evaluaciones independientes (por supuesto, siempre salvaguardando el secreto estadístico y el compromiso de confidencialidad en el uso de la información). De hecho, para poder realizar evaluaciones realmente exhaustivas de las medidas adoptadas, se debería analizar su eficiencia (es

decir, comparando los beneficios obtenidos con los recursos dedicados) y no sólo su eficacia que, en el mejor de los casos, es lo que estamos midiendo en la actualidad.

3.2. Políticas activas y participación de los desempleados

Por último, un aspecto que también hay que tener en cuenta a la hora de evaluar las políticas realizadas es cual es el nivel de participación en las mismas en caso de que éstas sean de carácter voluntario y no obligatorio. En este sentido, es importante destacar que si bien es cierto que un demandante de empleo está obligado a participar en todas aquellas actividades que se le propongan desde las Oficinas de Empleo no tiene ninguna obligación de participar en ninguna en concreto. De hecho, tal y como se muestra en el gráfico 9, aunque el número de personas desempleadas que han realizado acciones de formación en el último trimestre de 2009 ha aumentado considerablemente respecto el inicio de la crisis pasando de doscientas mil personas a casi medio millón, el porcentaje sobre el total de desempleados apenas supera el 10%. Si comparamos esta situación con lo que ocurre en otros países europeos (utilizando datos homogéneos) podemos ver que estamos claramente por debajo de la media europea (gráfico 10). Si bien este dato corresponde únicamente a los programas de formación, pone de manifiesto otro de los principales problemas a los que, en nuestra opinión, se enfrentan las políticas activas en España: la limitada confianza de los desempleados en que dedicar tiempo y recursos (por ejemplo, en forma de desplazamiento) a participar en dichos programas les ayudará a salir de su situación actual. Esta creencia, sin duda, está relacionada con la falta de transparencia en el resultado de los distintos programas pero, probablemente afecta en mayor medida a aquellos colectivos para los que la formación sería más necesaria. Además, si se producen cambios en la composición de los participantes en los distintos programas, la eficacia de las mismas puede verse alterada por lo que medidas que podían ser adecuadas para un conjunto determinado de participantes, puede no serlo para otro.

GRÁFICOS 9 y 10

Con el objetivo de profundizar en el análisis de los factores que influyen en las decisiones de participar o no en acciones formativas y valorar si se han producido cambios en la composición de los desempleados que realizan actividades formativas se han estimado modelos probit utilizando los microdatos anonimizados de la Encuesta de Población Activa facilitados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el segundo trimestre de 2007 (antes de la crisis) y el cuarto trimestre de 2009 (último dato disponible). En concreto, se ha analizado qué factores influyen sobre la probabilidad de participar o no en actividades formativas no regladas para los desempleados con edades comprendidas entre los 16 y los 65 y cuáles no están participando en cursos reglados o a la espera de incorporarse a un puesto de trabajo. Los resultados obtenidos se presentan en las tablas 5 y 6 para toda la muestra y

separando entre aquellos desempleados que buscan su primer empleo y aquéllos que habían trabajado antes. Tal y como se puede observar en la tabla 5, en el segundo trimestre de 2007, los desempleados más jóvenes (menor de 25 años), los solteros, los que tienen un mayor nivel de estudios, los que buscan únicamente trabajo a tiempo parcial, los inscritos en las oficinas de empleo y los que llevan buscando un empleo entre 3 meses y 2 años eran los que tienen una mayor probabilidad de participar en cursos de formación. En cambio, los hombres y los inmigrantes eran los que tenían una menor probabilidad de participación. Sin embargo, ser sustentador principal, buscar un primer empleo, estar inscrito en las oficinas de empleo y recibir prestación o el tiempo transcurrido desde el último empleo no tenían ningún tipo de efecto sobre la decisión de participar o no en dichas actividades. Los resultados presentados en la tabla 6 muestran algunas diferencias destacables respecto los presentados en la tabla anterior. En concreto, con los datos más recientes, todos los desempleados con edades inferiores a los 34 años tienen una mayor probabilidad de formarse y no sólo los más jóvenes, estar inscrito y recibir prestación así como llevar entre 12 y 24 meses desde el último empleo tienen un mayor efecto, mientras que, en cambio, el tiempo de búsqueda tiene un menor efecto sobre las decisiones de participar o no en actividades de formación.

TABLAS 5 y 6

Así pues, la comparación entre los resultados obtenidos para el segundo trimestre de 2007 y el cuarto trimestre de 2009 muestra como el cambio de ciclo económico ha aumentado considerablemente la demanda de formación en términos absolutos pero también el perfil de los participantes y no participantes en los cursos de formación no reglada. ¿Qué relevancias tienen estos cambios en el contexto actual? Teniendo en cuenta que los recursos son escasos, ¿se está produciendo un efecto “desplazamiento” de un determinado perfil de desempleado (por ejemplo, el que no recibía prestación) a favor de otros (los que sí la reciben)? ¿Se está produciendo este cambio como consecuencia de las decisiones de los propios empleados o son el resultado de cambios deliberados en la orientación que realizan los servicios públicos de empleo en la línea de combinar medidas de políticas activas con pasivas? ¿Existe demanda de formación que no se está atendiendo? ¿Cómo afecta este cambio en el entorno a la eficacia de los programas formativos? Lamentablemente, de nuevo, no es posible dar respuesta a todas estas preguntas con la información estadística disponible, pero se trata de cuestiones muy importantes en el contexto actual.

4. Reflexiones finales

El presente artículo comenzaba planteando una pregunta “¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España? A partir de la exposición realizada nuestra opinión es que, efectivamente, la reforma es necesaria, pero probablemente, no en la dirección que muchos señalarían.

En concreto, en nuestra opinión, las principales medidas de reforma que habría que tomar pasan, en primer lugar, por fomentar la realización de evaluaciones rigurosas y periódicas de las políticas de empleo llevadas a cabo por los distintos niveles de gobierno tanto a nivel macroeconómico como microeconómico y tanto dentro de las propias administraciones como de manera independiente. Para ello, resulta imprescindible disponer de la información estadística necesaria que permita llevar a cabo estas evaluaciones y que dicha información sea accesible. Sin duda, tal y como señala García-Serrano (2007), la implantación de la “cultura de la evaluación” en este ámbito, mejorará la eficacia de las políticas, evitará los actuales problemas de riesgo moral entre aquellas administraciones que financian las políticas y las que las ejecutan y aumentará la confianza de los desempleados en el sistema lo que, sin duda, mejorará sus tasas de participación y, por tanto, sus posibilidades de encontrar mejores empleos.

