

UNIVERSIDAD DE BARCELONA
DIVISIÓN DE CIENCIAS JURÍDICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA Y ESTRUCTURA ECONÓMICA MUNDIAL

**POLÍTICAS ACTIVAS DE
MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA
1985-2000**

TESIS DOCTORAL DEFENDIDA POR JOAN ANTONI ALUJAS RUIZ PARA OPTAR AL
TÍTULO DE DOCTOR EN CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

MEMORIA DIRIGIDA POR EL DOCTOR JOAQUIM NOVELLA IZQUIERDO
CATEDRÁTICO DE UNIVERSIDAD

PROGRAMA DE DOCTORADO
ECONOMIA INTERNACIONAL Y DESARROLLO ECONÓMICO. BIENIO 1993-95

BARCELONA, MAYO DE 2002

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quisiera agradecer al Dr. Joaquim Novella por su confianza desde un primer momento. Desde entonces hemos compartido muchas horas de trabajo, tanto en el ámbito de la docencia como de la investigación. Sin su ayuda y su estímulo, sobre todo en los momentos en que parecía haber obstáculos insuperables, este trabajo no hubiera sido posible.

En segundo lugar, quisiera dedicar un especial reconocimiento a Jordi López-Tamayo, el "company" de Econometría. La cantidad de horas dedicadas y su paciencia no tienen precio. Sin su dedicación, consejo y estímulo la tesis no hubiera estado completa. Gracias también a sus compañeros de departamento Raúl y Javier por su interés y por sus ánimos en los momentos más difíciles.

Sería injusto no mencionar a mi compañero de fatigas Xavier Caravaca con el que he compartido innumerables jornadas de trabajo y de charlas que sin duda han hecho más llevaderas las obligaciones académicas.

Durante los años que ha durado la elaboración de esta tesis doctoral he tenido menos tiempo para dedicarme a otras cosas más sencillas pero no por ello menos enriquecedoras. Los grandes afectados son las personas más cercanas, especialmente Mercè y los amigos de toda la vida. A todos ellos gracias por vuestra paciencia.

Por último, quisiera remarcar que esta tesis es una buena prueba de que a pesar de los condicionantes familiares y sociales, la voluntad y la constancia son decisivas a la hora de superar los retos tanto personales como profesionales.

INDICE

Introducción.....	1
Capítulo 1. Teorías sobre el mercado de trabajo.....	6
1.1. Introducción.....	7
1.2. El modelo neoclásico original.....	11
1.3. La teoría keynesiana.....	24
1.4. La teoría institucionalista.....	31
1.5. La teoría marxista.....	39
1.6. Monetarismo y Nueva Economía Clásica.....	43
1.7. La teoría postkeynesiana.....	48
1.8. Las respuestas neoclásicas.....	54
1.8.1. Los modelos de búsqueda de empleo.....	55
1.8.2. Los contratos implícitos.....	61
1.8.3. Los salarios de eficiencia.....	65
1.8.4. La teoría de los trabajadores internos y Externos.....	69
1.9. La síntesis meoclásica-keynesiana.....	75
Conclusiones.....	83
Capítulo 2. Políticas activas de mercado de trabajo.....	85
2.1. Concepto y evolución.....	85
2.2. Definición y contenido.....	90
2.3. El servicio público de empleo.....	104
2.4. Métodos de evaluación de las políticas activas.....	126
2.5. Efectos de las políticas activas.....	134

Capítulo 3. Políticas de mercado de trabajo en la	
 Unión Europea	169
3.1. Introducción.....	169
3.2. El mercado de trabajo en los países de la	
 Unión Europea	175
3.3. La estrategia de creación de empleo según la	
 Comisión Europea	200
3.4. Los servicios públicos de empleo en la Unión Europea.....	232
3.5. Las políticas activas de mercado de trabajo en los	
 países de la Unión Europea	242
3.6. Políticas activas de mercado de trabajo en Francia.....	276
3.6.1. El mercado de trabajo en Francia	277
3.6.2. Estructura institucional en la aplicación	
de la política activa.....	290
3.6.3. Evolución del gasto público en políticas	
activas de mercado de trabajo en Francia	299
3.6.4. Programas activos en Francia	309
3.7. Políticas activas de mercado de trabajo en	
 el Reino Unido	329
3.7.1. El mercado de trabajo en el Reino Unido.....	330
3.7.2. Estructura institucional en la aplicación	
de la política activa	343
3.7.3. Evolución del gasto público en políticas	
activas de mercado de trabajo en	
el Reino Unido	348
3.7.4. Programas activos en el Reino Unido	358

Capítulo 4. Políticas activas de mercado de trabajo en España.....	383
4.1. Introducción.....	383
4.2. El mercado de trabajo en España.....	391
4.3. Estructura institucional en la aplicación de la política activa.....	405
4.4. Evolución del gasto público en políticas activas de mercado de trabajo en España.....	425
4.5. Programas activos en España.....	437
4.6. Análisis empírico.....	497
Capítulo 5. Conclusiones.....	511
Bibliografía.....	529

INTRODUCCIÓN

Una de las preocupaciones más importantes en los países europeos y especialmente en España es sin duda el problema del desempleo. Éste golpea con especial virulencia a determinados colectivos, impidiendo su plena incorporación al mercado de trabajo y su integración en el tejido social. Por tanto, las implicaciones personales y sociales del desempleo serán tanto o más importantes que las consecuencias económicas.

Ante esta situación nos ha parecido interesante estudiar las cada vez más omnipresentes "políticas activas de mercado de trabajo". Dichas políticas no son el único conjunto de medidas que llevan a cabo los gobiernos para estimular la creación de empleo y reducir el paro. Tampoco son las únicas que inciden sobre el mercado de trabajo, pero sí las que parece pueden conseguir de un mejor equilibrio entre eficiencia y equidad en dicho mercado.

Por tanto, situaremos nuestro análisis en el marco de las políticas de mercado de trabajo. Cabrá distinguir a éstas de las políticas encaminadas a la creación de empleo como puedan ser políticas macroeconómicas y políticas sectoriales.

Las políticas activas se definen en contraposición a las políticas pasivas o de garantía de ingresos y marcan un cambio de

orientación, al pasar de un concepto estático de garantía de ingresos y de protección, a un concepto dinámico que potencia la adaptación al cambio estructural en el mercado de trabajo.

La pieza clave a la hora de desarrollar una estrategia activa de lucha contra el desempleo es sin duda el Servicio Público de Empleo, que se erige como instrumento central en la formulación y ejecución de los diversos programas activos.

El grado de coordinación de sus distintas funciones y su papel como mecanismo de intermediación en el mercado de trabajo serán de gran importancia a la hora de analizar como los países articulan las medidas de política activa.

El objetivo de nuestro estudio es analizar las políticas activas de mercado de trabajo en España entre 1985 y 2000 en el marco de las políticas de empleo de los países europeos.

Nuestra primera pretensión es situar a España en el contexto de las políticas activas a nivel europeo, y especialmente en comparación con las seguidas en Francia y el Reino Unido. En segundo lugar, analizar en que grado la pauta de gasto de España, Francia y el Reino Unido puede condicionar la eficacia de sus programas activos. Finalmente, realizar un análisis detallado de la estrategia de política activa seguida por España intentando efectuar recomendaciones de cara al futuro.

La motivación de la investigación se centra por un lado, en la necesidad de situar a España en relación al grado de importancia otorgado a las políticas activas y a sus pautas de gasto en el marco de la Unión Europea. Por otro, en determinar qué papel juegan las políticas activas dentro de la política de empleo en España y su repercusión sobre el mercado de trabajo.

La casi nula presencia de estudios a nivel español refuerza si cabe nuestro interés por el tema.

La metodología utilizada consiste en primer lugar, en enmarcar el caso español en el contexto europeo. En segundo lugar, analizar la evolución de las políticas activas, su pauta de gasto y su composición. En tercer lugar, definir que medidas se aplican y en la medida de lo posible cuáles han sido sus resultados.

Lo anterior nos permitirá determinar si existe algún tipo de relación entre las pautas de gasto activo y la eficacia potencial de las políticas activas, tomando como referencia el marco de la literatura existente a nivel internacional sobre el estudio y evaluación de las mismas.

Finalmente, centrados en el caso español realizaremos un estudio de evaluación macroeconómica basado en un modelo de búsqueda, la función de emparejamientos. El objetivo es determinar en qué medida las políticas activas contribuyen a mejorar la eficiencia del proceso de emparejamientos en el mercado de trabajo. Esto nos ayudará a completar el análisis detallado sobre la evolución, estructura, alcance y limitaciones de las políticas activas en España.

Para la realización de nuestro estudio hemos recurrido a diversas fuentes bibliográficas y estadísticas detalladas en la bibliografía al final de la tesis. Entre ellas podemos resaltar las siguientes:

A nivel internacional, hemos recurrido a varios informes y documentos de trabajo de la Comisión Europea, la OCDE y la OIT. Destacar también revistas como *Economic Policy*, *European Economic Review*, *Oxford Review of Economic Policy* y *Travail et Emploi*. En el ámbito estadístico, hemos utilizado la *Labour Force Survey* de

Eurostat y la base de datos de la OCDE sobre los programas de mercado de trabajo.

A nivel nacional, hemos utilizado diversos informes y documentos de trabajo del Consejo Económico y Social, el Instituto Nacional de Empleo y el Ministerio de Trabajo y revistas como *Economistas*, *Papeles de Economía Española*, *Boletín Económico del Banco de España* y la *Revista del Ministerio de Trabajo* (en sus diferentes etapas). Finalmente, hemos recurrido a las siguientes fuentes estadísticas: la *Encuesta de Población Activa* del INE, el *Anuario de Estadísticas Laborales* del MTAS y *Estadística de Empleo e Información sobre el mercado de trabajo* del INEM.

La tesis doctoral se estructura de la siguiente manera:

En el primer capítulo, procederemos a una revisión de las teorías sobre el mercado de trabajo y al análisis de su posición en relación a las políticas activas, para definir qué enfoques fundamentan la aplicación de las mismas.

En el segundo capítulo, centraremos el ámbito de estudio en el análisis de las políticas activas en cuanto a su definición, la delimitación de su contenido y al papel central que juegan los servicios públicos de empleo en la determinación y aplicación de dichas políticas. Por otro lado, analizaremos los efectos de las políticas activas tanto desde un enfoque macroeconómico como microeconómico. Asimismo efectuaremos una revisión de la evidencia empírica internacional sobre la evaluación de las medidas activas. Esto nos permitirá definir el grado de eficacia potencial de los diferentes tipos de medidas.

En el tercer capítulo, procederemos al análisis de las políticas activas en los países de la Unión Europea en el período

1985-1999. En primer lugar, se realizará una breve descripción del mercado de trabajo, señalando las diferencias entre los países en cuanto a las principales variables. Proseguiremos con el análisis de la política activa en el marco de la política de empleo definida por la Comisión Europea.

Posteriormente, analizaremos como se organiza el servicio público de empleo en los países de la Unión Europea, así como la importancia de su papel de intermediario en el mercado laboral. Finalmente, analizaremos la evolución del gasto en políticas de mercado de trabajo, su estructura y el número de participantes. Esto nos permitirá agrupar a los países en función del nivel de importancia otorgado a las políticas activas y del enfoque adoptado en la aplicación de las mismas.

De forma especial analizaremos los casos de Francia y el Reino Unido. Por un lado, una descripción de la evolución de sus mercados de trabajo y de la estructura institucional en la que se aplica la política activa. Por otro lado, el análisis del nivel de gasto activo, su pauta y composición, el tipo de programas que se aplican y los resultados de las evaluaciones disponibles.

En el cuarto capítulo, estudiaremos con detalle el caso español durante el período 1985-2000. Después de un repaso a las diferentes visiones sobre el mercado de trabajo español se realizará una breve descripción de las principales variables del mercado de trabajo. Posteriormente analizaremos los cambios en la estructura institucional en la que se aplican las políticas activas de mercado de trabajo.

El núcleo del capítulo se centra en el estudio del papel que juegan las políticas activas en España, sus limitaciones y su repercusión sobre el mercado de trabajo.

Finalmente, tras un repaso a la escasa evaluación existente y con el objeto de completar nuestro análisis, procederemos a realizar un estudio de evaluación macroeconómica. En el marco de un modelo de búsqueda, la función de emparejamientos, analizaremos el efecto de las políticas activas sobre la eficiencia del proceso de ajuste en el mercado de trabajo en España.

La tesis doctoral finaliza con la exposición de las conclusiones derivadas de los análisis efectuados en los distintos capítulos, a la vez que se plantean líneas futuras de investigación.

1. TEORÍAS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

1.1. Introducción

El objeto de este capítulo es analizar las diversas interpretaciones teóricas sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y las causas del desempleo. Nuestra principal pretensión a la hora de analizar las distintas interpretaciones del desempleo es determinar la importancia que en su análisis conceden a las políticas activas.

El hecho de que el mercado de trabajo sea un mercado especial nos obliga a replantearnos el modelo neoclásico original. La conservación del aparato formal y la modificación de las hipótesis para incorporar las peculiaridades del mercado de trabajo son la receta habitual. Existen diversos argumentos que justifican la idea de que el mercado de trabajo no puede funcionar como cualquier otro mercado competitivo:¹

1) El salario es algo más que un precio y no sólo actúa como una variable de ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo. El salario no sólo refleja el precio de la mercancía de trabajo, sino que también responde a una dimensión social.

¹ Robert Solow sintetiza adecuadamente estos argumentos en su obra titulada " El mercado de trabajo como institución social " Alianza Editorial (1992).

Dicha dimensión del salario dificulta su papel como mecanismo equilibrador de la oferta y de la demanda en el mercado de trabajo.

2) Los trabajadores y los empresarios no acuden al mercado de trabajo sin tener en cuenta la conducta de los demás. Los primeros no acuden a los empresarios a ofrecer sus servicios a un precio inferior al que está pagando a sus trabajadores. Ni los empresarios lo aceptarían debido a las negativas consecuencias que esto puede tener sobre las relaciones laborales en la empresa. Existen normas éticas en el mercado de trabajo que dificultan comportamientos individualistas y optimizadores por parte de los agentes sociales.

3) El carácter duradero de la relación laboral es deseable a diferencia de las relaciones mercantiles habituales.

4) En el mercado de trabajo lo que se intercambia es la disponibilidad para trabajar, cuya conversión en trabajo es un problema al que se enfrenta el empresario como parte inseparable del proceso productivo. Prueba de ello son los sistemas de incentivos y de primas, así como la necesidad de supervisar el trabajo realizado.

5) El demandante y el oferente han de encontrarse físicamente para realizar el intercambio. Esto conlleva unos problemas de información considerables que causan desajustes entre los puestos de trabajo vacantes y las personas que buscan empleo.

6) Los costes de ajuste hacen que los trabajadores dispongan de un cierto poder monopolístico. Los salarios serán el resultado de un proceso negociador sobre las rentas empresariales que dependerá del poder de negociación de trabajadores y empresarios.

A partir de dichos argumentos podemos concluir por tanto que el mercado de trabajo no es un mercado "normal" y perfectamente competitivo.

La constatación de que el mercado de trabajo no es un mercado "normal" en el sentido que lo son los mercados de bienes tiene una clara excepción. Ésta viene representada por el monetarismo y la nueva economía clásica que recuperan el neoclasicismo de forma pura y simple.

Al margen de dicha excepción existen diversos enfoques que sin abandonar el paradigma neoclásico original modifican notablemente sus supuestos e introducen nuevos fundamentos microeconómicos.

En cambio, otras teorías basan su análisis en unos supuestos diferentes al modelo neoclásico en cualquiera de sus versiones y con una profunda crítica a la concepción y funcionamiento del mercado de trabajo en dicho modelo.

La realidad ha puesto en entredicho la validez de diversos supuestos del modelo neoclásico original. En consecuencia, se producen determinadas respuestas al paradigma neoclásico que pretenden solventar las deficiencias iniciales y explicar porqué el modelo original no se comporta como estaba previsto.

Según Recio et al. (1997) los enfoques alternativos desarrollan argumentos convincentes a la hora de rebatir los supuestos neoclásicos, pero adolecen de un aparato formal potente para explicitar su modelo alternativo. En ocasiones, las implicaciones de algunos modelos alternativos parecen moverse en el terreno de lo que debería ser, y no en un análisis de las opciones posibles en un momento y en un país determinados.

En nuestra opinión las políticas activas reflejan aspectos de diferentes teorías, aunque ello no implica que todas ellas tengan la misma influencia. Las denominadas respuestas neoclásicas (modelos de búsqueda, contratos implícitos, salarios de eficiencia y la teoría de los insiders-outsiders) fundamentarán más que ninguna otra las

políticas activas delimitando su campo de actuación.

1.2. El modelo neoclásico original

Para esta teoría el mercado de trabajo es como cualquier mercado de bienes, donde las fuerzas impersonales del mercado determinan en este caso el empleo y salario de equilibrio. Esta idea deriva del llamado modelo de equilibrio general walrasiano².

En el mercado de trabajo al igual que en cualquier otro mercado, existe un precio (salario) de equilibrio que lo vacía asegurando el pleno empleo. El desempleo involuntario no se concibe en este modelo. Los desempleados serán personas que poseen un salario de reserva superior al de mercado y que prefieren dedicar su tiempo al ocio.

El desempleo tendrá carácter voluntario y solo se considerará el desempleo de carácter friccional³. El desequilibrio tendrá carácter pasajero y su persistencia solo se explicará a partir de la presencia de elementos no competitivos.

El equilibrio del modelo se determina por la conjunción entre la oferta y la demanda de trabajo.

La oferta de trabajo en el modelo neoclásico se enmarca en el contexto de la teoría de la elección del consumidor. Inicialmente podemos considerar como planteamiento básico que:

- las decisiones son tomadas en el ámbito estrictamente individual.
- las únicas decisiones posibles son trabajar o no trabajar.