En segundo lugar, el análisis comparativo realizado permite concluir que, a pesar de que el gasto realizado en políticas activas en España es similar al de otros países europeos, su distribución es muy diferente: existe aún un elevado porcentaje del gasto dedicado a políticas pasivas y a determinadas políticas activas cuya eficacia parece ser muy limitada (al menos en el contexto internacional y en el reducido número de estudios para el caso español). En cambio, los recursos dedicados a los servicios públicos de empleo son muy reducidos. Tal y como se ha mostrado, la tendencia más reciente observada en los países europeos consiste en reforzar el papel de los servicios públicos de empleo reasignando recursos a partir de las políticas que se han mostrado menos efectivas. Este cambio implica poner más énfasis en la capacidad real de los servicios públicos de empleo para influir en el comportamiento de los desempleados. En concreto, las llamadas “políticas de activación” se basan en una imposición efectiva de las obligaciones derivadas del cobro de prestaciones y en un mayor uso de aquellas políticas activas que se demuestre que funcionan. Por ejemplo, a partir del análisis de las actuaciones realizadas por el *Servei d’Ocupació de Catalunya* en 2005, Ramos *et al.* (2009) obtienen un impacto significativamente superior de la combinación de servicios de información y orientación individualizados con el seguimiento de cursos de formación específicos que la suma de ambos efectos por separado. Una mayor profundización en la complementariedad entre las políticas activas y las pasivas resulta del todo necesaria para mejorar el efecto de las políticas de empleo en España. Tal y como señala Mato (2010), éste es un ámbito en el que muchos países europeos nos llevan ventaja y, por tanto, deberíamos aprender de sus experiencias.

5. Referencias bibliográficas

Alonso-Borrego, C., Arellano, A., Dolado, J. J., Jimeno, F. J. (2004), *Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español*, Documento de Trabajo Fundación Alternativas 53/2004.

Alujas, J. (2002), *Políticas Activas de Mercado de Trabajo en España. Situación en el contexto europeo*, Consejo Económico y Social, Colección Estudios, 146.

Alujas, J. (2006), *El servicio público de empleo y la intermediación laboral*, Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona.

Alujas, J., López-Tamayo, J. (2006), “Efectos de las políticas activas sobre el proceso de emparejamientos en España”, *Revista Asturiana de Economía*, 36: 77-95.

Álvarez, C., Davia, M. A. (2003), *Evaluación de efectos de programas activos de formación sobre los colectivos de la Estrategia Europea de Empleo en España*, VI Encuentro de Economía Aplicada, Granada.

Álvarez, P., Nuñez, F., Usabiaga, C. (2009), *Un análisis de las duraciones de los puestos de vacantes gestionados por el servicio andaluz de empleo. Emparejamiento stock-flow frente a emparejamiento aleatorio*, VIII Jornadas de Economía Laboral, Zaragoza.

Arellano, F. A. (2005a), *Do training programmes get the unemployed back to work? A look at the Spanish Experience*, Working paper 05-25, Economic Series 15, Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid. Aceptado para su publicación en *Revista de Economía Aplicada*.

Arellano, F. A. (2005b), *Evaluating The Effects Of Labour Market Reforms “At The Margin” On Unemployment And Employment Stability: The Spanish Case*, Economics Working Papers we05-12, Economic Series 5, Universidad Carlos III, Departamento de Economía.

Cansino, J. M., Sánchez, A. (2009), “Evaluación del programa de escuelas-taller y casas de oficio a partir de su efecto sobre el tiempo de búsqueda del primer empleo. El caso de Sevilla”, *Estudios de Economía Aplicada*, 27 (1): 1-22.

Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2009), *Active Labor Market Policy Evaluations – A Meta-analysis*, Ruhr Economic Papers 86.

Cebrián, I., Moreno, G., Toharia, L. (2009), *¿Por qué no reducen las bonificaciones la temporalidad?*, VIII Jornadas de Economía Laboral, Zaragoza.

Cebulla, A. (2006), *Meta-Analysis of US welfare-to-work programs – approach, problems and lessons*, National Centre for Social Research, London.

Clemente, J., González, M. A., Sansó, M. (2009), *La efectividad de la formación ocupacional en los desempleados aragoneses*, VIII Jornadas de Economía Laboral, Zaragoza.

Cueto, B., Mato, F. J. (2009), “A nonexperimental evaluation of training programmes: regional evidence for Spain”, *Annals of Regional Science*, 43: 415-433.

Cueto, B., Toharia, L., Alujas, J., García-Serrano, C. (2009), *Los efectos de la formación ocupacional en Cataluña ¿Importa la duración de las acciones?*, VIII Jornadas de Economía Laboral, Zaragoza.

del Rey Guanter, S.(2009), “Reflexiones en torno a la posible adaptación del marco regulatorio del mercado de trabajo y de las relaciones laborales”, *Circunstancia*, Año VII, N. 20, Septiembre de 2009.

Duran, C. (2004), “Evaluación microeconómica de las políticas públicas de empleo: aspectos metodológicos”, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 170 (3-2004): 107-133.

Fina, L., Toharia, L (2001), *El reto del empleo*, Editorial McGraw-Hill, Madrid.

García-Pérez, J. I., Rebollo, Y. (2007), *The use of permanent contracts across Spanish regions: Do regional wage subsidies work?*, publicado en *Investigaciones Económicas*, 2009, vol. XXXIII (1): 97-130.

García Serrano, C. (2007), “Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral”, *Política y Sociedad*, 44 (2): 135-151.

Geffre. X. (2003), “Decentralisation: What difference does it make? A synthesis” en *Managing decentralisation: A new role for labour market policy*, OCDE, París, pp. 31-63

Gómez, V. (2009), “La reforma laboral en España. Propuestas para el Debate”, *Circunstancia*, Año VII, N. 20, Septiembre de 2009.

Herrarte, A., Sáez, F. (2006), *Labour Market Policy in Spain: Analysis of microdata and main results*, Eurostat Labour Market Policy Seminar.

Kluve, J. (2007), “The Effectiveness of European ALMP’s”, en Kluve, J. et al. (eds.), *Active Labor Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*, Springer, Berlin y Heidelberg, pp. 153-203.

Malo, M. A., García-Serrano, C., Davia, M. A., 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.

Mamaqi, X., Miguel, J. A. (2009), El impacto de la formación continua sobre la estabilidad laboral, *VIII Jornadas de Economía Laboral*, Zaragoza.

Mato, F. J. (2002), *La formación para el empleo: Una evaluación cuasi-experimental*, Ed. Civitas, Madrid.

Mato, F. J. (2010), “Reflexiones para el debate de la reforma de las políticas activas, a partir de las evidencias nacionales e internacionales”, *Papeles de Economía Española*, ¿???

Mato, F. J., Cueto, B. (2008), “Efectos de las políticas de formación a desempleados”, *Revista de Economía Aplicada*, 46 (vol. XVI): 61-83.

Mato, F. J., Cueto, B., Dávila, M. (2004), “Evaluación de políticas de mercado de trabajo: un análisis aplicado de las subvenciones al autoempleo”, *ICE Revista de economía*, 813: 247-258

Moral, E., Vacas, C. (2009), “Reformas en los mercados de trabajo europeos en el período 2000-2006”, *Boletín Económico del Banco de España*, Enero 2009: 91-101.

Pérez Infante, J. I. (2009), “Objetivos y contenidos de las reformas laborales en España y propuestas de futuro”, *Circunstancia*, Año VII, N. 20, Septiembre de 2009.

Ramos, R., Suriñach, J., Artís, M. (2009), *La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo para luchar contra el paro. La experiencia de Cataluña*, Document de Treball de l'Institut de Recerca en Economia Aplicada (IREA) 2009/19.