² Modelo desarrollado por Walras (1874) que ilustra el funcionamiento de una economía determinando simultáneamente las cantidades y precios de equilibrio en cada uno de los mercados. En base a unos datos concretos (preferencias individuales, tecnología y dotación de factores) establece unas funciones de oferta y demanda y un vector de precios que garantiza el pleno empleo de los factores y la venta de todos los bienes producidos.

³ Podemos incluir en el desempleo friccional a las personas que:

- 1) abandonan su empleo actual para buscar otro
- 2) buscan un nuevo empleo después de perder el que tenían
- 3) buscan empleo por primera vez
- 4) vuelven a entrar en la población activa tras un período de ausencia.

■ la libre elección de cualquier combinación de trabajo y ocio.

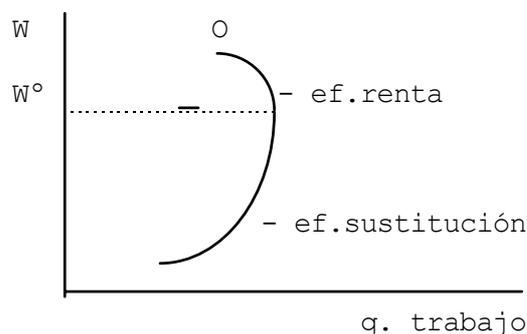
El problema consiste en repartir el tiempo disponible a lo largo de un período determinado, eligiendo una combinación trabajo-ocio que maximiza la satisfacción de las necesidades individuales. La concepción de la decisión de trabajar como una elección entre ocio y renta conlleva la distinción entre un efecto renta y un efecto sustitución.

La cantidad de trabajo ofrecida en función del salario $O_t=f(W)$ será la resultante de dichos efectos:

- 1) un aumento del salario hace aumentar la renta obtenida de una unidad de trabajo adicional, estimulando así el ofrecimiento de un mayor número de horas de trabajo (efecto sustitución).
- 2) un salario más alto provoca que a una determinada oferta de trabajo corresponda una renta mayor. Para obtener una cierta renta se requerirán menos horas de trabajo, estimulando así el ofrecimiento de un número menor de unidades de trabajo (efecto renta).

El resultado neto de estos efectos determinará la pendiente de la curva de oferta de trabajo, siendo positiva si domina el efecto sustitución y negativa si el efecto dominante es el efecto renta. Puede que hasta un cierto valor del salario (W^0) domine el efecto sustitución, y que más allá de aquel valor empiece a dominar el efecto renta (gráfico 1).

Gráfico 1



El análisis simple expresado anteriormente puede ampliarse para aplicar nuevos supuestos en relación a la oferta de trabajo.

Mencionaremos a continuación las críticas de Becker (1975) y Oi (1962) :

- el carácter no individual de las decisiones lo que implica considerar a la familia como sujeto de la oferta de trabajo.
- la división entre trabajo y ocio puede verse afectada por los costes de desplazamiento que supone el aceptar un trabajo y por la consideración del trabajo doméstico.
- los trabajadores no siempre pueden elegir la cantidad de horas que desean debido a la duración institucional de la jornada de trabajo.

La demanda de trabajo no posee ninguna característica específica que la diferencie de la demanda de cualquier factor de producción. Se trata de una demanda derivada de la demanda de producto.

La pendiente de la curva de demanda de trabajo se justifica por la hipótesis de la productividad marginal decreciente derivada de añadir sucesivos trabajadores a un stock de capital dado. Se tenderá a emplear más trabajadores hasta que el valor del producto marginal

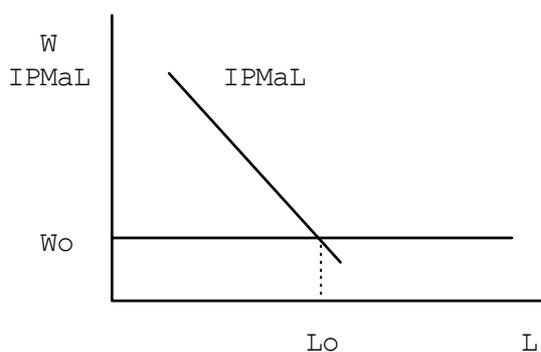
(IPMaL) coincide con el salario real vigente en el mercado (gráfico 3).

Si se utiliza una unidad adicional de trabajo (ΔL) se producirá una cantidad adicional de producto (PMaL). Dado el precio del mercado de bienes se obtendrá el ingreso marginal (IPMaL):

$$\text{IPMaL} = \text{PMaL} \cdot P \quad (1)$$

siendo P el precio del producto y $\text{PMaL} = \Delta Q / \Delta L$, donde (Q) es la cantidad de producto y (L) la cantidad de factor trabajo.

Gráfico 2



La aplicación de la regla $\text{IPMaL} = W$ nos muestra que la curva IPMaL es la curva de demanda de trabajo a corto plazo de la empresa. Pero también nos interesa determinar la curva de demanda a largo plazo.

La diferencia está en que a corto plazo el trabajo es un factor variable y el capital es fijo, mientras que a largo plazo tanto trabajo como capital son variables.

El efecto escala o producción nos explica la variación del empleo debido únicamente a la influencia en la variación del salario en los costes de producción del empresario. En cambio, a largo plazo

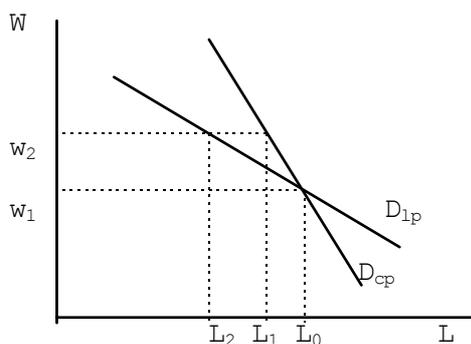
la empresa también sustituye capital por trabajo debido únicamente a una variación del precio relativo del trabajo (efecto sustitución).

En el gráfico 3 podemos observar como un aumento del salario reduce la demanda de trabajo a corto plazo de L_0 a L_1 (efecto escala). A largo plazo un aumento del salario ($w_1 \rightarrow w_2$) reduce la demanda de trabajo de L_1 a L_2 (efecto sustitución).

La elasticidad de la curva de demanda determina la proporción en que varía el empleo ante variaciones en el salario. La respuesta a largo plazo a una variación del salario será mayor que a corto plazo. La demanda de trabajo a largo plazo será más elástica (gráfico 3).

La productividad marginal del trabajo depende de la tecnología concreta de producción y es determinada exógenamente al mercado de trabajo por lo que se prescinde del análisis de los mecanismos internos de la empresa.

Gráfico 3



El carácter maleable de la función de producción en que se apoya la demanda de trabajo, permite al empresario combinar trabajo y capital a su libre elección. Al agregar las curvas de oferta de todos los individuos (familias) y de las curvas de demanda de todas

las empresas, podemos construir las curvas de oferta y demanda de trabajo. Existirá un salario (W^*) que igualará la cantidad de trabajo que se desea vender y la cantidad de trabajo que las empresas quieren emplear. Esto nos conducirá al equilibrio en el mercado de trabajo (gráfico 5).

Gráfico 4

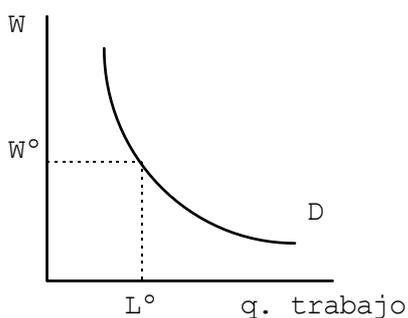
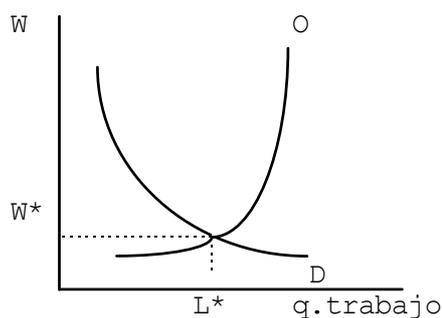


Gráfico 5



Los supuestos de partida del modelo neoclásico son los mismos que para cualquier otra mercancía:

- homogeneidad del trabajo.
- ausencia de costes de información y movilidad.
- igualdad entre compradores y vendedores y nula influencia sobre salarios y empleo.

Todos estos supuestos serán objeto de modificaciones posteriores desde la propia óptica neoclásica. Más adelante nos centraremos en las nuevas visiones neoclásicas como parte esencial de los fundamentos de la política activa. Antes de analizar las políticas derivadas del modelo original nos parece adecuado comentar la que a nuestro juicio es la principal modificación de los supuestos iniciales.

El supuesto modificado es el carácter homogéneo del trabajo que da lugar al concepto de capital humano. La idea básica que conforma

la teoría del capital humano es que los distintos niveles de cualificación de los trabajadores se basan primordialmente en el nivel de inversión en capital humano. Dicha inversión amplía la visión individualista de la oferta de trabajo al considerar la calidad del trabajo.

Las decisiones individuales tendrán en cuenta tanto la cantidad como la calidad del trabajo, no cuestionando por ello el modelo original. Las diferencias salariales son la principal evidencia de las diferencias de inversión en capital humano. Según la teoría, la explicación de que algunas personas inviertan o no dependerá de su tasa de preferencia temporal.

La aportación básica a la teoría del capital humano proviene de Gary S. Becker, quien distingue diferentes formas de inversión en capital humano:

la educación, la formación en el trabajo, la salud, la búsqueda de información y la emigración. Todas ellas pueden aumentar significativamente la renta futura de los individuos⁴.

La formación en el trabajo podría reducir ingresos y aumentar los gastos para el empresario, por lo que se proporcionará formación si los ingresos futuros aumentan lo suficiente o los gastos disminuyen lo suficiente. La distinción entre la formación general y la específica nos mostrará el grado de implicación del empresario, así como el rendimiento para el trabajador.

Siendo la condición de equilibrio inicial $P_{ma_t} = W_t$ (1), si la empresa realiza una inversión formación solo durante el período inicial dicha condición se convierte en

⁴ La obra "Human Capital" publicada en por el National Bureau of Economic Research en 2º edición, 1975 constituye la monografía pionera.

$$P\text{Ma}_0 + \sum_{t=1}^{n-1} P\text{ma}_t / (1+i)^t = W_0 + K + \sum_{t=1}^{n-1} W_t / (1+i)^t \quad (2)$$

donde K mide el gasto en formación.

Si definimos un nuevo término,

$$G = \sum_{t=1}^{n-1} P\text{ma}_t - W_t / (1+i)^t \quad (3)$$

la ecuación (2) puede escribirse como

$$P\text{Ma}_0 + G = W_0 + K \quad (4)$$

Si tenemos en cuenta además de los gastos de formación (K) el coste de oportunidad del tiempo gastado en formación como la diferencia entre lo que se podría producir $P\text{Ma}_0'$ y lo que se produce $P\text{Ma}_0$, entonces la ecuación (4) se convierte en

$$P\text{Ma}_0' + G = W_0 + C \quad (5)$$

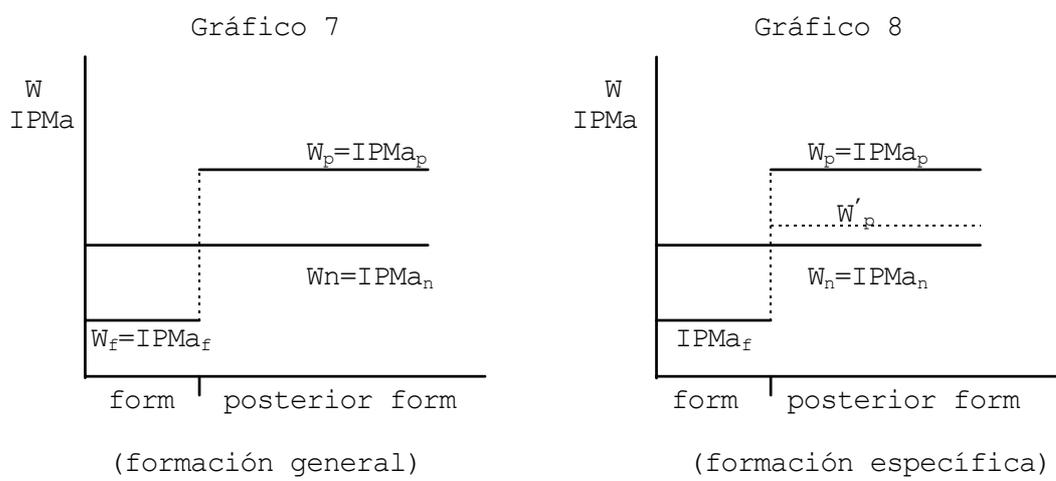
donde C se define como la suma de los gastos en formación y los costes de oportunidad.

El término G es la diferencia entre los ingresos futuros y los gastos futuros, siendo una medida de los rendimientos que la empresa obtiene de la formación. La diferencia entre G y C mide la diferencia entre el rendimiento de la formación y su coste.

La proporción de los costes de formación asumida por la empresa se relacionará inversamente con el componente general y positivamente con el componente específico. La rotación laboral será menor en un contexto de formación específica, implicando unas tasas de despido y de abandono menores que en el caso de la formación general (gráficos 7 y 8).

Los trabajadores pagarán la formación general en forma de un salario más bajo durante el período de formación ($W_f < W_n$) siendo W_n el salario de un trabajador no formado (gráfico 7).

En el caso de la formación específica el empresario asume el coste ya que, a diferencia de la formación general, no es transferible a otras empresas. Durante el período de formación $W_n < IPMa_f$, mientras que posteriormente $IPMa_p > W_n$. También podría considerar el pago de un salario superior W'_p con el objeto de reducir aún más la rotación laboral (gráfico 8).



Las implicaciones de política económica se centran en la necesidad de mejorar los niveles educativos. El desempleo afectará más a las personas que no han invertido en su formación, no entrando a considerar las causas que impiden o desincentivan dicha formación⁵. La solución a este desempleo consiste en el fomento de la educación y la formación de los parados.

Consideramos pues interesante argumentar porque desde nuestro punto de vista las implicaciones de política económica de la teoría del capital humano están relacionadas con la política activa de mercado de trabajo.

⁵ La falta de inversión en formación podría explicarse en base a fallos de mercado como las imperfecciones del mercado de capitales y la incertidumbre sobre sus rendimientos.

La formación deviene una de las medidas clave de la política activa al mejorar la capacitación de la oferta de trabajo y aumentar su productividad. Esto posibilita un mejor ajuste a las necesidades de mano de obra de los empresarios ante los desequilibrios estructurales, al facilitar la movilidad ocupacional. El resultado es un aumento de la oferta de mano de obra cualificada a la vez que se reduce el número de desempleados que buscan un empleo no cualificado.

Pensamos que la inversión en formación en el contexto del capital humano contribuye explicar el origen americano de la política activa, al considerar como principal causa del desempleo el inadecuado nivel de formación de la mano de obra en relación a la necesidades del mercado de trabajo⁶.

Finalmente, nos parece interesante comentar la aportación de Feldstein, quien argumenta que diversas instituciones del mercado de trabajo, como por ejemplo el salario mínimo o el seguro de desempleo, impiden o dificultan la inversión en capital humano⁷.

En el primer caso, el salario mínimo impide aceptar trabajos mal pagados a cambio de recibir formación por parte de las empresas. En el segundo, caso el seguro de desempleo alarga el período de búsqueda y relaja su intensidad. Estos aspectos formarán parte, aunque con matices, de las medidas de política económica derivadas del modelo neoclásico original.

Las medidas de política económica que se derivan del modelo neoclásico original partirán de la idea que el único desempleo admisible es el friccional. Éste no es preocupante porque en

⁶ Véase el capítulo 2.1 de la tesis.

⁷ Véase "The Economics of the New Unemployment", The Public Interest n° 33 págs 3-42, (1973).

principio afecta a pocas personas y durante poco tiempo debido a que la información no es instantánea ni gratuita⁸.

La existencia de un salario de pleno empleo que vacía el mercado de trabajo no admite una situación de desequilibrio permanente. La única explicación posible sería la imposición de un salario real, superior al que generan las fuerzas del mercado debido a la presencia de elementos no competitivos.

Las rigideces institucionales son pues las responsables de la persistencia del desempleo. Es la intervención del Estado o los sindicatos (a través de instituciones como el salario mínimo, el subsidio de desempleo o las regulaciones sobre el despido) la que impide la caída del salario hasta el nivel de pleno empleo.

La desregulación y la flexibilidad del mercado laboral son las recetas a aplicar para resolver el problema del desempleo, retornando así al salario de pleno empleo. Dichas recetas son aplicadas por los gobiernos en base a: reducción del salario mínimo, limitación de la cuantía y duración del subsidio de desempleo y la introducción de diversos tipos de flexibilidad en el mercado de trabajo⁹.

Las respuestas neoclásicas al modelo de equilibrio general walrasiano modificarán algunos de los supuestos de partida pero sin renunciar al núcleo del mismo. Su análisis nos mostrará como

⁸ Este hecho modificará el supuesto inicial de perfecta información que será corregido y adaptado en el modelo de búsqueda de empleo.

⁹ De acuerdo con OCDE (1986a y 1986b) podemos distinguir dos grandes tipos de flexibilidad laboral:

- Flexibilidad externa: uso de los contratos de duración determinada según las necesidades de la empresa, así como el recurso a la subcontratación y al prestamismo laboral.
- Flexibilidad interna: la modificación de la cantidad de trabajo global utilizado, realizando variaciones en el tiempo efectivo de trabajo realizado. La utilización de los trabajadores en diferentes tareas (polivalencia). La vinculación de las retribuciones a la evolución de los resultados de las empresas.

diversos aspectos justifican el carácter involuntario del desempleo, dificultando así que se vacíe el mercado de trabajo al nivel del salario de pleno empleo.