Rodríguez-Piñero Royo, M. C. (1996), “Público y privado en el mercado de trabajo de los noventa”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 40, pp. 29-52

Rosenbaum, P. R. (1995), *Observational studies*, Springer-Verlag, Nueva York.

Rosenbaum P. R.. Rubin, D. B. (1983), “The central role of the propensity score in observational studies for causal effects”, *Biometrika* 70 (1): 41–55.

Rosetti, N. (2003), “Las políticas activas de empleo de las comunidades autónomas”, en Gallego, R., Gomà, R., Subirats, J. (eds), *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, Tema de Gestión y Administración Pública, Ed. Tecnos, UPF, Madrid, pp. 123-141.

Ruíz, D. (2003), “Spain: Modernisation through Regionalisation” en *Managing decentralisation: A new role for labour market policy*, OCDE, París, pp. 219-237.

Sáez, F. (1997), “Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa”, *Papeles de Economía Española*, 72, pp. 309-325.

Sáez, F. (2000), “Políticas de empleo y su evaluación en España”, en Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *La evaluación de las políticas de ocupación*, Informes y Estudios, Serie empleo, Madrid, pp. 153-173.

Samanni, M., Teorell, J. Kumlin, S., Rothstein, B. (2010), *The QoG Social Policy Dataset*, version 22Feb10. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se>.

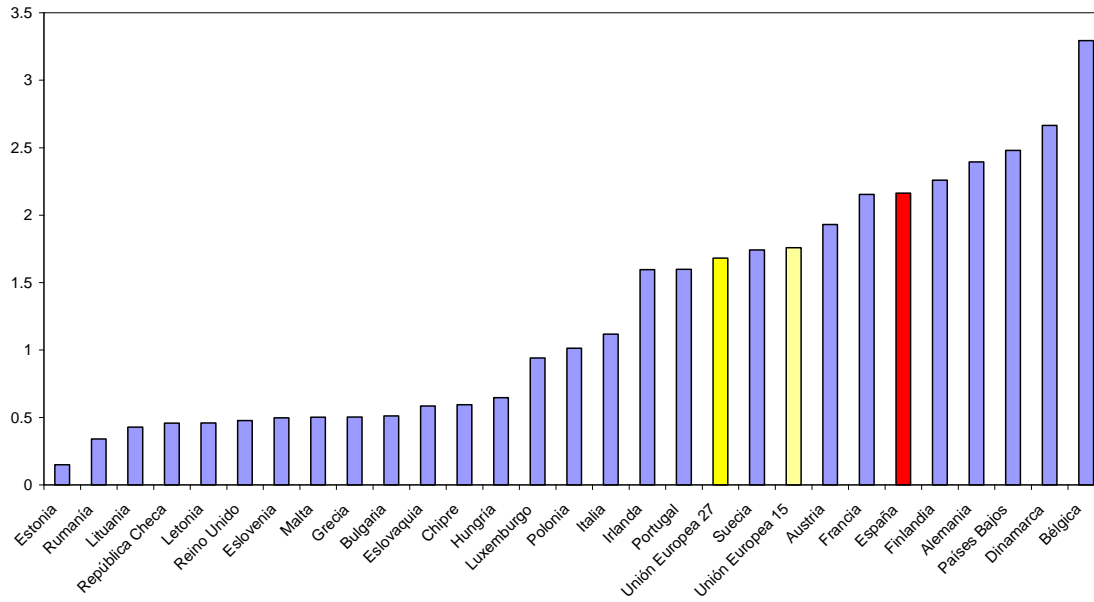
Simonin. X. (2003), “France: Providing Greater Flexibility at Local Level” en *Managing decentralisation: A new role for labour market policy*, OCDE, París, pp. 219-237.

Smith, J. A., Todd, P. (2005), Does matching overcome LaLonde’s critique of nonexperimental estimators?, *Journal of Econometrics*, 125: 305-353.

6. Tablas y gráficos

GRÁFICO 1

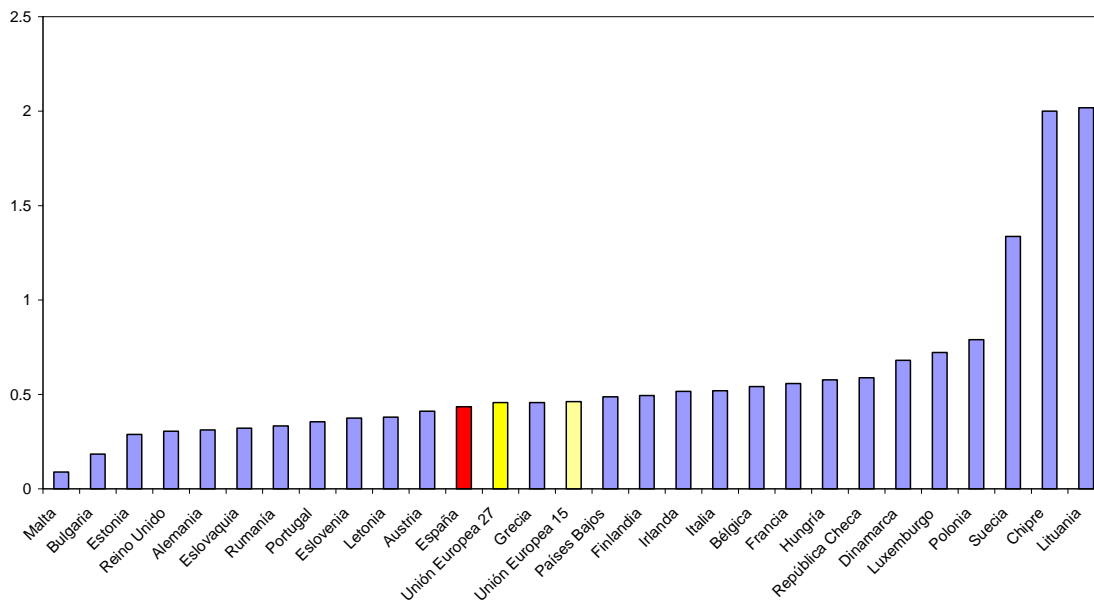
Gasto en políticas de ocupación como porcentaje del PIB en 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

GRÁFICO 2

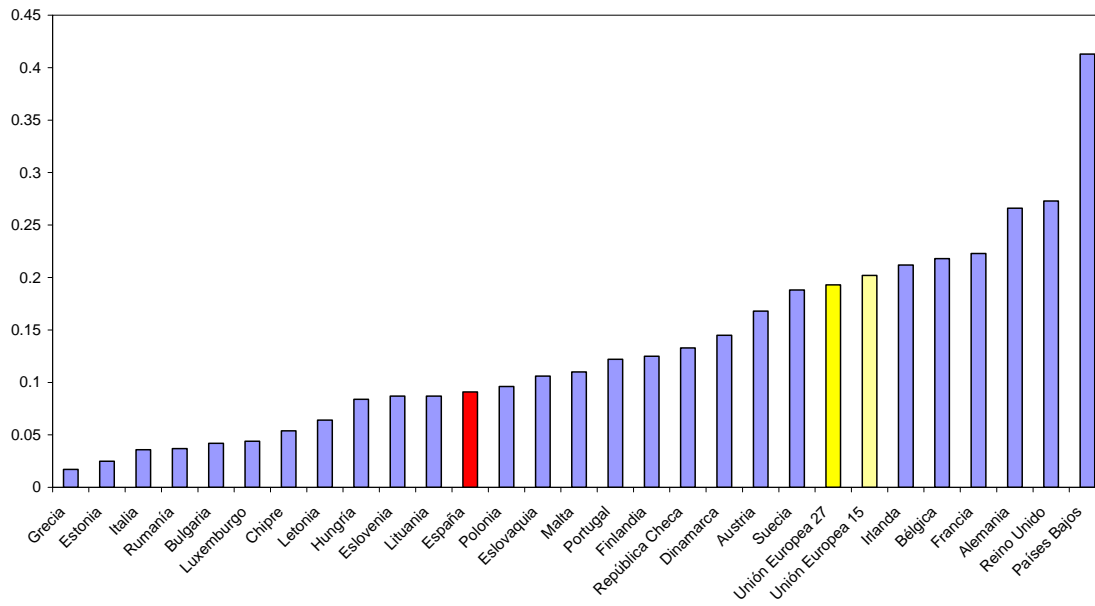
Cociente entre el gasto en políticas activas y el gasto en políticas pasivas en 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

GRÁFICO 3

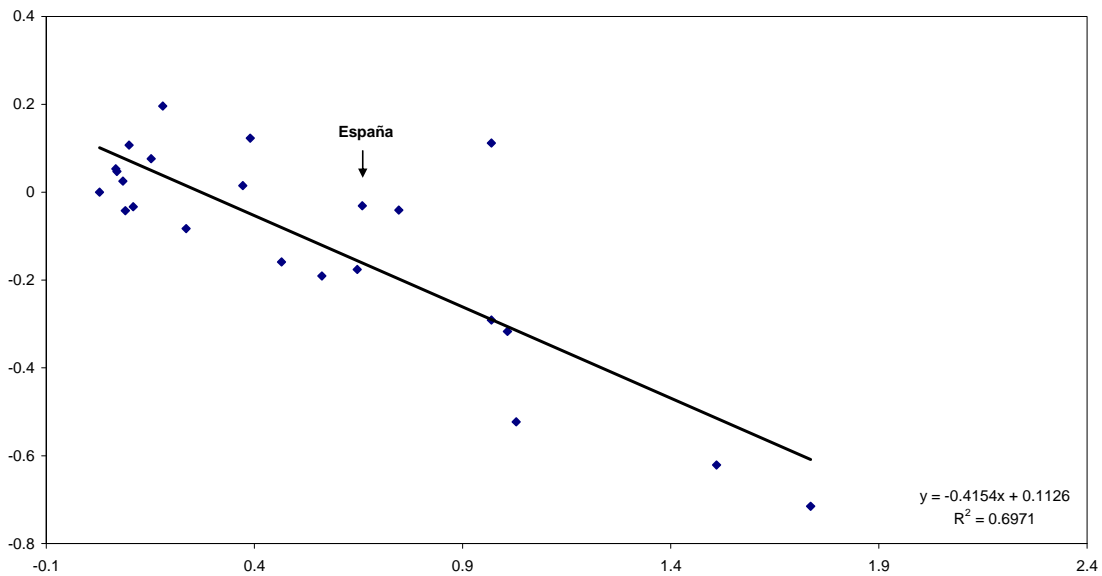
Gasto en servicios públicos de empleo como porcentaje del PIB en 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

GRÁFICO 4

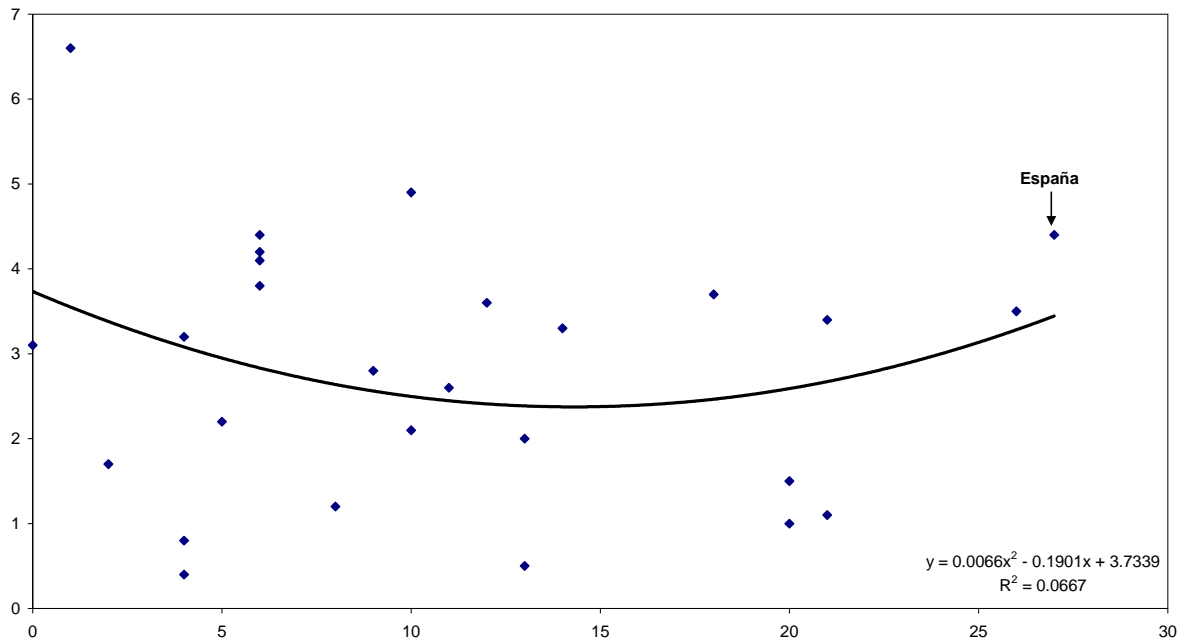
Variación en el gasto en políticas activas entre 2000 y 2007 (eje vertical) y gasto en políticas activas en el año 2000 como % del PIB (eje horizontal)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