Las críticas al modelo neoclásico se centran en la concepción de la oferta y la demanda de trabajo. En el caso de la oferta, el carácter independiente de la función de utilidad de los trabajadores no se sostiene cuando tenemos en cuenta las interrelaciones con los compañeros de trabajo. Además, el trabajador no es un mero agente pasivo que se limita a escoger las oportunidades que le vienen dadas, sino que tiende a formar coaliciones con el objeto de transformar unas condiciones de trabajo que no considera óptimas. Como consecuencia, su relación con el empresario no es individual sino colectiva y sus términos son negociables.

En cuanto a la demanda de trabajo la crítica versa sobre la inconsistencia de dicha función. La dificultad para calcular la productividad marginal complica la construcción de la función de demanda ya que el carácter de la tecnología no permite la sustitución entre factores productivos. Por otro lado, el carácter exógeno de la tecnología respecto al proceso productivo se contradice con la evidencia empírica que indica que la evolución de la tecnología no es independiente del entorno social y concretamente de las relaciones laborales.

Citando a David Noble: "La tecnología no se desarrolla de forma lineal; siempre existe una gama de alternativas que quedan delimitadas en el tiempo por las elecciones sociales de los que tienen el poder de elegir, elecciones que reflejan sus intenciones, ideología, posición social y relaciones con las demás personas de la

sociedad”¹⁰.

Respecto a la teoría del capital humano las principales críticas son las siguientes:

- a) La explicación de las desigualdades sociales no puede limitarse a factores exclusivamente individuales dejando de lado las dimensiones políticas.
- b) El sistema educativo no es neutral, proporcionando además de capital humano unas pautas de socialización que le confieren un carácter ideológico.
- c) Se sobrevalora el rendimiento a lo largo de toda la vida del la inversión en capital humano.
- d) La explicación de las diferencias salariales en base a la distinta dotación de capital humano deja mucho que desear. Se ignoran aspectos como el tamaño de la empresa, el tipo de sector, la localización geográfica, la discriminación de cualquier tipo, etc.

¹⁰ Véase Noble (1979), págs 18-19.

1.3. La teoría keynesiana

Esta teoría considera a las fluctuaciones de la actividad económica como primer y más importante responsable del desempleo. La limitación desde el lado de la demanda es el punto de partida para el análisis keynesiano.

Dicha limitación se refleja en el principio de la demanda efectiva. Éste relaciona el nivel de producción y empleo con las expectativas de demanda y no con la capacidad productiva instalada ni con la mano de obra disponible.

Según Keynes, las fuerzas del mercado no aseguran el pleno empleo de los recursos productivos y por tanto nada garantiza que se vacíe el mercado de trabajo.

El análisis de la oferta de trabajo no comparte la concepción neoclásica sobre la voluntariedad del desempleo. Una disminución del salario no implica la reabsorción del desempleo, pues los trabajadores no aceptarán cualquier disminución del salario.

El comportamiento de la oferta de trabajo puede explicarse por diversos factores: Keynes (1936)

- los sindicatos introducen una rigidez sobre los salarios que pueden controlar, es decir, los salarios monetarios.
- los trabajadores están sujetos a un fenómeno de ilusión monetaria que nos muestra como un aumento del nivel general de precios (sin alteración sustancial de los salarios monetarios) no es percibido como una disminución del salario real o como mucho es percibido con retraso.
- el nivel imperfecto de información influye en el comportamiento de los trabajadores a la hora de aceptar una disminución de los salarios monetarios. Si una empresa intenta reducir los salarios

monetarios, los trabajadores se opondrán porque piensan que es una disminución específica del salario de sus puestos de trabajo y no generalizable a otras empresas. La percepción será diferente en el caso de un aumento de los precios que implique una disminución de los salarios reales. Ésta no genera el mismo rechazo, ya que no habrá alternativa en el mercado de trabajo que proporcione una mejor situación a los trabajadores¹¹.

Dichos factores fomentan la rigidez de los salarios monetarios. A su vez una serie de normas sociales impedirán la contratación de trabajadores por debajo de un nivel salarial determinado.

En cuanto a la demanda de trabajo, las empresas contratarán trabajadores dependiendo de la demanda global de producción $D_t=f(DA)$. El salario será una variable exógena que dependerá del acuerdo entre sindicatos y patronal en el ámbito de la negociación colectiva $O_t=f(W_n)$. La actuación se produce sobre el salario nominal, pues el salario real es el resultado del conjunto de las interacciones del resto de variables del sistema económico.

Por tanto, Keynes no acepta que la productividad marginal del trabajo sea igual al salario real, ya que el funcionamiento del mercado de trabajo no se determina por el libre juego de la oferta y la demanda.

En nuestra opinión podemos establecer un paralelismo con el enfoque institucionalista al sustituir las fuerzas del mercado por las fuerzas de la negociación y de la costumbre social. El mercado de trabajo refleja un contexto de competencia imperfecta más

¹¹ Esta hipótesis es desarrollada por L.R.Kleyn bajo el título "Teorie della domanda effettiva e dell'occupazione" en Marx, Keynes e i neomarxisti, Boringhieri, Turín, 1970.

adecuado a la realidad que el mundo idílico de la competencia perfecta derivado de los supuestos del modelo neoclásico.

Para Keynes la inversión debe compensar la insuficiencia del consumo, ya que este crece proporcionalmente menos que la renta, para que así la demanda efectiva pueda absorber toda la oferta agregada producida. Pero nada asegura que el nivel de inversión sea suficiente para alcanzar el equilibrio en la producción de pleno empleo.

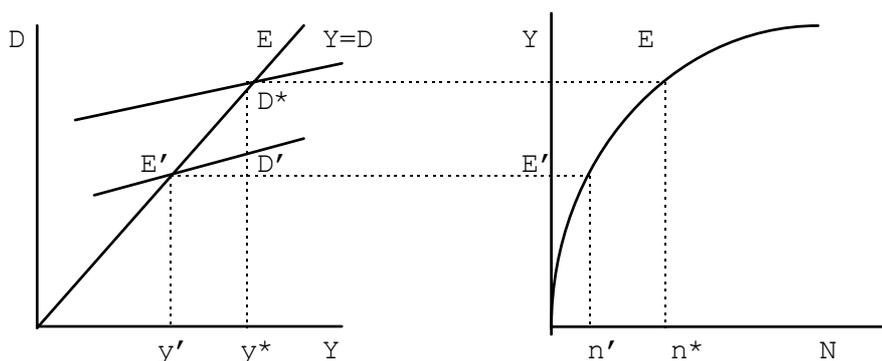
Lo anterior dependerá de las previsiones de los empresarios sobre la rentabilidad de su inversión y del tipo de interés [$I = f(i, \text{expectativas})$]. Si el resultado es un aumento del desempleo y se intenta corregir mediante una política deflacionista que disminuya los salarios reales la demanda de bienes caerá. La disminución de precios no compensará la disminución salarial conllevando unas expectativas desfavorables para la inversión. Como consecuencia de la caída de la demanda de bienes y de la inversión, la producción se reducirá generando un mayor aumento del paro.

Desde el punto de vista keynesiano, el desempleo tiene un marcado carácter involuntario derivado de una demanda efectiva insuficiente. Esta situación se caracteriza por un nivel de capacidad productiva no ocupada y un determinado nivel de desempleo. La situación de equilibrio compatible con el pleno empleo es un caso particular de la teoría neoclásica, pero que no se produce con frecuencia.

Para Keynes "el pleno empleo será aquella tasa de paro con la cual el ritmo de inflación se estabiliza si la oferta monetaria crece de acuerdo con la renta y donde los incrementos de demanda

global no reducen el paro, sino que aumentan los precios"¹². La relación entre la demanda agregada y los niveles de renta marcará el vínculo entre la función de producción agregada y los diversos niveles de empleo, y por ende el nivel de desempleo.

Gráfico 8



En el gráfico 8 un nivel de demanda efectiva D^* nos conducirá a una posición de equilibrio E con un nivel de ocupación n^* y de producción y^* compatibles con el pleno empleo. Un nivel de demanda efectiva menor D' implicará, tanto un nivel de producción como de empleo inferiores al de pleno empleo. El equilibrio en este caso E' se producirá con una menor capacidad productiva utilizada (y') y con un menor nivel de empleo (n').

Dado que la situación de pleno empleo no es la más frecuente para la teoría keynesiana (la norma habitual son las oscilaciones de la actividad económica) la actuación del gobierno será indispensable para reconducir a la economía hacia el pleno empleo.

La política económica derivada del análisis keynesiano parte de la idea que en el corto plazo la oferta de trabajo está determinada,

¹² Véase "The general theory of employment, interest and money" (1936), libro primero, pág 26.

mientras que la demanda de trabajo depende de los movimientos de la demanda agregada $D_t=f(DA)$. La intervención externa por parte del Estado será necesaria al menos en el corto plazo con el objeto de alcanzar las condiciones de pleno empleo. La actuación sobre la demanda agregada es la clave de la política keynesiana, contemplando también situaciones con una demanda agregada excesiva.

Ante la existencia de niveles de empleo inferiores a la plena ocupación como consecuencia de una demanda efectiva insuficiente, el objetivo de la política es compensar dicha insuficiencia mediante un aumento del gasto público. Éste permitirá alcanzar un nivel de demanda efectiva suficiente que garantice el pleno empleo. Una disminución de los impuestos pretende el mismo objetivo, aumentando en este caso la renta disponible, el consumo y la demanda agregada.

Las medidas anteriores reflejan una idea de regulación de la economía para conseguir el pleno empleo. La aplicación más clara es la justificación de una relación entre salarios monetarios y desempleo conocida como la curva de Phillips. La relación inversa entre el crecimiento de los salarios monetarios (del nivel general de precios) y el nivel de desempleo fundamentará la aplicación de la política económica keynesiana.

La relación causal del modelo establece que el crecimiento salarial viene determinado por el nivel de desempleo:

$$(dw/w)=f(u) \quad (1)$$

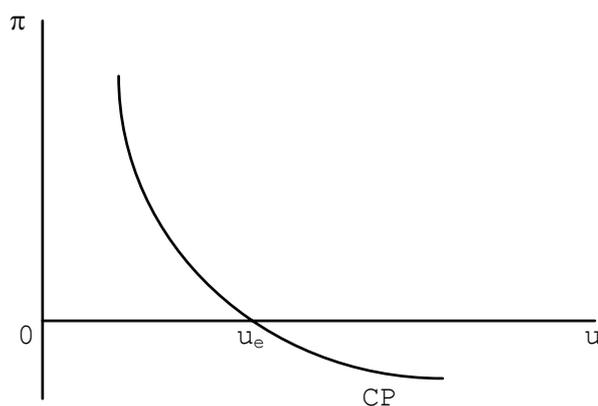
Si consideramos las expectativas de inflación la curva de Philips (CP) pasa a adoptar la forma

$$\pi=\pi^*-\varepsilon(u-u_e) \quad (2)$$

En la ecuación (2) π^* es la tasa esperada de inflación y u_e es la tasa de paro de equilibrio que hace compatible la fijación de salarios y precios.

De acuerdo con dicha relación si el desempleo es superior a la tasa de equilibrio (u_e) la inflación es inferior a la tasa esperada y viceversa. La única forma de reducir la tasa de desempleo con relación a la tasa de equilibrio consiste en provocar una inflación mayor que la esperada (gráfico 9). Por tanto, podemos definir a u_e como la tasa de paro que no acelera la inflación (NAIRU).

Gráfico 9



La aportación de Phillips influirá de forma decisiva en las medidas que pretenden regular la demanda agregada¹³. Las políticas de "stop and go", frenando la actividad económica si la inflación es elevada y expandiendo la demanda para reducir el desempleo asociado a una menor actividad económica son su aplicación práctica. Dichas políticas nos muestran una vía para salvar la incompatibilidad entre los objetivos de inflación y de desempleo.

¹³ Véase el artículo de A.W. Phillips "The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom, 1861-1957", *Economica*, noviembre de 1958.

En nuestra opinión la teoría keynesiana contribuye a explicar el origen sueco de las políticas activas a pesar de no centrar su análisis en el mercado de trabajo¹⁴. El efecto de dichas políticas en la consecución de un compromiso entre inflación y desempleo puede ser incluso superior a los estímulos fiscales¹⁵.

Los diversos programas activos contribuyen al ajuste de la estructura de la oferta laboral a la demanda derivado de la existencia de actividades estacionales y del cambio técnico y estructural, facilitando la movilidad ocupacional.

Las críticas a la teoría keynesiana argumentan la inutilidad de la expansión de demanda, pues no sólo no logra reducir el nivel de desempleo sino que aumenta la tasa de inflación. La crítica será más implacable según consideremos expectativas racionales o adaptativas. Para las primeras ni tan sólo en el corto plazo la expansión de demanda tendrá ningún efecto (Nueva Economía Clásica).

El desprestigio de la Curva de Phillips se produce a partir de la constatación empírica por parte de Friedman y los monetaristas de que dicha curva se alejaba progresivamente del eje de ordenadas. En algunos casos y países se convirtió en vertical e incluso adquirió pendiente positiva. Por tanto, no se cumplía la relación inversa entre paro e inflación. Lo anterior supone la crítica más demoledora a la teoría keynesiana. Las aplicaciones de política económica derivadas de dicha curva serán desvirtuadas en favor del análisis derivado del concepto de Tasa Natural de Paro¹⁶.

¹⁴ Véase el capítulo 2.1 de la tesis.

¹⁵ Véase Bishop y Haveman (1979).

¹⁶ Una curva de Phillips vertical a la altura de la tasa natural de paro significa que una expansión de demanda no tan solo no reduce el nivel de desempleo, sino que además acarrea el riesgo de una espiral inflacionista.

1.4. La teoría institucionalista

El núcleo central de su argumentación radica en la importancia de las instituciones a la hora de determinar las variables del mercado de trabajo. El empirismo es el instrumento analítico fundamental en el que basan sus afirmaciones, descuidando el aparato teórico en contraposición a sus oponentes neoclásicos.

En nuestra opinión, podemos enmarcar esta teoría en un conjunto de aportaciones que tienen como denominador común la no consideración del funcionamiento del mercado de trabajo a la hora de explicar los niveles de empleo y paro. No obstante, existen diferencias entre los diversos análisis sobre todo en el campo de las recomendaciones de política. Al margen de la teoría institucionalista podemos incluir también a los análisis marxistas.

En el lado opuesto encontramos a todas aquellas aportaciones que desde el modelo neoclásico original hasta los planteamientos más recientes (contratos implícitos, salarios de eficiencia, y el modelo insiders-outsiders), centran el análisis del desempleo, ya sea voluntario o involuntario, en el mal funcionamiento del mercado de trabajo.

En la teoría institucionalista no solo se analizan precios y cantidades, sino también las horas de trabajo, las condiciones de trabajo, los sistemas de promoción, las sanciones, etc. A diferencia de la teoría neoclásica la oferta de trabajo contempla además de los ingresos, el status social y la realización personal. Al margen de los aspectos económicos, son los aspectos sociales, culturales y políticos los que determinan las relaciones en el mercado de trabajo.

En las primeras aportaciones se entrelazan los dos principales objetos de análisis de la economía laboral: el sistema de relaciones industriales y el mercado de trabajo.

Los dos autores más reconocidos en esa línea son John Dunlop y Clark Kerr pertenecientes a la escuela americana de relaciones laborales¹⁷. Para el primero, el mercado de trabajo es como un conjunto de sistemas que implican unas interrelaciones, donde los actores son la empresas, los trabajadores y el Estado.

El poder en el mercado de trabajo será asimétrico y claramente favorable a los empresarios. En estos sistemas, como en cualquier otro, existen unas normas y una jerarquía, alejándose por tanto de la concepción neoclásica que definía una simetría e igualdad entre los actores en el mercado de trabajo.

En el caso de Clark Kerr el aspecto más destacable es la desagregación de los mercados de trabajo. Constata la segmentación del mercado de trabajo caracterizándola mediante la expresión "balkanización de los mercados de trabajo"¹⁸.

No existe por tanto un único mercado de trabajo sino varios, cada uno con sus propias características y requisitos de entrada y movilidad interna. Para Kerr existen los de "dentro" y de los de "fuera", correspondiendo los primeros al mercado primario de los protegidos y los segundos al mercado secundario de los desprotegidos.

Los mercados de trabajo tienen cada vez más un carácter institucional. Las fuerzas del mercado ceden terreno en favor de las

¹⁷ La obra básica sobre este enfoque es sin duda "Industrial Relations Systems" (1958) de John T. Dunlop.

¹⁸ El ensayo del mismo nombre escrito por Kerr en 1954 asocia diferentes formas de control de los puestos de trabajo a distintas formas de sindicalismo.

normas que rigen al personal creando grupos no competitivos. El salario no se fija en el mercado, sino mediante la negociación colectiva.

En los párrafos anteriores hemos intentado dejar patente la distinta concepción que del mercado de trabajo tienen neoclásicos e institucionalistas. Pero necesitamos profundizar en este enfoque para definir claramente su alcance y descubrir las recomendaciones de política que se derivan del mismo.

El autor más destacado y que ha elaborado una cierta estructura teórica que fundamenta la visión institucionalista, es sin duda Michael J. Piore. Éste desarrolla la hipótesis del mercado dual del mercado de trabajo que podemos relacionar con la teoría de la segmentación. Piore (1975) no considera que los factores tecnológicos y sociológicos sean exógenos, sino que los sitúa dentro del sistema económico.

La hipótesis del mercado dual de trabajo argumenta que el mercado de trabajo está dividido en dos segmentos claramente diferenciados: el primario y el secundario.

- el sector primario se caracteriza por puestos de trabajo con elevados salarios, buenas condiciones de trabajo, posibilidades de promoción y estabilidad en el empleo.
- el sector secundario por el contrario, se caracteriza por bajos salarios, peores condiciones de trabajo, pocas posibilidades de promoción e inestabilidad en el empleo.

A su vez podemos establecer una división dentro del sector primario distinguiendo un segmento superior y un segmento inferior. En el primero, la movilidad y la rotación están relacionadas con la

promoción y con una mayor seguridad económica. En el segundo, la estabilidad, la rutina y la existencia de unas normas internas muy estructuradas son las notas definitorias.