GRÁFICO 5

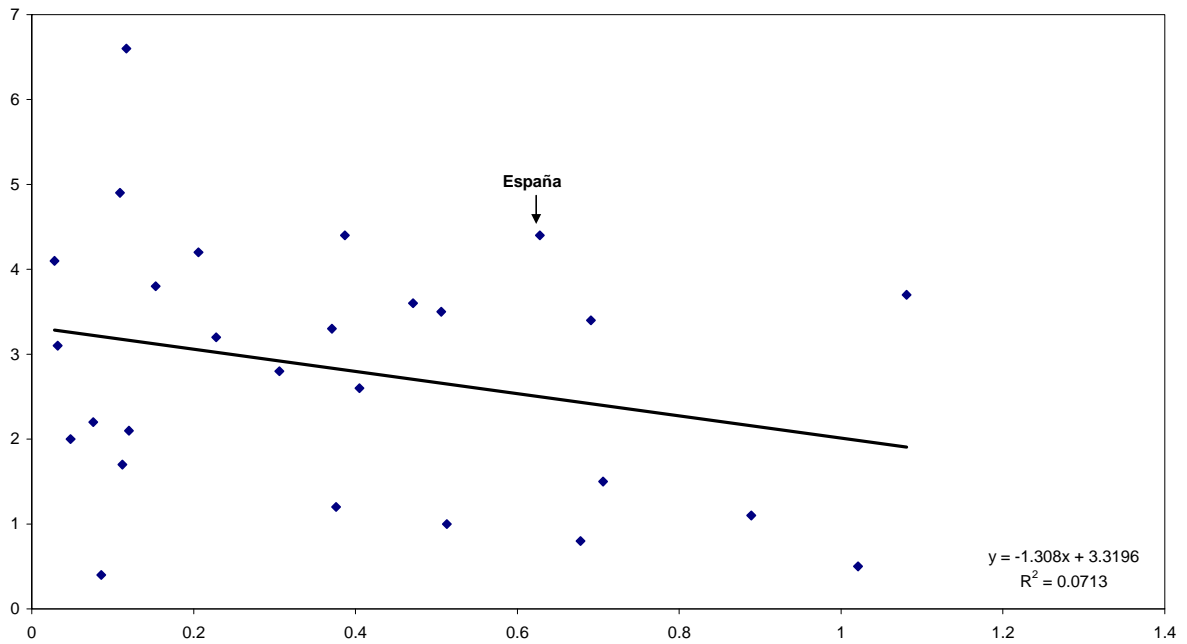
Tasa de paro de larga duración en 2009 (eje vertical)
y número de reformas de las políticas activas entre 2000 y 2006 (eje horizontal)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

GRÁFICO 6

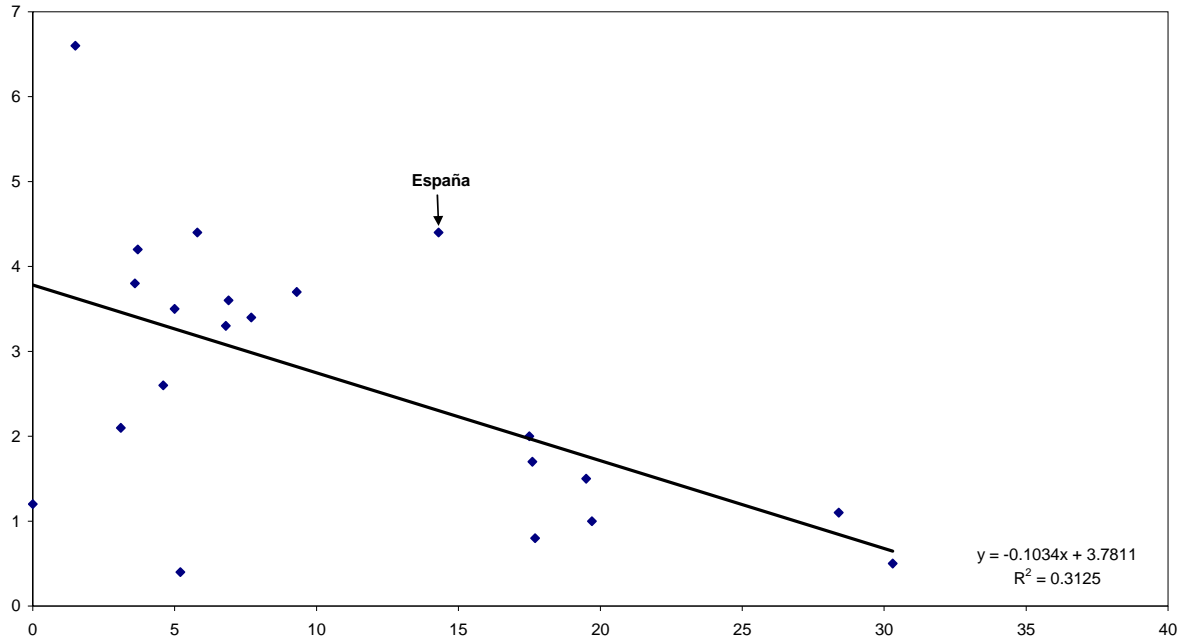
Tasa de paro de larga duración en 2009 (eje vertical)
y gasto en políticas activas como porcentaje del PIB en 2007 (eje horizontal)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

GRÁFICO 7

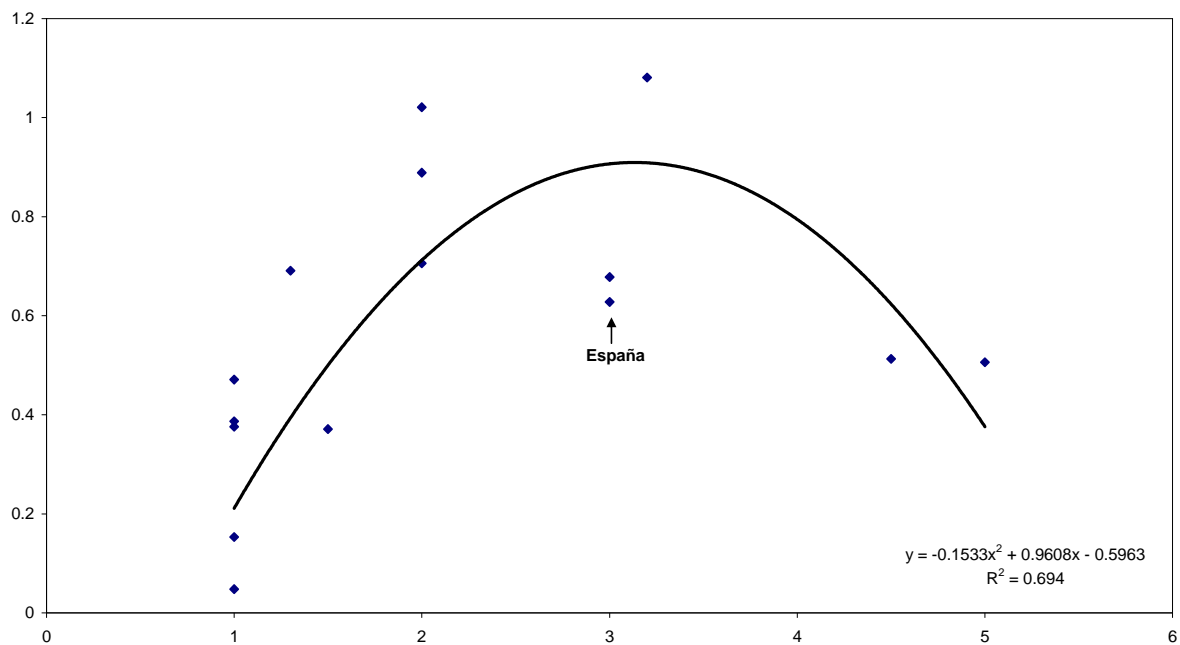
Tasa de paro de larga duración en 2009 (eje vertical)
y proporción de desempleados en cursos de formación en 2007 (eje horizontal)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

GRÁFICO 8

Gasto en políticas activas como porcentaje del PIB en 2007 (eje vertical)
e índice de descentralización de Lijphart (eje horizontal)



Valores inferiores del índice de descentralización de Lijphart indican que se trata de estados altamente centralizados mientras que valores más elevados indican un mayor nivel de descentralización. Por ejemplo, los valores máximos se corresponden con estados federales (Austria y Alemania) mientras que los mínimos con estados centralistas (Francia, Grecia o Reino Unido).