Las tasas de paro serían consecuencia de la inestabilidad de los puestos de trabajo del sector secundario, así como de su elevada rotación (Piore, 1975).

El aumento del poder de los trabajadores, la incertidumbre y la actitud defensiva ante el cambio explicarían el origen del dualismo son las variables que explican el origen del dualismo en el mercado de trabajo (Piore y Berger, 1980).

A partir de las experiencias históricas que analiza Piore, la respuesta al resurgir de la militancia de los trabajadores será la causa principal de la expansión del sector secundario¹⁹.

Las distintas categorías de trabajadores secundarios son reforzadas y manipuladas por los empresarios para estabilizar y legitimar la estructura económica.

En el análisis del dualismo, la inestabilidad es el nexo de unión entre la explicación distributiva y la tecnológica que teniendo un mismo origen generan efectos y políticas diferentes²⁰.

En la primera, la inestabilidad conduce al dualismo debido a que los diferentes grupos quieren construir unos compartimentos para protegerse los efectos de aquélla. En la segunda, la inestabilidad condiciona el proceso de división del trabajo, presionando en favor de la eficiencia económica e intentando separar el componente estable y predecible de la demanda del componente fluctuante.

¹⁹ Véase Piore y Berger (1980), págs 27-54.

²⁰ Véase Piore y Berger (1980), págs 79-81.

Al margen del análisis de la segmentación del mercado de trabajo, la otra gran aportación del enfoque institucionalista es el concepto de mercado interno de trabajo (Piore y Doeringer, 1985). También otras teorías han intentado explicar el fenómeno desde su propio enfoque analítico, como es el caso de las teorías neoclásica y marxista.

Los mercados internos plantean graves dificultades al análisis convencional del mercado de trabajo. Ejemplo de ello son los salarios que al no vaciar los mercados desbaratan las predicciones de dicho análisis. El argumento institucional combina el carácter específico de las cualificaciones, la formación en el trabajo, la costumbre y la sindicación.

En los mercados internos el precio y la asignación del trabajo son regidos por un conjunto de normas y procedimientos administrativos. Los puestos de trabajo están protegidos de las influencias de las fuerzas competitivas del mercado externo, concediendo derechos y privilegios a los trabajadores internos.

El origen de los mercados internos se centra en una serie de factores: (Doeringer y Piore, 1985)

- la especificidad de las cualificaciones aumenta la proporción de los costes de formación que soporta el empresario. La reducción de la rotación incentiva al empresario a aceptar dichos costes.
- la formación en el trabajo como proceso de adquisición de cualificaciones puede resultar más barato que la educación formal.
- la costumbre como conjunto de normas no escritas basadas en las normas pasadas o presentes son el resultado de la estabilidad dentro de los mercados internos. Dichas normas hacen que las estructuras internas de salarios y asignación sean menos sensibles

a las fuerzas del mercado. El conflicto surgirá si las condiciones económicas cambian y los procedimientos consuetudinarios se vuelven ineficientes, afectando a los beneficios, a los salarios y al empleo.

La reducción de costes asociados a la rotación laboral será la justificación última para sustituir los mecanismos competitivos por el mercado interno. Ejemplo de ello son los costes de sustitución (reclutamiento, selección y formación) y de extinción laboral.

Una vez repasadas las aportaciones fundamentales nos adentramos ahora en el campo de las políticas.

Según Doeringer y Piore (1975) la intervención en el mercado de trabajo unida a medidas expansivas de demanda y a una política de rentas estable parece ser la combinación adecuada para atajar el desempleo. La necesaria y deseable reorganización del sector secundario requerirá de la complicidad de los consumidores. La clave es establecer pautas de consumo que desincentiven la generación de puestos de trabajo con las condiciones del sector secundario.

El incremento de la demanda servirá para expandir el sector primario y absorber a los grupos con más dificultades de inserción en el mercado de trabajo.

Los programas de empleo que se desprenden del enfoque institucionalista pretenden acelerar la transición del empleo secundario al primario y mejorar la calidad del empleo secundario²¹. El primer aspecto será aplicable siempre y cuando existan vínculos entre los mercados primario y secundario. El segundo será preferible cuando la conexión entre los dos mercados

²¹ Véase Doeringer y Piore (1975), págs 77-79.

sea inexistente.

El objetivo es ayudar a los trabajadores desfavorecidos a avanzar posiciones a lo largo de la cola del desempleo²².

Desde nuestro punto de vista, la parte de la estrategia institucionalista que se centra en la oferta de trabajo (mediante diferentes programas de empleo) nos permite afirmar que dicha teoría contempla la aplicación algunas medidas enmarcadas dentro de la política activa.

Pero no podemos afirmar lo mismo en relación a los fundamentos. Mientras que detrás de la política activa encontramos al mercado de trabajo como núcleo del análisis, la teoría institucionalista centra su enfoque en el funcionamiento global del sistema económico.

La crítica más frecuente hace referencia a la falta de un aparato teórico sólido que pueda oponerse a otras teorías, especialmente la neoclásica. Respecto a aportaciones específicas de la teoría institucionalista la crítica proviene tanto del ámbito neoclásico como del marxista.

En el primer caso, la segmentación del mercado de trabajo es tal porque las instituciones de dicho mercado no permiten que diversos colectivos accedan a un empleo mejor o simplemente a un puesto de trabajo. Por otro lado, los mercados internos de trabajo surgen para mitigar la conducta oportunista de los trabajadores y mejorar así la eficiencia²³.

La teoría marxista responde a la interpretación institucionalista tanto de la segmentación como de los mercados

²² La "teoría de la cola de espera" argumenta que los trabajadores desfavorecidos verán limitado su acceso a las vacantes de empleo debido a su menor atractivo para los empresarios como consecuencia de sus características laborales y personales (Thurow, 1988).

internos de trabajo. La división de la clase trabajadora y la necesidad de dispositivos que conviertan la fuerza de trabajo en trabajo serán la réplica al análisis institucionalista²⁴.

²³ Véase Williamson et al. (1975).

²⁴ Véase Edwards (1975), págs 6-21.

1.5. La teoría marxista

El eje básico de esta teoría es la concepción de la relación laboral como una relación social. Este aspecto será fundamental para comprender el proceso de trabajo, no pudiéndose analizar el mercado de trabajo como cualquier otro mercado. Para Marx y sus discípulos, la distinción entre trabajo y fuerza de trabajo es fundamental y requerirá un planteamiento teórico específico para el mercado de trabajo.

Precisamente la manera de convertir la fuerza de trabajo en trabajo es la clave del análisis marxista y la que explica la posibilidad de conflicto en el lugar de trabajo, hecho que niega la teoría neoclásica al reducir la relación laboral a una relación de mercado²⁵.

En el intercambio lo que se vende y se compra no es una cantidad de trabajo sino la fuerza de trabajo por un determinado período de tiempo. El proceso de trabajo implica la conversión de la fuerza de trabajo en trabajo. Dicha conversión no es automática y en ocasiones tampoco es fácil lo que obliga al empresario a establecer algún mecanismo de control para garantizarla.

El análisis de los mecanismos de control está muy bien representado en la obra de Richard Edwards donde se describe la evolución de los sistemas de control, desde el control simple hasta un control complejo (técnico y burocrático)²⁶. Todos ellos pretenden hacer efectiva la conversión de la fuerza de trabajo en trabajo, pero con instrumentos muy diferentes.

²⁵ La fuerza de trabajo se define como el trabajo potencial, como una mercancía que se compra y se vende en el mercado. El trabajo es el factor de producción que entra en el proceso productivo (Braverman, 1974).

²⁶ El capítulo 1 de "Contested Terrain", "The Transformation of the Workplace in America" Basic Books 1979 es un buen exponente del análisis de los diversos tipos de control.

Mientras en el control simple prima la autoridad del empresario, en los controles técnico y burocrático el control está comprendido en el seno de las organización. Los dos últimos tienen un carácter institucional que los hace más aceptables para los trabajadores, permitiendo a su vez controlar a los supervisores.

El tipo de control y sus costes nos pueden explicar la segmentación del mercado de trabajo desde el punto de vista marxista. El enfoque adoptado se aleja de la explicación institucionalista al considerar como explicación la intención de los empresarios de dividir a la clase trabajadora e impedir la revolución.

Según Braverman (1974), en la teoría marxista el trabajo no es intercambiado por un salario de mercado, sino que depende de las relaciones entre empleadores y trabajadores derivadas de la organización económica.

Por tanto, la distancia respecto a la teoría neoclásica es abismal, y aunque comparte algunos supuestos con la teoría institucionalista, el análisis y las propuestas distan de ser comparables.

El análisis de los mercados internos de trabajo constituye un buen ejemplo de ello (Edwards, 1975). Los mercados internos aparecen como un mecanismo que asegura la conversión de la fuerza de trabajo en trabajo. El intento de alterar las relaciones sociales de producción dentro de las grandes empresas es clave para entender el papel que juegan los mercados internos.

La institución del control burocrático en las grandes empresas como medio más eficaz de controlar a los trabajadores ha conllevado

la extensión de los mercados internos de trabajo²⁷. El control simple se asociará a pequeñas empresas que se moverán en los mercados secundarios, aunque eso no excluye su utilización por parte de las grandes empresas en alguna de sus tareas.

La pretensión de los empresarios es socavar la conciencia de clases y poder ejercer así su control sobre la producción. Para ello utilizan una serie de normas laborales que fomentan una conducta predecible y segura e identifican al trabajador con los objetivos de la empresa²⁸.

Al analizar el problema del paro la teoría marxista se aleja de los otros enfoques que denominamos alternativos (institucionalista y keynesiano) al considerar el paro un elemento central del sistema económico capitalista.

Aunque los institucionalistas consideran el paro como una consecuencia no deseada e inevitable del desarrollo industrial y tecnológico, no proponen una transformación tan radical del sistema económico como lo hacen los marxistas. La existencia del paro es vital para la conversión de la fuerza de trabajo en trabajo. El trabajador es más proclive a cumplir las exigencias del capitalista cuando el paro es elevado. Esto comporta una mayor productividad y unas menores reivindicaciones salariales (Braverman, 1974).

La relación entre capitalista y trabajador es por tanto desigual, una relación de explotación y conflicto. No resulta válido el análisis neoclásico basado en la productividad marginal y en una relación entre iguales. Para los marxistas, el valor de la fuerza de

²⁷ Esta concepción de los mercados internos está bien desarrollada por Richard Edwards en "The Social Relations of Production in the Firm and Labour Market Structure", en Labour Market Segmentatiton, Lexington Books 1975.

²⁸ Véase Edwards (1975), pág 18.

trabajo es igual al salario e inferior al valor del trabajo. Esta diferencia constituye el requisito esencial para el proceso de acumulación capitalista (la plusvalía).

Las medidas de política económica pasarán por una transformación profunda de las relaciones sociales de producción, lo que afectará al núcleo del sistema económico capitalista.

La actuación no se centra en la asignación del salario y la cantidad de trabajo, sino en el proceso de trabajo y su control.

En nuestra opinión esta teoría dista mucho tanto respecto a los fundamentos como a la aplicación práctica de las diferentes medidas de política activa. El interés en comentar sus principales argumentos radica no en su contribución a los fundamentos de la política activa, sino en fijar su posición en el marco de los enfoques alternativos y por extensión de las teorías sobre el mercado de trabajo.

Las críticas se centran por una parte en el análisis de la segmentación que no considera otra explicación que la "mala fe" de los empresarios con el único fin de dividir a los trabajadores. Ni los requerimientos de la tecnología o las variaciones en la demanda parecen tener ningún peso en la argumentación marxista.

Por otro lado, analizan los mercados internos solo desde la vertiente del control del proceso productivo y de dominio de los trabajadores. No consideran las ventajas que dichos mercados puedan tener para los trabajadores en comparación con otras formas de organizar el proceso productivo (ausencia de arbitrariedad, estabilidad y promoción).

1.6. Monetarismo y Nueva Economía Clásica

Estas dos escuelas constituyen la base del neoliberalismo contemporáneo proponiendo un retorno al modelo neoclásico original a través de la teoría cuantitativa del dinero y del equilibrio general walrasiano.

La contribución de los monetaristas radica en añadir a los datos originales (dotación de factores, tecnología y preferencias individuales) ciertos factores institucionales ligados al Estado del Bienestar²⁹. Lo anterior afecta a la elección entre trabajo y ocio provocando un conjunto de rigideces en la economía y en particular en el mercado laboral.

La novedad estriba en que el nivel de empleo resultante puede no coincidir con el nivel absoluto de pleno empleo. La existencia de un determinado nivel de desempleo es calificada de "natural". Éste engloba a los parados que se apuntan en las oficinas de empleo pero que no tienen incentivos para trabajar. La magnitud del desempleo viene representada por la denominada tasa natural de paro (TNP) cuya amplitud dependerá de la importancia de factores institucionales³⁰.

La teoría de la tasa natural de paro argumenta que las medidas de demanda no reducen el desempleo a largo plazo y que a corto pueden reducirlo pero a cambio de inflación. Los intentos de reducir el paro a través de la demanda solo conducirán a un $\Delta\pi$ permaneciendo el paro en el nivel inicial.

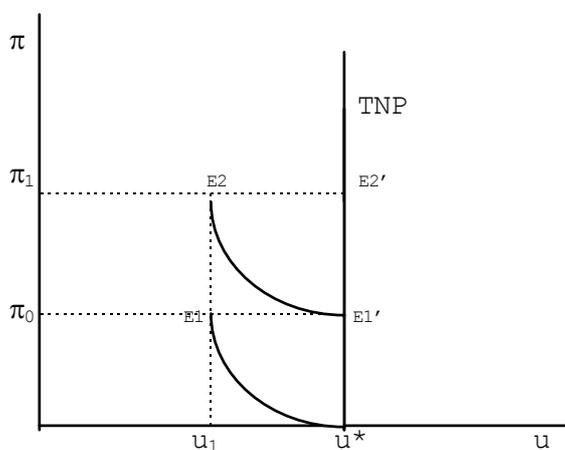
En el gráfico 6 vemos que partiendo de una situación de equilibrio en la que la tasa de paro es u^* y la inflación nula se

²⁹ Véase Friedman (1968) y Phelps (1967).

³⁰ Según Friedman (1968) la tasa natural de desempleo incorpora las características estructurales efectivas del mercado laboral y del mercado de bienes.

pretende reducir el paro hasta el nivel u_1 a través de una expansión de demanda. Se consigue a corto plazo pero a cambio de un nivel de inflación π_0 en el punto E_1 . Una vez los agentes económicos adapten sus expectativas a la nueva inflación, la curva de Phillips se desplazará hacia la derecha hasta E_1' de nuevo al nivel de paro u^* y así sucesivamente. A largo plazo esto determina una curva de Phillips vertical al nivel de la Tasa Natural de Paro.

Gráfico 6



El carácter voluntario del desempleo es básico en la interpretación monetarista, ya que las personas que pierden su puesto de trabajo se apuntan a la oficina de empleo para poder percibir la prestación por desempleo. A éstos no se les considera como parados porque si quisieran trabajar podrían hacerlo al salario vigente. Cuanto mayor sea la cuantía y duración del subsidio de desempleo menores serán los incentivos para la búsqueda de empleo.

Los modelos de búsqueda no se circunscriben al análisis monetarista, sino que van más allá y constituyen una de las modificaciones del modelo neoclásico original. La utilización del

subsidio de desempleo por parte del neoliberalismo restringe el ámbito de la teoría de la búsqueda.

En nuestra opinión dicha teoría tiene una conexión con la aplicación práctica de la política activa que la distancia del monetarismo y la nueva economía clásica. Es interesante realizar esta precisión para no dejarnos llevar por la interesada utilización que de los modelos de búsqueda han hecho los monetaristas al encajar aceptablemente bien en su estructura teórica.

La aportación de Lucas y Rapping completa la de Friedman al generalizar la idea de la voluntariedad del desempleo³¹. Los trabajadores tienen una actitud racional distribuyendo el tiempo entre ocio y trabajo para poder optimizar la utilidad a lo largo de su vida (sustitución intertemporal).

En las crisis (originadas por perturbaciones monetarias o por shocks de oferta) los salarios y las condiciones de trabajo no serán tan buenas como en un futuro, aunque podrían encontrar un empleo en la economía sumergida. Por tanto, es preferible aumentar el tiempo dedicado al ocio en las crisis y trabajar muchas más horas en las etapas de expansión económica.

Según Lucas y Rapping (1969) "el desempleo podría compararse a unas vacaciones voluntarias, puesto que se preferirá esperar a que mejoren las oportunidades de empleo en el mercado laboral para buscar un puesto de trabajo". Esta argumentación ha recibido duras críticas³², pues la mayoría de los parados desearían trabajar aunque fuera a un salario inferior al de mercado y en condiciones no tan

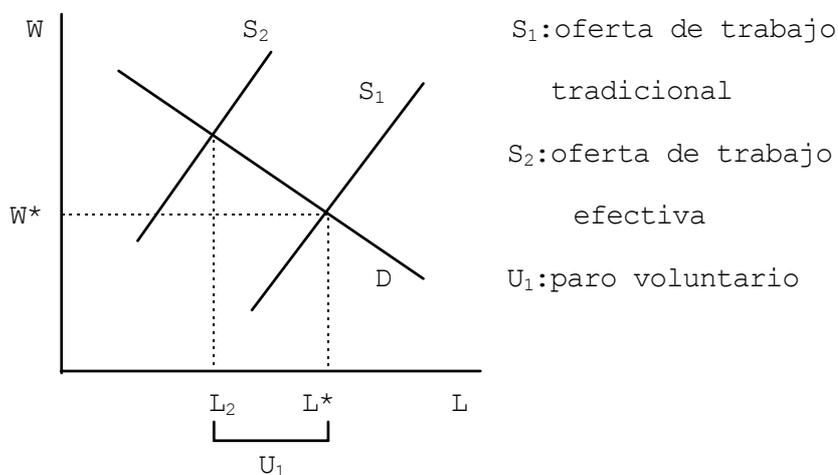
³¹ Los modelos de ciclos reales constituirán un punto vital en la nueva economía clásica, lo que se refleja en su artículo "Real wages, employment and inflation" en el Journal of Political Economy n°77 (1969).