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat y de Samanni et al. (2010)

TABLA 1. Importancia relativa de las distintas políticas de empleo en 2007

| | España | Unión Europea-15 |
|---|--------|------------------|
| Servicios públicos de empleo | 4,2% | 11,5% |
| Formación | 6,4% | 10,7% |
| Incentivos a la contratación | 14,4% | 7,2% |
| Creación directa de empleo | 2,9% | 4,1% |
| Otras políticas activas | 5,4% | 5,8% |
| Prestaciones por desempleo y jubilaciones anticipadas | 66,8% | 60,7% |
| Total | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

TABLA 2. Evaluaciones microeconómicas de programas de formación en España

| Estudio | Territorio | Resultados | Efectos | Tiempo | Período | Fuente (muestra) | Características |
|--------------------------|------------|--|--|---------------|-----------|------------------------|--|
| Álvarez y Davia (2003) | España | Empleo | Positivos | < 1 año | 2000 | INEM (22.765) | sexo, edad, estudios, tiempo de búsqueda, recibe prestación, comunidad autónoma de residencia |
| Arellano (2005a) | España | Empleo | Positivos, superior para las mujeres | 1-2 años | 2000-2001 | INEM (18.617) | sexo, estado civil, edad, estudios, tiempo de inscripción, recibe prestaciones, ocupación anterior, otras titulaciones, provincia |
| Cansino y Sánchez (2009) | Sevilla | Tiempo 1r empleo | Positivos, superior para las hombres y aumento con la edad | --- | 1999-2003 | SAE – INEM (225) | sexo, edad, zona |
| Clemente et al. (2009) | Aragón | Empleo | Positivos, superior para los hombres, estudios superiores y mayor duración del curso y no significativo larga duración | 3 -18 meses | 2005-2007 | INAEM-SPEE (217.063) | sexo, edad, estudios, conocimiento de idiomas, lugar de residencia, recibe prestaciones, tiempo de inscripción, experiencia previa, nivel profesional, rama de actividad, ocupación previa, ámbito de búsqueda |
| Cueto et al (2009) | Cataluña | Empleo | Positivos, superior para mujeres y parados de larga duración | 2 años | 2005 | SOC (n.d.) | nacionalidad, sexo, edad, estudios, tiempo inscripción, recibe prestaciones, ámbito de búsqueda, ocupación demandada, provincia, aprovechamiento |
| Cueto y Mato (2009) | Región | Empleo, acceso al 1r empleo y tiempo trabajado | Positivos, pero significativamente inferiores cuando se tiene en cuenta el efecto selección | 1 año | 1999 | Encuesta propia (1403) | solicitantes aceptados o no, sexo, edad, nivel de estudios, experiencia laboral previa, familia profesional |
| Herrarte y Sáez (2006) | España | Empleo | Positivos, superior para las mujeres y parados de larga duración | 12-18 meses | 2001-2003 | INEM (545.495) | sexo, edad, estudios, duración del desempleo, región |
| Mamaqi y Miguel (2009) | España | Estabilidad laboral | Positivos, superior para los trabajadores más cualificados | 2-4 años | 2002-2004 | Encuesta propia (925) | sexo, edad, estudios, área funcional, categoría profesional, características de la formación continua, antigüedad en la misma categoría, comunidad autónoma, sector de actividad |
| Mato (2002) | Asturias | Empleo, acceso al 1r empleo, tiempo trabajado e ingresos | Positivos | 20 y 32 meses | | Encuesta propia (363) | sexo, edad, estudios, comarca, ingresos, experiencia laboral previa |
| Mato y Cueto (2008) | Región | Empleo, acceso al 1r empleo, tiempo trabajado e ingresos | Positivos tanto a medio como a largo plazo, pero no significativos para acceso al empleo e ingresos | 1-3 años | 1995 | Encuesta propia (325) | solicitantes aceptados y no aceptados en el programa, sexo, estado civil, nivel de estudios, experiencia laboral previa, familia profesional |
| Ramos et al. (2009) | Cataluña | Empleo | Positivos, pero no para todos los programas analizados | 1-2 años | 2005 | SOC (808.733) | nacionalidad, sexo, edad, nivel de estudios, municipio de residencia |

INEM: Instituto Nacional de Empleo; SAE: Servicio Andaluz de Empleo; INAEM: Instituto Aragonés de Empleo; SPEE: Servicio Público de Empleo Estatal; SOC: Servei d'Ocupació de Catalunya. Fuente: Elaboración propia.

TABLA 3. Evaluaciones microeconómicas de servicios de orientación e intermediación en España

| Estudio | Territorio | Resultados | Efectos | Tiempo | Período | Fuente (muestra) | Características |
|------------------------|------------|------------------------------|--|---------------|-----------|---------------------------------------|--|
| Álvarez et al. (2009) | Andalucía | Tiempo en cubrir una vacante | Positivos, pero mejorables | --- | 2006-2008 | SAE (3565 puestos y 1722 demandantes) | amplia información sobre la empresa y el puesto de trabajo a cubrir y sobre los demandantes (sexo, edad, nivel de estudios, provincia de residencia) |
| Herrarte y Sáez (2006) | España | Empleo | Negativos, excepto itinerarios personales de inserción | 1 año y medio | 2001-2003 | INEM (545.595) | sexo, edad, nivel de estudios, duración del desempleo, región |
| Ramos et al. (2009) | Cataluña | Empleo | Positivos, combinados con formación | 1-2 años | 2005 | SOC (808.733) | nacionalidad, sexo, edad, nivel de estudios, municipio de residencia |

SAE: Servicio Andaluz de Empleo; INEM: Instituto Nacional de Empleo; SOC: Servei d'Ocupació de Catalunya. Fuente: Elaboración propia.

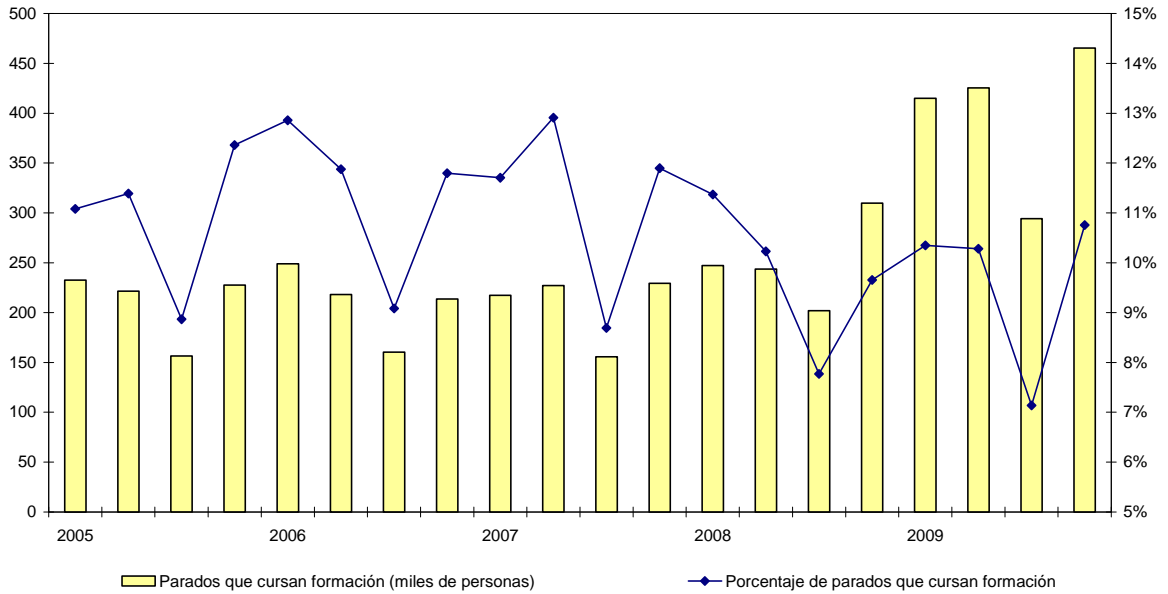
TABLA 4. Evaluaciones microeconómicas de los incentivos a la contratación en España