³² Snower (1995a) cuestiona que la sustitución intertemporal pueda explicar el desempleo en Europa desde mediados de los años 70.

buenas.

La oferta de trabajo se distingue de la oferta del modelo original en que solo tienen cabida en la misma las personas que realmente desean trabajar y ejercen presión sobre el mercado de trabajo. Esta oferta es conocida como la oferta efectiva de trabajo (S_2) y se sitúa a la izquierda de la oferta de trabajo del modelo original (S_1). La diferencia nos muestra la magnitud del desempleo institucional debido a los oportunistas³³ (gráfico 7). El nivel de empleo alcanzado no es el de pleno empleo (L^*), sino el nivel "natural" derivado del equilibrio de las fuerzas reales del mercado (L_2), resultando de lo anterior un nivel de desempleo igualmente "natural" (U_1).

Gráfico 7



Las recomendaciones de política económica coinciden en gran parte con la teoría neoclásica original. Sin embargo, delimitarán con mayor claridad los obstáculos que impiden llegar al equilibrio de pleno empleo insistiendo en la desregulación, la flexibilidad y

³³ Dicho apelativo identifica a los que no deseando trabajar al salario vigente se apuntan al paro para cobrar el subsidio.

la reducción o eliminación del Estado del Bienestar.

La justificación del desempleo existente como un hecho natural y voluntario nos explica porque las fuerzas del mercado no consiguen alcanzar el equilibrio. La propia conducta racional del individuo desembocará en un nivel de desempleo considerado como normal. Éste no podrá reducirse ni a corto plazo, pues los agentes económicos actúan con expectativas racionales anticipando y compensando las decisiones de política económica.

El problema reside en unas instituciones que potencian el oportunismo (básicamente el subsidio de desempleo). La responsabilidad se achaca a la distorsión que regulaciones y protecciones al empleo ejercen sobre las preferencias individuales.

En nuestra opinión estas aportaciones siguen avalando la validez del modelo neoclásico original, a pesar de que diversas respuestas desde el propio ámbito neoclásico han replanteado sus supuestos. Por tanto, el neoliberalismo al reafirmarse en los postulados del modelo más puro no forma parte de los fundamentos microeconómicos que sustentan a la política activa de mercado de trabajo.

Según De Juan (1996) las críticas se sirven de la claridad de las hipótesis analíticas y su adecuación para el contraste empírico. Los hechos las refutan por completo, como muestran las encuestas sobre condiciones de trabajo y paro al constatar la disponibilidad para trabajar a un salario menor y en unas condiciones no tan buenas (Solow, 1992). La responsabilidad de los subsidios de desempleo en el aumento de la tasa natural de paro quedaría refutada por la constatación de que países con instituciones similares tienen unas tasas de desempleo muy diferentes.

1.7. La teoría postkeynesiana

Para esta teoría el análisis del mercado de trabajo es en parte deudor del enfoque keynesiano de la demanda de trabajo. El salario no puede cumplir la función evacuadora típica de una estructura de mercado, por lo que las variaciones del salario real no podrán acabar con el desempleo.

El principio de la demanda efectiva será adoptado por autores postkeynesianos como J.Robinson, N.Kaldor y R.Harrod. Así, el volumen de empleo vendrá condicionado por el volumen de demanda que pueda ser satisfecha de forma rentable por las empresas. La producción de equilibrio será un múltiplo de la demanda autónoma. Pero el nivel de dicha demanda no tiene porque ser suficiente para alcanzar el output de pleno empleo y mantenerlo a un ritmo adecuado que permita absorber el incremento de población y los trabajadores desplazados por el progreso técnico.

Por tanto, para los postkeynesianos el desempleo involuntario se relaciona de forma directa con la limitación por el lado de la demanda de las economías capitalistas contemporáneas. El mercado de bienes es el núcleo del análisis del modelo postkeynesiano, considerando al mercado de trabajo como un "pseudo mercado".

La oferta de trabajo parte de la idea que el dilema entre ocio y trabajo no es significativo, pues la mayoría de los trabajadores necesitan del trabajo por cuenta ajena para poder vivir.

Un exceso de oferta de trabajo no se puede eliminar disminuyendo los salarios reales, ya que existe un límite inferior del salario relacionado con un mínimo de subsistencia o con un mínimo sociocultural. Para el modelo postkeynesiano la oferta de trabajo no es decisiva en la determinación del volumen de empleo ni

del nivel salarial. El salario real dependerá de la tasa de inversión y del ritmo de crecimiento económico.

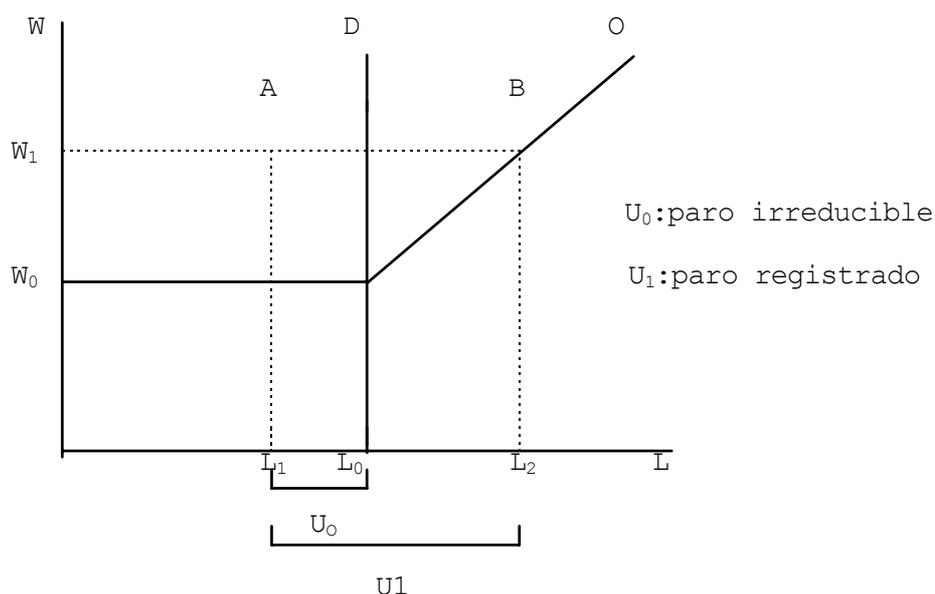
Las variaciones de la tasa salarial no pueden eliminar el desempleo, ya que ni oferta ni demanda de trabajo dependen del salario real. En la determinación del salario monetario influye de forma decisiva el poder negociador de empresarios y trabajadores.

La oferta de trabajo postkeynesiana tiene dos tramos (gráfico 10). El primero consiste en una recta horizontal a la altura del salario mínimo de subsistencia. El segundo tramo tiene pendiente positiva y representa un aumento de la oferta de trabajo por encima del mínimo de subsistencia o sociocultural.

Dicho incremento puede asociarse con la mayor oferta de horas extraordinarias y con la incorporación de diversos colectivos a la población activa. La demanda de trabajo será vertical, pues no depende del salario.

En el gráfico 10 se refleja el equilibrio en el mercado de trabajo, distinguiendo el desempleo registrado L_2-L_1 del desempleo irreducible L_0-L_1 de acuerdo con la concepción postkeynesiana.

Gráfico 10



Para los postkeynesianos la demanda de trabajo no puede representarse como una función inversa del salario real. La no existencia de funciones de producción maleables, donde el empresario combina arbitrariamente capital y trabajo, imposibilita una demanda de trabajo del tipo neoclásico.

La demanda de trabajo se relaciona con el nivel de producción planeado por las empresas sin necesidad de referirse a la teoría de la productividad marginal. La demanda agregada de trabajo del sector empresarial dependerá de las previsiones en cuanto a la demanda agregada de producción final.

Al margen del carácter residual que para Keynes tiene la función neoclásica de demanda de trabajo, el modelo postkeynesiano ha pretendido desmarcarse de todo vestigio neoclásico en su análisis³⁴.

³⁴ Diversos autores como L.Pasinetti, A.S.Eichner y E.Nell recogen el análisis heterodoxo de P.Sraffa como parte integrante de la perspectiva postkeynesiana.

El planteamiento postkeynesiano del desempleo se basa en los mercados de trabajo segmentados de los llamados economistas radicales americanos (Gordon, Reich y Edwards), en los mercados internos de trabajo (Doeringer y Piore) y en el modelo de competencia por el empleo de Lester Thurow.

El desempleo se concentra en los trabajadores del sector secundario y está más relacionado con las características de sus puestos que con las tasas salariales. La reducción adicional de dichas tasas no reducirá el desempleo de los trabajadores del sector secundario. El grado de expansión de la economía será clave a la hora de determinar la magnitud del sector primario.

Siguiendo a De Juan (1992), el desempleo involuntario, masivo y persistente no es un fenómeno extraño o contrario al funcionamiento normal del mercado, sino que por el contrario es un resultado normal del funcionamiento de las economías capitalistas de mercado. El sistema económico puede permanecer en equilibrio con desempleo ya que el pleno empleo no es una condición fundamental de equilibrio en una economía capitalista.

La única condición requerida para que exista equilibrio económico es que los empresarios puedan vender toda su producción a sus precios de equilibrio.

El crecimiento económico de las economías capitalistas se basa en unos cuantos sectores con altas tasas de crecimiento y fuertes efectos de arrastre³⁵. En este contexto podemos enmarcar la ola de prosperidad de la postguerra que finaliza en un estancamiento por la

³⁵ J.Schumpeter caracteriza de esta forma a las economías capitalistas considerando los efectos de difusión, que dependen del mercado potencial, y los efectos de arrastre sobre otros sectores. Las largas olas de prosperidad se caracterizarán por la existencia de un núcleo de sectores con fuertes efectos de difusión y arrastre.

saturación del mercado potencial de ciertos productos claves en el crecimiento económico de aquella época. Si estos productos no son sustituidos por otros con efectos de arrastre similares se producirá un considerable aumento del nivel de desempleo.

Las políticas macroeconómicas no serán eficaces para reducir el desempleo masivo resultante y las políticas flexibilizadoras del mercado de trabajo tampoco resultarán eficaces al no actuar sobre las raíces del problema.

La política económica derivada del análisis postkeynesiano pone énfasis en la necesidad de asegurar que la economía continúe creciendo y que la renta nacional sea distribuida de forma aceptable. Las medidas aplicadas deben fomentar las empresas y sectores innovadores como la base de un elevado crecimiento económico que arrastre al resto de la economía.

La política pública, al margen de cual sea la tasa de desempleo, pretende la eliminación de los peores trabajos y crear suficientes puestos de trabajo "buenos". Esto permitirá la movilidad ascendente de los más desfavorecidos sin desplazar a los trabajadores que ya disfrutaban de mejores trabajos. Este proceso requerirá de ajustes fundamentales en los modelos de producción y consumo de toda la sociedad.

Pensamos que la semejanza con el enfoque institucionalista es clara en este último aspecto, por lo que no resulta extraño que la alternativa postkeynesiana recoja en parte la obra de Doeringer y Piore. Al igual que las otras teorías englobadas en lo que denominamos enfoques alternativos, el postkeynesianismo no centra el análisis del desempleo en el mercado de trabajo, sino en el funcionamiento general del sistema económico.

En nuestra opinión, las políticas activas de mercado de trabajo no tendrán cabida desde el punto de vista conceptual en la teoría postkeynesiana. El alcance de dichas políticas en la lucha contra el paro es muy limitado al no actuar sobre las causas fundamentales del aumento del nivel de desempleo.

Finalmente podemos apuntar dos tipos de crítica:

- a) las que cuestionan la idea de que el desempleo es un resultado normal del funcionamiento del sistema económico y que no se determina en el mercado de trabajo.
- b) las que remarcan el carácter intervencionista de las propuestas de política económica de cara a conseguir un mayor crecimiento y la necesidad de financiación pública que ello supondría.

1.8. Las respuestas neoclásicas

Bajo esta denominación consideramos a las teorías o modelos cuya pretensión es corregir algunos de los supuestos del modelo neoclásico original. Al margen de la teoría del capital humano y de la teoría keynesiana y su relación con el origen de la política activa, son dichas respuestas las que tienen una influencia decisiva en los fundamentos y en la aplicación de las distintas medidas de política activa.

Cada una de las respuestas enmienda algún supuesto neoclásico original. En nuestra opinión podemos establecer una distinción en base al carácter que atribuyen al desempleo. Mientras los modelos de búsqueda son explicativos del carácter voluntario del desempleo, las restantes intentan justificar el carácter involuntario del mismo, aunque sin abandonar el núcleo de la teoría neoclásica original.

En las segundas podemos incluir tres aportaciones básicas: la teoría de los contratos implícitos, la teoría de los salarios de eficiencia y la teoría de los trabajadores internos y externos (insiders-outsiders).

1.8.1. Los modelos de búsqueda de empleo

El punto de partida en estos modelos es el abandono del supuesto de información perfecta. Lo anterior supone reconocer la existencia de unas relaciones en el mercado de trabajo basadas en una información incompleta que impide vaciar el mercado a corto plazo.

La información necesaria se obtiene de forma más eficiente cuando el trabajador dispone de todo el tiempo para llevar a cabo la búsqueda. Los modelos de búsqueda sugieren por tanto que el desempleo es una actividad productiva escogida de forma voluntaria por los individuos que buscan un empleo mejor remunerado.

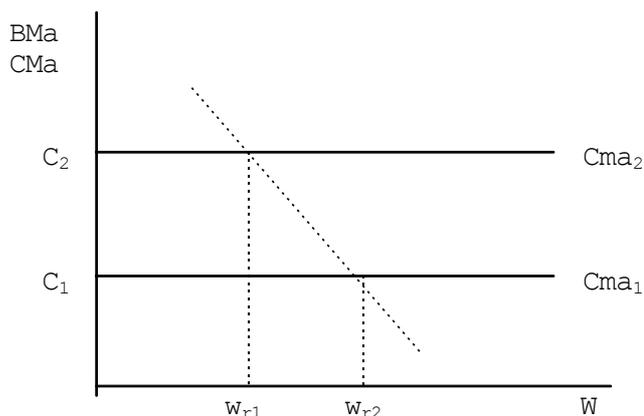
Los costes de la búsqueda C comprenderán: a) el coste de oportunidad del salario correspondiente a la oferta rechazada y b) los costes directos derivados de los desplazamientos, compra de periódicos y otros gastos implícitos en la continuación de la búsqueda.

Las ventajas de rechazar sucesivas ofertas de trabajo disminuirán hasta que el coste de seguir buscando C se iguale a los beneficios previstos, obligando entonces a aceptar la primera oferta disponible (ecuación 1).

$$C = \int_{w^*}^{\infty} (W - W^*) f(W) dW \quad (1)$$

Si suponemos que la ganancia marginal esperada de aumentar el salario de reserva disminuye, el beneficio marginal de elegir mayores niveles de salarios de aceptación será decreciente (gráfico 1).

Gráfico 1



La búsqueda de un empleo mejor requiere tiempo y recursos, mientras que los rendimientos son inciertos y futuros.

La oferta salarial es el aspecto clave a analizar cuando los trabajadores consideran la elección de un puesto de trabajo. La fijación de un salario de aceptación o reserva (W_r) es crucial para determinar la aceptación (a_t) de una oferta salarial (W_o) o la decisión de seguir buscando (ecuación 2). Este constituirá el modelo más simple en el análisis de la búsqueda³⁶.

$$a_t = P_r(W_o \geq W_r) \quad (2)$$

Cuanto menor sea el salario de reserva, mayor será la probabilidad que la oferta salarial sea superior por lo que el tiempo esperado de búsqueda disminuye. Por tanto, los factores que reduzcan el salario de reserva tendrán un efecto reductor de la tasa de paro.

En modelos más sofisticados se plantea la posibilidad de que

³⁶ Las aportaciones de D.T. Mortensen, S.A. Lippman y J.J. McCall configuran el modelo más simple que intenta explicar el desempleo como una agregación de comportamientos individuales.

las ofertas consideradas dependen del esfuerzo o intensidad de la búsqueda por parte del trabajador. La intensidad de la búsqueda de empleo depende del tiempo de búsqueda (t) y de los recursos destinados a la misma (g_t). El subsidio de desempleo (s) influirá sobre los componentes del esfuerzo (ecuación 3).

$$I_t = F[t(s), g_t(s)] \quad (3)$$

La intensidad de la búsqueda (i_t) y la tasa de llegada de ofertas de empleo son los elementos centrales en el proceso de búsqueda, desplazando al salario de reserva (W_r) del núcleo principal del análisis. Así la probabilidad de salir del desempleo (e_t) depende de la aceptación (a_t) y de la intensidad (i_t).

La ecuación 1 se transforma en:

$$e_t = F(a_t, i_t) \quad (4)$$

El análisis de las prestaciones de desempleo en relación a la conducta de búsqueda es la aplicación fundamental de los modelos de búsqueda. La influencia de dichas prestaciones puede referirse tanto al modelo simple de búsqueda como a los modelos más sofisticados.

Las prestaciones por desempleo reducen los costes de la búsqueda, aumentando el salario de reserva y el tiempo esperado de búsqueda. Si lo incorporamos a la ecuación (1) obtenemos:

$$C - s = \int_{w^*_r}^{\infty} (W - W^*_r) f(W) dW \quad (5)$$

Como consecuencia se prolonga el período de paro, lo que requerirá de actuaciones sobre el subsidio de desempleo para reducir el salario de reserva y aumentar el coste de permanecer en paro. Por otra parte, el subsidio también reduce el esfuerzo y afecta al número de ofertas recibidas³⁷.

Desde nuestro punto de vista debemos considerar también la posibilidad de que las prestaciones permiten financiar una búsqueda más efectiva e intensa de un nuevo puesto de trabajo. La utilización de más canales de búsqueda puede conducir a mayores salarios en el nuevo puesto de trabajo al aumentar la eficiencia en la búsqueda.

Pero en general, los modelos de búsqueda consideran que las prestaciones por desempleo contribuyen en parte a la persistencia del paro de larga duración al alargar la búsqueda o reducir su intensidad. En Martín (1994) se intenta ampliar la explicación del fenómeno de la prolongación del período de paro de los trabajadores con subsidio. La tasa a la que se encuentra un nuevo empleo vendrá determinada por factores como³⁸:

- la elección del método de búsqueda
- la decisión del número de empresas a contactar
- la tasa a la que se reciben ofertas de empleo
- la decisión sobre aceptar o no una oferta determinada

Pensamos que dicha aportación completa la visión de los principales determinantes en la búsqueda de un puesto de trabajo.

³⁷ El análisis de la relación entre el esfuerzo de búsqueda y el subsidio de desempleo fue desarrollado originalmente por los trabajos de J.Barron y W.Mellow en dos artículos comunes en el "Journal of Human Resources" en 1979 y 1981.

³⁸ Véase Blau y Robins (1990), "Job search, outcomes for the employed and unemployed" en Journal of Political Economy n°38, págs 637-655.

El elenco de medidas de política económica derivadas de los modelos de búsqueda de empleo pueden resumirse en:

- la mejora de la información en el mercado de trabajo,
- el asesoramiento y orientación a los desempleados,
- la actuación sobre los sistemas de prestaciones de desempleo. En principio estas medidas pretenden reducir el desempleo acortando su duración.

El paro friccional asociado a los modelos de búsqueda puede agravarse al aumentar su duración y transformarse en un paro estructural. La actuación sobre la cuantía y duración del subsidio de desempleo pretenden aumentar el incentivo a la búsqueda y evitar el alargamiento del período de paro.

Desde el punto de vista de la mejora de la información en el mercado de trabajo, las medidas se orientan hacia la potenciación de intermediarios que faciliten el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo. Dicha actuación puede articularse a nivel nacional, local, público o privado. La utilización de uno u otro será determinante a la hora de explicar la efectividad en la búsqueda de empleo.

El asesoramiento y orientación a los desempleados puede aumentar su efectividad en la búsqueda de empleo al motivarles e incidir sobre la intensidad de búsqueda.

En nuestra opinión las políticas activas fundamentan en parte su actuación en los modelos de búsqueda porque:

- relacionan directamente la obtención del subsidio de desempleo con la búsqueda activa de empleo por parte de los perceptores.
- un buen funcionamiento de los servicios públicos de empleo implica una mejora del nivel de información y un asesoramiento y orientación

adecuados que reducen la incertidumbre y las fricciones en el mercado de trabajo.

Todo lo anterior provoca un aumento de la oferta potencial de trabajadores que acorta la duración media de una vacante sin cubrir, reduciéndose así el número de vacantes observadas. En definitiva, las políticas activas pueden contribuir a mejorar la eficiencia en el proceso de emparejamientos entre aquéllos que buscan empleo y los trabajos disponibles en el mercado.

Las críticas a esta teoría se centran en la falta de solidez de la relación entre las prestaciones por desempleo y la duración de los períodos de paro, sobretodo en lo que se refiere a la cuantía de la prestación³⁹.

Por otro lado, la crítica se centra en la idea de que los demandantes de empleo prolongan su búsqueda rechazando de forma reiterada ofertas de empleo hasta que encuentran aquella que les satisface plenamente. Este tipo de conducta solo sería aplicable a un grupo muy selecto y cualificado de demandantes de empleo que puede permitirse el lujo de esperar a la mejor oferta⁴⁰.

Finalmente, resulta difícil atribuir la duración de los períodos de desempleo, sobre todo en Europa, a la preferencia por estar desempleado dado el nivel de prestaciones por desempleo. La persistencia del desempleo sugiere que el número de vacantes puede ser insuficiente en determinados períodos y especialmente en ciertos segmentos del mercado laboral.

³⁹ Atkinson y Micklewright (1991) nos muestran una relación limitada y no concluyente entre los niveles de paro y las tasas de sustitución de las prestaciones por desempleo. Por otro lado, Wadsworth (1991) destaca el efecto positivo que sobre la eficacia en la búsqueda de empleo ejerce el subsidio de desempleo.

⁴⁰ Véase Prieto (1987).

1.8.2. Los contratos implícitos

La teoría de los contratos implícitos constituye una de las respuestas neoclásicas al modelo original. La idea central es la presunción de un comportamiento distinto de empresarios y trabajadores frente al riesgo. Su objetivo es explicar el desempleo involuntario, aunque no sin dificultades y controversias en su contrastación.

Las empresas no toman decisiones de demanda de trabajo unilaterales e impersonales, sino que se involucran de forma activa en las negociaciones con sus trabajadores.

La pregunta clave es por qué el salario real no se ajusta para equilibrar los mercados o por qué la competencia entre los parados no implica una reducción del salario real suficiente para eliminar el paro. Si resulta costoso para la empresa reducirlos mantendrá los salarios reales por encima del equilibrio de mercado. Tanto los contratos implícitos como los salarios de eficiencia surgen como respuesta a este hecho.

En la teoría de los contratos implícitos las empresas ofrecen a sus trabajadores unas garantías de salario y de empleo para el futuro, lo que dificulta el ajuste de los salarios ante un exceso de oferta de trabajo.

Existen dos modelos o explicaciones de los contratos implícitos: McConnell y Brue (1997)

- El primero se basa en la consideración de los costes de rotación, costes de selección y de formación. Éstos hacen que a las empresas les resulte caro sustituir a sus trabajadores. Los costes de rotación pueden reducirse ofreciendo un bajo salario inicial, prometiendo un empleo estable y una promoción basada en la antigüedad. Todo ello aumenta la probabilidad de que los

empresarios capturen los rendimientos de las inversiones en capital humano financiadas por la empresa⁴¹. Por tanto, la empresa no podrá reducir los salarios en respuesta a un exceso de oferta de trabajo sin incumplir sus compromisos con los trabajadores más antiguos.

- El segundo se basa en la idea de que los trabajadores son más renuentes al riesgo que las empresas. Los principales autores que desarrollan esta visión son Azariadis (1985), Baily (1974) y Rosen (1985) constituyendo éste el modelo más extendido de la teoría.

Las empresas ofrecen un seguro contra las fluctuaciones de la renta a cambio de un salario más bajo. Un salario inferior al valor de su producto marginal tendrá como contrapartida una mayor estabilidad de ingresos y empleo en las diferentes fases del ciclo económico. La diferencia entre salario y valor del producto marginal constituye un pago al empresario por el riesgo asumido. Si la empresa rompe el acuerdo verá dañada su reputación y su capacidad para firmar contratos implícitos en el futuro.

La alternativa del contrato implícito se concibe como el resultado de una conducta maximizadora en un contexto de incertidumbre. La teoría pone el énfasis en las relaciones de empleo de larga duración. Al asegurar a los trabajadores contra las reducciones de salarios durante las recesiones, la empresa consigue una buena reputación que puede atraer a más trabajadores a cambio de un salario medio más bajo.

Pero a la hora de contrastar la teoría de los contratos implícitos surgen dificultades y es aquí donde podemos enmarcar

⁴¹ En la literatura sobre el capital humano se describe este tipo de contrato. Véase Becker (1975) y Oi (1962).

algunas críticas u objeciones. Por ejemplo, demostrar que los costes de reputación son suficientes para impedir las suspensiones temporales de empleo o la reducción de los salarios durante las recesiones largas o muy graves. Por otro lado, los contratos implícitos pueden establecer cláusulas para contrarrestar las grandes fluctuaciones imprevistas de la demanda agregada. En este caso los trabajadores preferirán las suspensiones temporales de empleo a las reducciones de salarios.

Además se entiende que "Los contratos implícitos deberían encontrarse en empresas grandes, donde resulta difícil supervisar a los trabajadores y no en las pequeñas empresas en las que la supervisión del esfuerzo del trabajador es barata"⁴².

Al margen de las objeciones ya mencionadas, pensamos que la principal crítica se centra en el argumento de que los contratos implícitos no explican (ante una situación de paro elevado y persistente) la existencia en la práctica de una mayor aversión al riesgo de perder el puesto de trabajo que a una reducción salarial.

La aportación fundamental de la teoría de los contratos implícitos es su contribución a la explicación de la rigidez a la baja de los salarios como el resultado de la conducta racional de los agentes económicos. El lento ajuste de los salarios reales a los cambios en las condiciones del mercado de trabajo comportará la existencia de un desempleo involuntario.

Creemos que las políticas activas al mejorar la competitividad de los trabajadores en paro podrían desincentivar la aplicación de

⁴² Sin embargo, la observación empírica tenidos en cuenta otros factores, no corrobora esta hipótesis (R.Hutchens en *Journal of Labor Economics*, Oct 1987, págs 155-170).

dichos contratos por parte de los empresarios y contribuir así a un mejor y más rápido ajuste de los salarios, evitando un aumento innecesario del desempleo.

1.8.3. Los salarios de eficiencia

La teoría de los salarios de eficiencia constituye una de las respuestas neoclásicas al modelo original y pretende explicar el carácter persistente e involuntario del desempleo.

La existencia de una información imperfecta por parte de los empresarios acerca de la productividad de los trabajadores conforma el núcleo de su análisis.

La supervisión del esfuerzo de los trabajadores reduce la posibilidad de que eludan sus responsabilidades debido a que temen perder el empleo. Pero esta medida resulta muy costosa para el empresario. Esto le hace plantearse buscar otros métodos que conjuguen los intereses de los trabajadores con los de la empresa.

Una solución consiste en pagar a los trabajadores un salario superior al que vacía el mercado. Dicha medida puede influir de forma positiva en la eficiencia del trabajo lo que implica la existencia de una relación entre salario y productividad.

Esta visión de los salarios de eficiencia conocida como regulación del esfuerzo considera que unos mayores salarios elevan la moral y otorgan incentivos para conseguir niveles de esfuerzo y de productividad más elevados.

Akerlof y Yellen (1986) y Stiglitz (1987) constituyen la literatura básica de los modelos de eficiencia. La premisa esencial es que a las empresas les resulta costoso reducir los salarios por su repercusión negativa sobre la productividad.

No obstante, existen otras versiones de la teoría de los salarios de eficiencia⁴³:

⁴³ Véase McConnell y Brue (1997).

- El modelo de selección del trabajo supone que la calidad de los trabajadores es difícil de medir y si los que poseen una elevada calidad sólo quieren trabajar por unos salarios más altos, una reducción salarial atraería a los trabajadores menos productivos. Por tanto, la empresa no reducirá los salarios ante un exceso de oferta de trabajo si las ganancias marginales de la reducción salarial quedan compensadas por los costes marginales de emplear a trabajadores menos productivos. Esta relación contribuye a explicar la existencia de un mayor nivel de desempleo y también la segmentación del mercado de trabajo.

- El modelo de la rotación laboral pretende reducir los costes de rotación de la mano de obra a través del pago de unos salarios más altos. Así los trabajadores experimentados tendrán menos incentivos para abandonar la empresa. La reducción de la rotación laboral aumenta la productividad al elevar la proporción de los trabajadores que poseen experiencia.

- El modelo de la regulación del esfuerzo basada en el despido se centra en la capacidad del empresario para ejercer la autoridad sobre el trabajador con el objeto de conseguir una determinada intensidad del trabajo⁴⁴. La autoridad se ejerce supervisando a los trabajadores y despidiendo a los que eluden sus responsabilidades o trabajan menos de lo normal. Como la supervisión es costosa, el logro de un mayor nivel de esfuerzo y productividad dependerá del coste que supone el despido para el trabajador. El coste de ser descubierto no esforzándose y perder el empleo aumenta para el trabajador por dos motivos: a) porque sopesa la desutilidad del esfuerzo en relación a la pérdida de renta derivada del despido y

⁴⁴ Véase Shapiro y Stiglitz (1984).

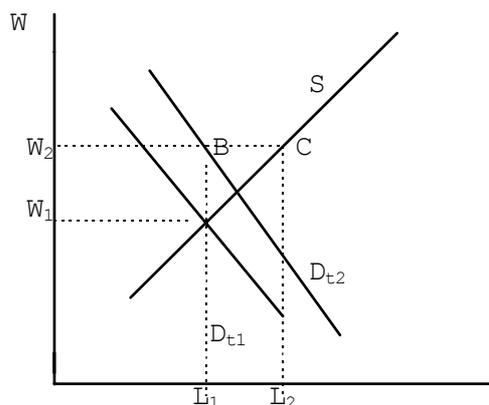
b) porque es posible que el pago de mayores salarios haya generado desempleo a nivel agregado, aumentando así la probabilidad de permanecer en paro durante un cierto tiempo.

En resumen, el esfuerzo por trabajador (E_i) viene determinado por la relación entre el salario de la empresa (W_i) y el salario de mercado (W_e) y por la magnitud del desempleo (u).

$$E_i = e(W_i/W_e, u). \quad (1)$$

La existencia de desempleo involuntario será el resultado de la fijación de unos salarios superiores a los de mercado. El salario W_2 no vacía el mercado de trabajo implicando un desempleo permanente BC que será mayor cuanto más elásticas sean las curvas de oferta S y demanda de trabajo D_t (Gráfico 11). La curva de demanda D_{t2} es conocida como la curva de demanda de eficiencia debido al efecto de un mayor salario sobre la D_t ⁴⁵.

Gráfico 11



⁴⁵ Véase McConnell y Brue (1997), págs 211-213.

La teoría de los salarios de eficiencia constituye una de las explicaciones microeconómicas del desempleo involuntario a través de la fijación de un salario superior al de equilibrio que no vacía el mercado. Dicho salario no es fruto de una rigidez institucional ajena al mercado sino de una conducta racional por parte de los empresarios.

En nuestra opinión, las políticas activas al incidir sobre la productividad de los trabajadores en paro pueden hacer que al empresario le compense reducir los salarios ante un exceso de oferta y contratarlos sin incurrir en los costes derivados de una menor productividad.

Si las políticas activas generan un número de candidatos adecuados y de alta calidad ya no será necesario recurrir a salarios altos. Las claves será la formación de los desempleados y una buena labor de intermediación (selección y clasificación de los candidatos a cubrir los puestos de trabajo).

La crítica argumenta que el salario de eficiencia no ejerce una gran influencia sobre el salario de mercado porque unos salarios tan elevados no son generalizables al conjunto de la economía. La explicación reside en que muy pocas empresas ofrecen unos elevados salarios con el objeto de motivar a sus trabajadores y lograr una mayor productividad.

Por otro lado, se argumenta que existen alternativas menos costosas a los salarios de eficiencia como método para asegurar el rendimiento de los trabajadores. Ejemplo de ello son los planes de remuneración según rendimiento, el depósito de una fianza y los planes retributivos a largo plazo⁴⁶

⁴⁶ Véase McConnell y Brue (1997), pág 213.

1.8.4. La teoría de los trabajadores internos y externos

La teoría de los trabajadores internos y externos constituye en nuestra opinión la más completa de las respuestas neoclásicas que intentan explicar el desempleo involuntario.

Los costes de rotación laboral fundamentan el desempleo a través del poder de negociación que dichos costes otorgan a los trabajadores internos. En consecuencia, éstos pueden conseguir salarios superiores al salario que vacía el mercado y al salario de reserva de los trabajadores externos sin perder el empleo.

El poder de mercado de los trabajadores internos hará que la empresa no tenga incentivos para contratar a los trabajadores externos dispuestos a trabajar a un salario menor.

Los trabajadores internos son trabajadores titulares con experiencia cuyo puesto de trabajo está protegido por los costes de rotación laboral. Los trabajadores externos son parados o trabajadores que tienen un puesto de trabajo inseguro en el sector secundario o informal. Lo anterior refleja la asimetría entre unos y otros desde el punto de vista del poder de mercado.

Podemos definir dos grandes tipos de costes de rotación laboral⁴⁷:

- Contratar y despedir: a) la contratación comprende costes de búsqueda, selección, negociación y formación de los trabajadores recién contratados. b) El despido comprende la indemnización por despido y los costes del procedimiento.
- Falta de cooperación internos-externos: los trabajadores internos pueden negarse a cooperar con los trabajadores externos que quieren

⁴⁷ Véase los artículos de A. Lindbeck y D. Snower en el American Economic Review en mayo de 1986 y marzo de 1988.

conseguir trabajo a unos salarios inferiores. Al no cooperar, la productividad del externo puede ser tan baja que a la empresa no le interese contratarlo. El método utilizado es la amenaza de hostigamiento a quienes se ofrecen a cambio de un salario inferior al vigente. El ambiente desagradable que se genera explicará porqué los parados no se ofrecen a un salario inferior al vigente.

Los costes de contratación y despido se producen por una sola vez. Pero los costes asociados a las amenazas de no cooperar y hostigar pueden generar costes a las empresas durante el tiempo que se emplea al trabajador externo, siempre que las amenazas sean creíbles. Por tanto, este segundo tipo de costes de rotación será más importante que los derivados de contratar y despedir.

Podemos representar la determinación del salario y del empleo en un sencillo modelo. La curva de demanda de trabajadores internos CDI viene determinada por el producto marginal del trabajo (f') más los costes marginales de despedir a los trabajadores (F'). Por otro lado, la curva de demanda de entrada CDE es igual al producto marginal del trabajo menos los costes marginales de contratar trabajadores ($f' - H'$)⁴⁸.

La curva tradicional de demanda de trabajo en ausencia de costes laborales específicos se sitúa en algún punto entre las curvas CDI y CDE. El salario de reserva R es el salario de entrada de los trabajadores, mientras que RRR es el salario máximo que pueden percibir los trabajadores internos sin ser sustituidos por trabajadores externos (gráfico 12). Este salario es igual al salario de entrada más los costes marginales de contratar y despedir trabajadores ($R + H' + F'$). A partir de ese nivel compensará a la

⁴⁸ A.Lindbeck y D.Snower desarrollan este modelo en *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge, Mass., MIT Press (1988).