| Estudio | Territorio | Resultados | Efectos | Tiempo | Período | Fuente (muestra) | Características |
|-------------------------------|------------|---------------------|--|-------------|-----------|--------------------------|---|
| Arellano (2005b) | Madrid | Contrato indefinido | Positivos para los colectivos afectados, pero negativo para el resto | --- | 1997-2003 | INE (3.485.004) | sexo, edad estado civil, nivel de estudios, conocimiento de idiomas, recibir prestaciones, experiencia laboral previa |
| Cebrián et al. (2009) | España | Contrato indefinido | Negativos, temporalidad inherente a puestos de trabajo de baja productividad | | 2004-2007 | MCVL-SPEE (2.180.550) | sexo, edad, rama de actividad, ocupación, nivel de estudios, tipo de empresa, comunidad autónoma de residencia |
| García-Pérez y Rebollo (2007) | España | Contrato indefinido | Positivos, pero muy reducidos | --- | 1995-2004 | MCVL (1.795.111) | nacionalidad, sexo, edad, nivel de estudios, tipo y duración del contrato, tiempo parcial, sector de actividad, sector público o privado, duración del desempleo, recibe prestación, empresa de trabajo temporal. |
| Mato et al (2004) | Asturias | Autoempleo | Positivos | 18-24 meses | 1995-1999 | Encuestas propias (1059) | Sexo, edad, nivel de estudios, situación laboral anterior, ocupación, sector de actividad |

INE: Instituto Nacional de Estadística; MCVL: Muestra Continua de Vidas Laborales; SPEE: Servicio Público de Empleo Estatal. Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 9

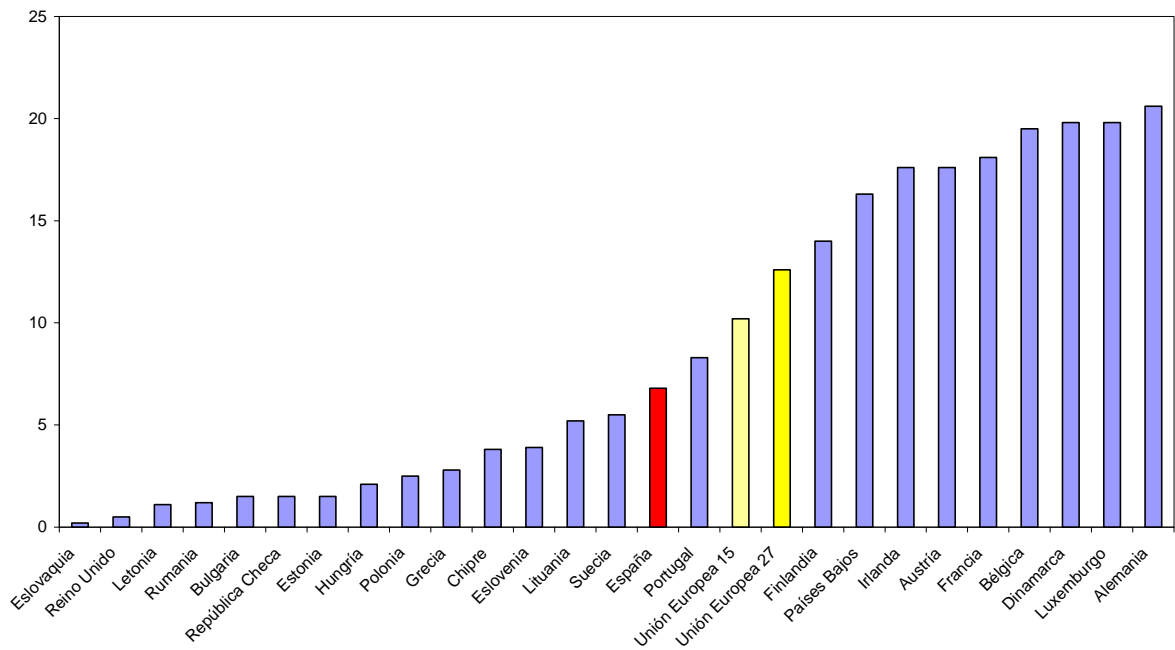
Parados que cursan formación (eje izquierdo)
y porcentaje de los parados que cursan formación (eje derecho)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística)

GRÁFICO 10

Parados recibiendo formación por cada 100 personas que desean trabajar en 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

TABLA 5. Determinantes de la participación de los desempleados en cursos no reglados. Segundo trimestre de 2007