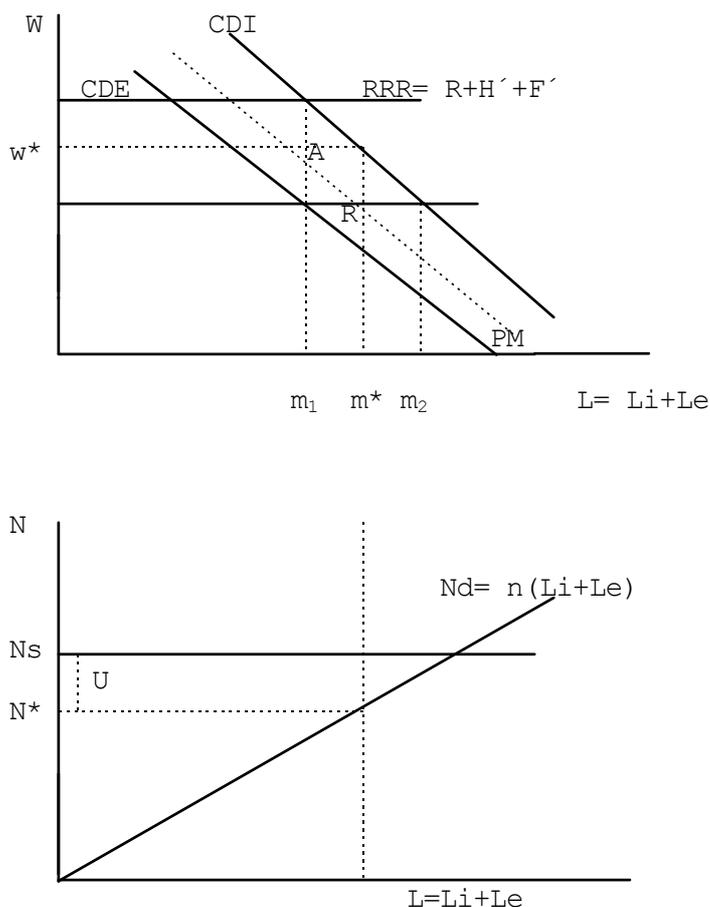
empresa sustituir a trabajadores internos por trabajadores externos.

Existen diversas hipótesis de actuación por parte de la empresa dependiendo del número de trabajadores internos heredados del período anterior: Lindbeck (1994)

- Hipótesis de conservación: si el nivel inicial de trabajadores internos del período anterior se sitúa entre m_1 y m_2 todos conservarán el empleo. Pero no se admitirá a ninguno nuevo debido a que su productividad marginal, deducidos los costes de rotación laboral, es inferior al salario de entrada.
- Hipótesis de contratación: si el número de trabajadores internos es en un inicio menor que m_1 la empresa contratará más trabajadores.
- Hipótesis de despido: si inicialmente el número de trabajadores internos es mayor que m_2 , despedirá a algunos trabajadores internos aunque acepten un salario de entrada.

En el gráfico 12 se muestra la determinación del salario y de la demanda agregada de trabajo según la teoría de los trabajadores internos-externos.

Gráfico 12



Siendo m^* la demanda de trabajo de la empresa, la demanda agregada de trabajo (N^*) se obtiene de la intersección con (N_d) que es la demanda total de trabajo. Si hubiera n empresas dicha demanda sería $N_d = n(L_i + L_e)$. Suponiendo que la oferta agregada de trabajo es (N_s) el paro vendrá determinado por la distancia entre (N^*) y (N_s) como podemos apreciar en el gráfico 12.

La involuntariedad del paro es independiente de que los costes de rotación del trabajo se deban a los costes legales de despido o a las amenazas de no cooperación y hostigamiento por parte de los internos. Los trabajadores internos y los externos tienen las mismas habilidades y solo difieren en términos de su posición competitiva.

El poder de mercado de los trabajadores internos limitará las oportunidades de empleo para los externos. En nuestra opinión ésta es una de las claves que conforma los fundamentos microeconómicos de la persistencia del desempleo involuntario.

La exclusión de los externos tendrá un efecto negativo sobre su capacitación y moral, a la vez que reduce su atractivo para los empresarios.

Pensamos que este último aspecto es el que relaciona de forma más directa a la teoría de los trabajadores internos y externos con las políticas activas de mercado de trabajo. El objetivo de las mismas se centra en hacer posible que los trabajadores externos sean competitivos y tengan una oportunidad en el mercado laboral con el objeto de presionar a la baja sobre los salarios y aumentar así la demanda de trabajadores. Todo ello requiere a su vez medidas que flexibilicen la legislación laboral para limitar así el poder de mercado de los trabajadores internos.

En nuestra opinión, la teoría de los trabajadores internos y externos es la aportación fundamental para el análisis del mercado de trabajo desde el enfoque de la síntesis neoclásica-keynesiana que detallaremos en el siguiente epígrafe.

La crítica argumenta que las medidas de desregulación y flexibilidad del mercado de trabajo adoptadas con el objeto de reducir el supuesto poder de los trabajadores internos no conllevan de forma automática una disminución significativa de los niveles de desempleo. Las reformas del mercado de trabajo no parecen haber conseguido los resultados esperados en la reducción de las tasas de paro en Europa. Por el contrario, la desregulación laboral ha agravado las desigualdades al hacer recaer el peso de dichas

reformas sobre los colectivos más desfavorecidos del mercado de trabajo.

1.9. La síntesis neoclásica-keynesiana

Este enfoque considera que la renta de equilibrio corresponde al nivel de empleo de equilibrio determinado en el mercado de trabajo⁴⁹.

Pero dicho mercado no se vacía necesariamente y este hecho tiene unos fundamentos microeconómicos explícitos relacionados con las respuestas neoclásicas analizadas anteriormente.

Siguiendo a De Juan (1996) el enfoque neokeynesiano comparte con los modelos que centran su análisis del desempleo en el mercado de trabajo tres aspectos fundamentales del modelo walrasiano:

- a) el salario y empleo de equilibrio se determinan en el mercado de trabajo.
- b) la existencia de una función de demanda de trabajo que relaciona inversamente el salario real con el nivel de contratación.
- c) la existencia de un salario de pleno empleo.

En el enfoque neokeynesiano no todos los trabajadores participan en la negociación salarial. Los participantes gozan de un cierto poder monopolista que podemos asociar a la teoría de los trabajadores internos y externos.

El poder de negociación salarial se refleja en la función de fijación de salarios (F). Los trabajadores internos pretenden alcanzar el máximo salario real compatible con la permanencia en sus puestos de trabajo. La pendiente positiva de la función de fijación de salarios (F) implica que el poder negociador de los internos se incrementa al acercarnos al pleno empleo. Dicha función se sitúa a la izquierda de la oferta genérica de trabajo.

⁴⁹ Cabe diferenciar a esta del modelo macroeconómico IS-LM que Hicks denominó síntesis neoclásica-keynesiana.

equilibrio a un salario superior al que vacía el mercado de trabajo. Dicha situación se mantendrá al margen de la existencia de un paro masivo, ya que ni los empresarios, ni los ocupados, ni los parados tienen interés o no son capaces de cambiarla.

La justificación de este escenario requiere de las respuestas neoclásicas que fundamentan la rigidez salarial en el comportamiento racional de empresas y trabajadores con la clara preeminencia de la teoría de los trabajadores internos y externos.

Layard, Nickell y Jackman (1991) afirman que son las instituciones del mercado de trabajo las que determinan la tasa de desempleo factible. No habrá por tanto lugar para las políticas expansivas de demanda, siendo los factores relacionados con la oferta los que determinen el equilibrio a largo plazo.

La cuestión fundamental es analizar que causas pueden modificar la NAIRU y porque una vez desaparecidas se perciben unos efectos permanentes sobre la NAIRU que se reflejan en el aumento escalonado del desempleo en los últimos 25 años.

En primer lugar, las causas que pueden desplazar a la NAIRU hacia un nivel superior son básicamente perturbaciones de oferta y de demanda que a su vez tienen una influencia distinta según las características institucionales del proceso de fijación de salarios. Esto explicaría la heterogeneidad del desempleo en los diversos países.

En segundo lugar, una vez desaparecidas las causas que provocaron las perturbaciones o shocks, la gran incógnita era porque la tasa de desempleo no volvía a su nivel anterior. La respuesta la proporciona la histéresis a través de una serie de fuentes de persistencia o mecanismos de propagación que hacen que los shocks

temporales tengan efectos permanentes. Lo anterior supone tener en cuenta la tasa de paro del período anterior (ecuación 2).

$$\Delta p - \Delta p_{-1} = -\theta_1(u - u^*) - \theta_{11}(u - u_{-1}) \quad (2)$$

Las perturbaciones son de dos grandes tipos⁵⁰:

- a) Demanda: los procesos de desinflación pueden incrementar el desempleo si sus efectos no son anticipados o si existe inercia nominal en salarios o precios⁵¹. Esta idea se recoge en la argumentación neokeynesiana al aceptar que las crisis de demanda pueden convertir un desempleo coyuntural en estructural.
- b) Oferta: los shocks o perturbaciones de oferta pueden ser diversos. El más citado es la subida de los precios de los factores importados como fue el caso del petróleo en los años setenta. Pero existen otras perturbaciones como:
- 1) un descenso de la productividad,
 - 2) una subida de los tipos impositivos,
 - 3) una subida de los salarios nominales,
 - 4) un aumento de las prestaciones por desempleo,
 - 5) un aumento en el desajuste y en la regulación del mercado de trabajo.

Según Bean (1994a) la contribución de éstos últimos al aumento del desempleo no es significativa a la vez que es incapaz de explicar la heterogeneidad del desempleo en los países de la OCDE. La diferencia en la respuesta de los salarios al desempleo sugiere

⁵⁰ Véase Lindbeck (1994), capítulos 5 y 6.

⁵¹ Ejemplo de ello son las políticas monetarias restrictivas emprendidas en los años 80 para luchar contra la inflación.

que las diferencias institucionales en el proceso de negociación salarial son un factor significativo para comprender por que el paro difiere entre países⁵².

La hipótesis de la histéresis entra en juego cuando se constata que una vez desaparecidas las causas de las perturbaciones, la tasa de desempleo no desciende a su nivel anterior. El exceso de oferta de trabajo tras una perturbación macroeconómica pierde su capacidad para influir en la formación de los salarios. Existen unos efectos permanentes sobre la tasa de paro de equilibrio que se difunden a través de unos mecanismos de propagación o fuentes de persistencia.

Según Bean (1994b) dichas fuentes pueden identificarse tanto en el lado de la oferta como en el lado de la demanda.

Desde el lado de la demanda, la escasez de capital como fuente de persistencia se ciñe al corto plazo donde si puede tener un cierto poder explicativo de la persistencia. La escasez de capital limita la velocidad a la cual el desempleo puede descender. Para Bean (1989) en ningún caso sería la principal razón de la persistencia del desempleo en la Unión Europea. En cambio, autores como Malinvaud (1981) y Rowthorn (1995) sugieren que el stock de capital y la capacidad de utilización son factores clave a la hora de explicar la persistencia del desempleo.

Desde el lado de la oferta, el modelo de los trabajadores internos y externos explica mejor que ninguno los mecanismos de propagación de la histéresis. La existencia de costes de rotación

⁵² Layard, Nickell y Jackman (1991) y (1996) desarrollan este tema haciendo un especial hincapié en la estructura de la negociación al explicar la evolución del paro. La flexibilidad de los convenios, en el sentido de ser breves, indiciados y sincronizados limitaba el efecto de los choques de oferta y demanda, además de eludir la persistencia.

laboral refuerza la posición de los "insiders" haciendo que las empresas se muestren reacias a contratar cuanto más incierta sea la demanda futura.

Por una parte, los "insiders" no tienen en cuenta los intereses de los desempleados al negociar incrementos salariales que no pongan en peligro sus puestos de trabajo.

Por otra, cabe destacar las características de los "outsiders"⁵³: pérdida de capital humano, desmoralización, la conducta de búsqueda de los parados de larga duración o la actitud de los empresarios ante dichos parados. Estos factores disminuyen la eficacia en la búsqueda de empleo y por tanto no contribuyen a ejercer presión sobre la negociación salarial.

Las aportaciones de Layard et al. (1991) constituyen el principal soporte al comportamiento de los trabajadores externos como explicación fundamental de la histéresis.

Bean (1994b) considera que son precisamente las características de los "outsiders" la principal fuente de persistencia. Aunque las medidas flexibilizadoras pueden mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, son necesarias medidas específicas como las políticas activas para reducir el desempleo.

Pensamos que esta última fuente de persistencia es la que fundamenta en mayor medida la aplicación de políticas activas con el objeto de mejorar la eficacia en la búsqueda de empleo e incentivar la reinserción de los parados en el mercado laboral.

Las medidas activas pretenden incidir sobre la oferta de mano de

⁵³ Blanchard y Summers (1987) subrayan la importancia de la duración del desempleo a la hora de explicar la persistencia del mismo, tanto o más que la fuerza que puedan ejercer los "insiders". Dichas características se agravan con la duración, a lo que contribuyen sin duda las prestaciones por desempleo.

obra (aumentando su capacitación y el grado de competencia en el mercado de trabajo) y sobre la demanda, al reducir directamente los costes laborales de los empresarios, posibilitando en ambos casos un aumento en la demanda de trabajo.

En definitiva, las recomendaciones fundamentales de los neokeynesianos se enmarcan en el ámbito de las relaciones laborales y no en el de la política macroeconómica.

Las principales propuestas para disminuir la tasa de desempleo de equilibrio son:

- a) la reforma de las instituciones del mercado de trabajo (reducción del poder de los trabajadores internos),
- b) la aplicación de políticas activas orientadas a mejorar la posición de los trabajadores externos y
- c) la política de rentas.

Lo anterior define un margen de actuación frente al desempleo que no existe en el modelo de la tasa natural de paro y donde las políticas activas juegan un papel destacado.

Por tanto, son las medidas relacionadas con la oferta las únicas eficaces a largo plazo para influir en el nivel de actividad de equilibrio. Las políticas de demanda quedarán relegadas a mantener estable el crecimiento de la demanda nominal y a la acomodación frente a un shock de oferta en función del grado de histéresis.

Las críticas se centran por un lado en la inconsistencia de la NAIRU. Se estima que el valor de la NAIRU es elevado cuando es elevada la tasa efectiva de desempleo. La introducción de la hipótesis de la histéresis con objeto de salvar a la NAIRU deviene también blanco de las críticas. Considera a la histéresis una

hipótesis auxiliar que no aumenta la capacidad explicativa del modelo y que no es más que una característica de los tiempos de crisis⁵⁴.

Por otro lado, se critica la excesiva importancia otorgada al mercado de trabajo como explicación fundamental del desempleo. En contraposición apenas se reconoce la incidencia que el poder monopolístico en los mercados de bienes y servicios puede tener sobre el nivel de desempleo (Geroski, Gregg y Van Reenen, 1996)⁵⁵.

Según De Juan (1996) al margen de las críticas a las aportaciones propias de la síntesis neoclásica-keynesiana también será objeto de las críticas al modelo neoclásico original con el que comparte los supuestos fundamentales.

⁵⁴ Véase De Juan et al. (1996).

⁵⁵ En este sentido los trabajos del McKinsey Global Institute destacan la influencia de la regulación de los mercados de productos sobre la capacidad de un país para crear empleo, más si cabe que las regulaciones del mercado de trabajo (Costas y Bel, 1997).

CONCLUSIONES

En nuestra opinión, del repaso a las diferentes teorías sobre el mercado de trabajo podemos concluir que la aplicación de medidas de política activa como parte de la estrategia de lucha contra el desempleo se fundamenta en:

Por un lado, la importancia de adecuar los niveles de formación a las necesidades del mercado de trabajo y el logro de una buena combinación entre inflación y desempleo.

Por otro, las ineficiencias que afectan al proceso de búsqueda de empleo mermando la efectividad del proceso de colocación, junto a los fundamentos microeconómicos de la rigidez salarial y sus efectos sobre el paro.

Los parados al no competir eficazmente en el mercado de trabajo acentúan las presiones salariales por parte de los "insiders", lo que impide que bajen los salarios, se ajuste el mercado de trabajo y por consiguiente disminuya el paro.

Las políticas activas actúan sobre la eficacia con que los parados buscan empleo. Pretenden por tanto motivarles, mejorar el nivel formativo y evitar un alargamiento del período de desempleo.

La razón es que dicha eficacia se ve afectada por la duración del período de desempleo, influyendo negativamente en las cualificaciones y motivación de los parados, y afectando a la selección y percepción de los parados por parte de los empresarios.

La eficacia en la búsqueda también puede verse afectada por la tasa de sustitución y la duración de las prestaciones por desempleo y por la mayor exigencia de los empresarios, debido a que las leyes de protección del empleo pueden reducir los incentivos a la contratación.

En este caso, la respuesta más común es la reforma de los regímenes de protección por desempleo y la introducción de medidas flexibilizadoras del mercado laboral. Aunque no debemos olvidar el papel que pueden jugar las políticas activas, al vincular directamente la continuidad de las prestaciones por desempleo a la búsqueda activa de empleo por parte de los beneficiarios y a su participación en las medidas activas propuestas.

2. POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO

2.1. Concepto y evolución

La idea de una política activa de mercado de trabajo aparece en los años 50 y 60. En su origen confluyen el concepto sueco original de política activa de mercado de trabajo y el concepto de aprovechamiento de la mano de obra surgido en los Estados Unidos.

En el caso de Suecia, el surgimiento de la misma se produce en un contexto de una política anti-inflacionista en los años 50 con el fin de prevenir la aparición de estancamientos inflacionistas⁵⁶. La mejora del equilibrio del mercado de trabajo se acomete a través de una actuación selectiva sobre la oferta y la demanda. La ayuda para trasladarse desde sectores de insuficiente demanda hacia otros sectores, la creación directa de empleo y el fomento de la iniciativa privada en esos sectores son los principales ejemplos (Rehn, 1989).