| PROBIT - Efectos marginales | (1) Todos | | (2) Buscan primer empleo | | (3) Con empleo previo | | (4) Con empleo previo | |
|---|--------------|----------------|-----------------------------|----------------|--------------------------|----------------|--------------------------|----------------|
| | Coef. | Error estándar | Coef. | Error estándar | Coef. | Error estándar | Coef. | Error estándar |
| Hombre | -0.156*** | (0.052) | -0.050 | (0.165) | -0.162*** | (0.055) | -0.165*** | (0.055) |
| Inmigrante | -0.134* | (0.076) | -0.318 | (0.235) | -0.126 | (0.081) | -0.131 | (0.081) |
| Sustentador principal | 0.041 | (0.057) | 0.372 | (0.280) | 0.032 | (0.058) | 0.024 | (0.057) |
| Soltero | 0.171*** | (0.062) | 0.115 | (0.243) | 0.166** | (0.065) | 0.158** | (0.065) |
| Menor de 25 años | 0.192** | (0.083) | 0.033 | (0.269) | 0.231*** | (0.088) | 0.214** | (0.089) |
| Entre 25 y 29 años | 0.051 | (0.080) | -0.107 | (0.320) | 0.058 | (0.084) | 0.046 | (0.084) |
| Entre 29 y 34 años | 0.059 | (0.076) | -0.057 | (0.369) | 0.075 | (0.078) | 0.065 | (0.078) |
| Mayor de 34 años | | | | | | | | |
| Estudios primarios | -0.144** | (0.068) | -0.001 | (0.217) | -0.157** | (0.073) | -0.157** | (0.073) |
| Estudios secundarios obligatorios | | | | | | | | |
| Estudios secundarios post-obligatorios | 0.331*** | (0.068) | 0.839*** | (0.244) | 0.284*** | (0.071) | 0.281*** | (0.071) |
| Estudios universitarios o superiores | 0.780*** | (0.065) | 1.173*** | (0.242) | 0.746*** | (0.068) | 0.742*** | (0.068) |
| Busca primer empleo | 0.096 | (0.080) | - | | - | | - | |
| Busca únicamente trabajo a tiempo parcial | 0.147* | (0.076) | 0.261 | (0.271) | 0.132* | (0.080) | 0.143* | (0.080) |
| Inscrito en las Oficinas de Empleo | 0.180*** | (0.065) | 0.226 | (0.164) | 0.179** | (0.071) | 0.188*** | (0.071) |
| Inscrito y recibe prestación | 0.021 | (0.060) | - | | 0.009 | (0.060) | 0.005 | (0.060) |
| Tiempo de búsqueda inferior 1 mes | | | | | | | | |
| Tiempo de búsqueda de 1 a < 3 meses | 0.119 | (0.089) | -0.183 | (0.299) | 0.145* | (0.081) | - | |
| Tiempo de búsqueda de 3 a < 6 meses | 0.169* | (0.092) | -0.490 | (0.324) | 0.220*** | (0.084) | - | |
| Tiempo de búsqueda de 6 meses a < 1 año | 0.234** | (0.092) | 0.111 | (0.296) | 0.232*** | (0.085) | - | |
| Tiempo de búsqueda de 1 año a < 1 año y medio | 0.228** | (0.106) | 0.115 | (0.337) | 0.223** | (0.102) | - | |
| Tiempo de búsqueda de 1 año y medio a < 2 años | 0.206* | (0.121) | 0.115 | (0.395) | 0.197* | (0.118) | - | |
| Tiempo de búsqueda de 2 a < 4 años | 0.164 | (0.104) | -0.347 | (0.353) | 0.214** | (0.097) | - | |
| Tiempo de búsqueda de 4 años o más | 0.026 | (0.116) | -0.126 | (0.344) | - | | - | |
| Menos de 12 meses desde que dejó su último empleo | | | | | | | | |
| Entre 12 y 24 meses desde que dejó su último empleo | - | | - | | - | | 0.024 | (0.077) |
| Más de 24 meses desde que dejó su último empleo | - | | - | | - | | -0.083 | (0.067) |
| Constante | -1.784*** | (0.115) | -1.350*** | (0.387) | -1.811*** | (0.112) | -1.625*** | (0.104) |
| Observaciones | 4764 | | 464 | | 4273 | | 4273 | |

Todos los modelos incluyen controles adicionales de Comunidad Autónoma de Residencia y para los que tenían trabajo anterior, de ocupación y sector de actividad.

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística).

TABLA 6. Determinantes de la participación de los desempleados en cursos no reglados. Cuarto trimestre de 2009

| PROBIT - Efectos marginales | (1) | | (2) | | (3) | | (4) | |
|---|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|
| | Coef. | Error estándar | Coef. | Error estándar | Coef. | Error estándar | Coef. | Error estándar |
| Hombre | -0.166*** | (0.033) | -0.225* | (0.124) | -0.175*** | (0.034) | -0.171*** | (0.034) |
| Inmigrante | -0.113** | (0.045) | -0.297 | (0.185) | -0.107** | (0.047) | -0.104** | (0.047) |
| Sustentador principal | -0.023 | (0.035) | -0.021 | (0.242) | -0.018 | (0.036) | -0.019 | (0.036) |
| Soltero | 0.172*** | (0.039) | 0.381 | (0.265) | 0.171*** | (0.040) | 0.171*** | (0.040) |
| Menor de 25 años | 0.227*** | (0.052) | 0.260 | (0.290) | 0.225*** | (0.054) | 0.224*** | (0.054) |
| Entre 25 y 29 años | 0.147*** | (0.049) | 0.404 | (0.285) | 0.131*** | (0.051) | 0.130*** | (0.051) |
| Entre 29 y 34 años | 0.130*** | (0.048) | 0.376 | (0.304) | 0.125** | (0.048) | 0.124** | (0.048) |
| Mayor de 34 años | | | | | | | | |
| Estudios primarios | -0.223*** | (0.044) | -0.005 | (0.161) | -0.244*** | (0.046) | -0.246*** | (0.046) |
| Estudios secundarios obligatorios | | | | | | | | |
| Estudios secundarios post-obligatorios | 0.312*** | (0.043) | 0.176 | (0.188) | 0.316*** | (0.044) | 0.312*** | (0.044) |
| Estudios universitarios o superiores | 0.691*** | (0.041) | 0.866*** | (0.170) | 0.677*** | (0.043) | 0.676*** | (0.043) |
| Busca primer empleo | 0.087 | (0.062) | - | | - | | - | |
| Busca únicamente trabajo a tiempo parcial | 0.098 | (0.063) | 0.780*** | (0.208) | 0.040 | (0.067) | 0.044 | (0.068) |
| Inscrito en las Oficinas de Empleo | 0.087* | (0.049) | 0.091 | (0.125) | 0.087 | (0.054) | 0.093* | (0.054) |
| Inscrito y recibe prestación | 0.149*** | (0.036) | - | | 0.142*** | (0.036) | 0.148*** | (0.036) |
| Tiempo de búsqueda inferior 1 mes | | | | | | | | |
| Tiempo de búsqueda de 1 a < 3 meses | 0.047 | (0.071) | 0.329 | (0.358) | -0.021 | (0.063) | - | |
| Tiempo de búsqueda de 3 a < 6 meses | 0.113 | (0.070) | 0.167 | (0.356) | 0.070 | (0.061) | - | |
| Tiempo de búsqueda de 6 meses a < 1 año | 0.132* | (0.069) | -0.008 | (0.361) | 0.099* | (0.058) | - | |
| Tiempo de búsqueda de 1 año a < 1 año y medio | 0.129* | (0.071) | 0.015 | (0.362) | 0.096 | (0.062) | - | |
| Tiempo de búsqueda de 1 año y medio a < 2 años | 0.128 | (0.081) | 0.055 | (0.391) | 0.091 | (0.073) | - | |
| Tiempo de búsqueda de 2 a < 4 años | 0.032 | (0.081) | 0.241 | (0.375) | -0.034 | (0.075) | - | |
| Tiempo de búsqueda de 4 años o más | 0.081 | (0.094) | -0.002 | (0.425) | - | | - | |
| Menos de 12 meses desde que dejó su último empleo | | | | | | | | |
| Entre 12 y 24 meses desde que dejó su último empleo | - | | - | | - | | 0.081** | (0.040) |
| Más de 24 meses desde que dejó su último empleo | - | | - | | - | | -0.009 | (0.046) |
| Constante | -1.871*** | (0.090) | -2.094*** | (0.415) | -1.817*** | (0.083) | -1.793*** | (0.074) |
| Observaciones | 12298 | | 788 | | 11465 | | 11465 | |

Todos los modelos incluyen controles adicionales de Comunidad Autónoma de Residencia y para los que tenían trabajo anterior, de ocupación y sector de actividad.

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (Instituto Nacional de Estadística).