La evolución económica internacional y el progreso técnico exigen movimientos de adaptación de trabajadores y empresarios debido a los cambios constantes en la actividad económica.

⁵⁶ Véase Rehn (1989), págs 173-179.

Por tanto, los gastos en la mejora y reajuste de los recursos humanos deben ser considerados no como un coste, sino como una inversión en adaptación. La participación de los agentes sociales en el diseño y evaluación de las políticas activas es básica en el caso sueco.

En el segundo caso, el fenómeno del desempleo progresivo acaecido en Estados Unidos a principios de los años 60, pone de manifiesto la existencia de un nivel insuficiente en la cualificación de la mano de obra como la principal causa de dicho desempleo.

La formación y la readaptación profesional eran la clave para eliminar la mencionada inadecuación. "La política de mano de obra o política de mercado de trabajo se centraba en la creación de empleo en el sector público y en la formación, estableciendo como objetivo ayudar a los grupos desfavorecidos a retornar a la vida activa"⁵⁷.

En este caso, la política de mano de obra no se consideraba como un medio para aumentar las posibilidades de reactivación no inflacionista de la demanda. Por eso no se disponía de una gama de instrumentos de actuación sobre el mercado de trabajo tan variada como en el caso de Suecia.

Según la OCDE, "La integración de los enfoques sueco y americano constituía el objetivo principal de la política activa de mercado de trabajo. Aunque pretendía incidir también sobre la relación entre el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y el crecimiento económico"⁵⁸.

⁵⁷ Véase el informe "Políticas de mercado de trabajo para la década de los noventa", OCDE (1990), pág 31.

⁵⁸ Véase el informe citado OCDE (1990), pág 31.

La concepción de la política activa se explicita en la Recomendación de 1964 del Consejo de la OCDE y tiene continuidad en los informes de seguimiento de 1966, 1968 y 1970. El resultado se manifiesta en el incremento de las medidas sobre formación, colocación, creación de empleo y las destinadas a los grupos desfavorecidos.

En el informe de 1970, la política activa de mano de obra (denominación al uso en aquella época) era presentada como un instrumento para frenar el deterioro de la relación entre inflación y desempleo.

En 1976 se adoptó una nueva Recomendación cuyo objetivo era alcanzar el pleno empleo sin crear tensiones inflacionistas suplementarias. Además, se constata la necesidad de poner en marcha de programas de creación de empleo destinados a los grupos más afectados por la crisis. Sin embargo, hay que tener en cuenta las limitaciones derivadas de la inflación, la balanza de pagos y el presupuesto.

En los años 80, los objetivos de la política de mercado de trabajo viraron hacia la flexibilidad y el ajuste del mercado de trabajo con el fin de facilitar el cambio estructural en el que ya estábamos inmersos. Esta concepción cuestionaba las normas sociales establecidas, por lo que no tuvo una aprobación general.

La conciliación de la eficiencia económica con la equidad social refleja la actitud del Comité de Mano de Obra y Asuntos Sociales en los debates sobre las medidas orientadas a la oferta de trabajo (formación, búsqueda de empleo y colocación).

El informe de la OCDE de 1990 sobre el nuevo marco para las políticas de mercado de trabajo recoge los principios de política activa de mercado de trabajo establecidos por las Recomendaciones

del Consejo de 1964 y 1976.

El desafío consiste en asegurar la reinserción de los parados de larga duración y de otros colectivos desfavorecidos. El poder ofrecer a todos una oportunidad en una economía cambiante, refleja la idea de que la política de mercado de trabajo puede conseguir a la vez los objetivos de eficiencia y de equidad⁵⁹.

Los objetivos de la política activa de mercado de trabajo que se derivan del citado informe de la OCDE de 1990 son los siguientes:

1. Movilizar los recursos humanos concediendo prioridad a la formación, colocación y reinserción de los desempleados, los inactivos y los beneficiarios de la ayuda social. Se pretende romper el círculo de dependencia y reducir las desigualdades en el acceso al empleo para que todos los trabajadores sean más competitivos en el mercado de trabajo.
2. Desarrollar cualificaciones adaptadas al empleo para minimizar el déficit de personal cualificado y estrechar la coordinación con la política de enseñanza y de formación. A su vez, fomentar la participación de las empresas en la formación de los trabajadores.
3. Promover un espíritu de búsqueda activa prestando una amplia gama de servicios tanto a los demandantes de empleo como a las empresas. El objetivo será aumentar la eficiencia del mercado de trabajo. Los servicios públicos de empleo juegan aquí un papel fundamental, conjugando los objetivos a corto plazo (colocación inmediata) con los objetivos a largo plazo (formación).

A pesar de las diferencias en cuanto a los objetivos y a la concepción de la política activa de mercado de trabajo (reflejados

⁵⁹ Dicho reto es mayor si tenemos en cuenta condicionantes demográficos (menos jóvenes que accederán a los mercados de trabajo) y tecnológicos (las nuevas tecnologías exigirán mayor cualificación e inversión en capital humano).

en las diversas recomendaciones e informes) la importancia de las políticas activas ha ido en aumento en los países miembros de la OCDE. En resumen, podemos destacar la coincidencia en torno a tres grandes orientaciones:

1. La promoción de los recursos humanos y su adaptación a los cambios estructurales con el fin de fomentar el crecimiento económico.
2. La mejora de la aptitud para el empleo de los grupos desfavorecidos y de las oportunidades de empleo que se les ofrecen, contribuyendo así a la igualdad social.
3. El establecimiento de un compromiso entre inflación y desempleo. El objetivo es estabilizar el empleo en los periodos de contracción coyuntural de la actividad, a la vez que se eliminan los estrangulamientos del mercado de trabajo en los periodos de expansión.

2.2 Definición y contenido

Nuestro primer objetivo es definir qué entendemos por política activa de mercado de trabajo y dónde situamos a la misma en el marco de las políticas de mercado de trabajo o empleo.

Existen diversas definiciones que se diferencian por su carácter estricto o extenso:

Una primera definición, estricta por excelencia, concibe a las políticas activas de mercado de trabajo como una serie de medidas que tratan de mejorar la empleabilidad del desempleado. El sistema de protección del desempleo tendrá una clara relación con las potencialidades de las medidas activas. La activación de las medidas pasivas será clave para incentivar la búsqueda de empleo y desarrollar programas que aporten una solución duradera a los problemas de desempleo⁶⁰.

Una segunda definición más extensa, hace referencia al conjunto de programas que fomentan la creación de puestos de trabajo allí donde la demanda de trabajo es insuficiente para que haya pleno empleo. Además, contribuyen al reajuste de la mano de obra ante las diferencias intersectoriales o interregionales y ante las variaciones de la estructura de la demanda (Rehn, 1989).

Una tercera definición, hace referencia a los esfuerzos por conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de trabajo a través de una mejor información y unas oficinas de empleo eficaces. En esta definición tendrá cabida el análisis de los servicios públicos de empleo como eje de la política activa. Éstos constituyen a su vez el elemento central de la coordinación y aplicación de las

⁶⁰ La activación implica no limitarse a garantizar unos ingresos, sino vincular la prestación por desempleo a la participación del parado en acciones que mejoren su empleabilidad.

distintas medidas activas.

Llegados a este punto, sería interesante encuadrar a las políticas activas dentro de las (PMT) con la intención de definir el lugar que ocupan en el conjunto de medidas que conforman la estrategia de lucha contra el desempleo.

Podemos establecer dos clasificaciones al respecto segúnelijamos como criterio la implicación de gasto público o no, o el ámbito de actuación, ya sea sobre la oferta o la demanda de trabajo, que tienen las medidas activas.

En el primer caso la clasificación se estructura de la siguiente manera (OCDE, 1990):

Medidas que no reflejan gasto público

- 1) Mecanismos de fijación de salarios: la modificación del salario mínimo, la flexibilidad en las normas salariales, con una mayor vinculación a la productividad o a los beneficios empresariales y la evolución de los tipos de negociación colectiva (procesos de centralización o descentralización).
- 2) La legislación sobre empleo y despidos: la flexibilidad del mercado de trabajo en cuanto a los sistemas de contratación, también conocida como flexibilidad cuantitativa o externa. La normativa sobre las causas y procedimientos de despido y su relación con los costes del mismo.
- 3) La ordenación sobre el tiempo de trabajo: el concepto de reordenación-reducción del tiempo de trabajo representaría muy bien el tipo de medidas comprendidas en este apartado. Podemos destacar las siguientes: la reducción de la jornada laboral, la flexibilidad del tiempo de trabajo a lo largo del año, la incorporación de nuevos turnos de trabajo, el incremento del

período de vacaciones, el incremento de los periodos formativos y el fomento del trabajo a tiempo parcial.

Medidas que si reflejan gasto público

- 1) Programas activos: servicios de empleo, formación, ayuda a la contratación y medidas de ayuda específicas a jóvenes y a minusválidos.
- 2) Programas pasivos: prestaciones por desempleo y programas de jubilación anticipada.

Las políticas activas se incluyen dentro de las medidas que comportan gasto público y conforman los programas activos relativos al mercado de trabajo⁶¹. Esto nos permitirá valorar la importancia de las diferentes medidas y efectuar comparaciones internacionales en cuanto al esfuerzo de los diversos países, en pasar de una concepción pasiva (de garantía de ingresos y estática) a otra activa y dinámica destinada a favorecer la reinserción en el circuito del empleo.

La otra clasificación se basa en la distinción entre medidas que inciden sobre la oferta de trabajo, sobre la demanda de trabajo o sobre la interacción entre ambas. Las políticas activas estarán representadas en los tres tipos de medidas.

Podemos distinguir las siguientes medidas de política de mercado de trabajo⁶²:

- 1) Medidas que inciden sobre la oferta de trabajo:

⁶¹ Autores como Casey y Bruche (1985) consideran también como políticas activas parte de la normativa laboral aunque no comporte gasto presupuestario.

⁶² Véase Cuadrado (1995), pág 281.

- medidas relacionadas con la edad de escolarización y con la edad de jubilación como forma de modificar la magnitud de la oferta de trabajo.
- medidas formativas para mejorar la calidad de la oferta de trabajo.
- medidas vinculadas a las prestaciones por desempleo.
- programas de inserción en el mercado de trabajo.
- medidas relacionadas con la reordenación y reducción del tiempo de trabajo.

2) Medidas que inciden sobre la demanda de trabajo:

- los incentivos a la creación de empleo a favor de colectivos especialmente afectados por el desempleo (parados de larga duración, mayores de 45 años, jóvenes, minusválidos...).
- la disminución de los costes empresariales (cuotas a la Seguridad Social, política de rentas, incentivos fiscales para la formación continua).
- la flexibilización del mercado de trabajo (sistemas de contratación, costes de despido, salario mínimo...).

3) Medidas que inciden sobre la oferta y demanda de trabajo:

- el fomento de las iniciativas locales de empleo.
- la creación y mejora del funcionamiento de las agencias públicas de empleo.
- la autorización de agencias privadas colocación.
- el apoyo financiero y fiscal a la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores.
- la subvención y desarrollo de acciones formativas para los desempleados.
- la realización de previsiones sobre las necesidades del mercado de trabajo a corto, medio y largo plazo.

- el fomento de la contratación en régimen de aprendizaje y formación.

Por tanto, creemos que las políticas activas de mercado de trabajo tienen como principal objetivo la mejora del funcionamiento del mercado laboral, permitiendo a los trabajadores aprovechar las oportunidades que se presentan. Un mejor ajuste de la oferta y la demanda de trabajo y el mantenimiento de los parados en contacto con el mercado laboral pueden contribuir a una reducción del desempleo. Al mismo tiempo, dichas políticas pueden mejorar las perspectivas de empleo de los demandantes menos cualificados y de los parados de larga duración.

El incremento de la eficacia del mercado de trabajo no tiene porque estar reñido con la equidad. Es en este punto donde las políticas activas adquieren una significación especial que las convierte en un instrumento adecuado para intentar reducir el núcleo duro del desempleo.

Contenido

El contenido de la política activa de mercado de trabajo es sistematizado en el informe "Nuevo marco para las políticas de mercado de trabajo" presentado por la OCDE en 1990 y aprobado en 1992 por los ministros de trabajo de los países miembros.

Esta estructura, aunque con pequeñas variaciones, será utilizada por los diferentes países y por otras instituciones como la OIT y la Comisión Europea, siendo ésta objeto de un análisis detallado en el siguiente capítulo.

La política activa de mercado de trabajo se puede centrar en tres grandes ejes:

- A. Servicios de empleo: actividades de colocación, información, orientación y asesoramiento.
- B. Medidas de formación.
- C. Ayudas al empleo (contratación, autoempleo y creación directa de empleo).

Siguiendo la metodología de la OCDE analizaremos que tipo de programas corresponden a cada uno de los ejes descritos.

La importancia clave del SPE en la configuración de las políticas activas y en su relación con las prestaciones de desempleo requerirá de una atención especial, al margen de su carácter de eje propio de la política activa.

A. El primer eje de la política activa tiene como principal objetivo la preparación para la búsqueda de empleo. El sistema de información pretende cubrir el mercado de trabajo y posibilitar el encuentro de demandantes y empleadores. Esta faceta será la menos comprometida, pues se limitará a facilitar el proceso de colocación.

Pero para muchos trabajadores esa faceta no es suficiente y requieren asesoramiento sobre diferentes métodos para la búsqueda intensiva de empleo y orientaciones sobre la formación a seguir. También los empresarios pueden necesitar asesoramiento en materia de contratación, de previsión de empleo, de aprovechamiento de los recursos humanos y sobre las nuevas formas de organización del trabajo.

Estos servicios son imprescindibles para prevenir que los demandantes de empleo devengan parados de larga duración. Las medidas más intensivas se dirigen precisamente a éstos, con el fin de evitar que pierdan el contacto con el mercado de trabajo. La

pérdida de cualificaciones y autoconfianza y los prejuicios de los empleadores justifican una mayor intensidad en las medidas destinadas a dicho colectivo.

Otros colectivos como los jóvenes y las mujeres también son objeto de una especial atención por parte del SPE. Dicho servicio puede contribuir a la vez a la mejora de la eficiencia del mercado de trabajo y al fomento de la igualdad de oportunidades de empleo.

B. El segundo eje lo constituye la formación en un sentido amplio (formación de desempleados adultos, formación de adultos ocupados, formación de jóvenes e incluso la formación de minusválidos). A menudo estas dos últimas se consideran aparte en la clasificación del gasto público dedicado a programas sobre el mercado de trabajo.

Existen cuatro grandes grupos de programas con un componente de formación al margen de la formación orientada a los minusválidos.

1. Formación ocupacional: es la destinada a los desempleados adultos que tienen dificultades para encontrar un puesto de trabajo que responda a sus aptitudes e incluso a las personas amenazadas de desempleo. Esta formación se imparte de forma mayoritaria en centros académicos públicos o privados, aunque no es inusual que la formación se imparta dentro de la empresa.

2. Formación continua: a menudo se trata de subvenciones pagadas a las empresas para la formación de personal en general, aunque también se canaliza la formación a través de instituciones públicas. Estos programas son muy heterogéneos, orientándose principalmente a trabajadores sin cualificación o semicualificados.

3. Formación profesional: destinada a facilitar la transición de la escuela a la vida activa de los jóvenes que están en segundo

ciclo de la enseñanza secundaria. Los sistemas de aprendizaje representan muy bien este tipo de programas, impartándose la formación tanto en centros escolares como en las empresas.

4. Programas de garantía social: a diferencia de los anteriores que tenían una orientación general, éstos tienen un carácter selectivo. El principal grupo objetivo es el de los jóvenes que no siguen la enseñanza ordinaria de segundo ciclo o una enseñanza profesional normal y que no consiguen encontrar empleo. El objetivo es disuadir del abandono escolar y fomentar el retorno a los cauces ordinarios de enseñanza y formación, organizando cursos de recuperación de conocimientos básicos y sistemas de iniciación al trabajo.

5. Programas de readaptación profesional: están orientados a los minusválidos y se consideran como un caso particular de formación y adaptación, desarrollándose dichas actividades en centros especiales. Se intenta valorar qué clase de trabajo son capaces de desempeñar y qué tipo de adaptaciones serán necesarias en su lugar de trabajo.

C. El tercer eje sobre el que se estructura la política activa de mercado de trabajo puede englobarse bajo la denominación de ayudas al empleo.

Estos programas favorecen de manera selectiva el empleo de parados y de colectivos con dificultades de inserción en el mercado de trabajo.

Existen cuatro programas de ayudas al empleo:

- ayudas en el empleo regular en el sector privado.
- ayuda a los desempleados que crean empresas.

- creación de puestos de trabajo en el sector público.
- programas de empleo destinados a los minusválidos.

1. Ayudas al empleo permanente en el sector privado: Pueden orientarse a ciertas categorías de trabajadores o por el contrario, destinarse a todos los empleadores que aumenten su plantilla por encima de un nivel determinado. La gran mayoría de los programas adopta la forma de subvenciones en favor de grupos objetivo.

Las subvenciones a la contratación tienen un carácter temporal, pagándose en el momento de la contratación y con la condición de que no se despidan a otros asalariados de la empresa. En ciertos casos se puede aplicar a favor del mantenimiento en su puesto de trabajo de personas cuyo empleo está amenazado. Al margen de la subvención, la ayuda al empleo permanente en el sector privado también se articula a través de deducciones fiscales o bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social.

No se incluyen en este programa las subvenciones que cubren los costes de capital de las empresas, ni tampoco las subvenciones de carácter general en favor del empleo, ni las que se pagan a todos los trabajadores de ciertas regiones.

2. Ayuda a los desempleados que crean empresas: este programa comprende la ayuda financiera a los desempleados que inician su propio negocio y ejercen una actividad independiente. Las ayudas se asocian a los sistemas de prestaciones de desempleo.

Dichas prestaciones, capitalizadas al iniciarse el período de desempleo o pagadas durante un período determinado, se completan a menudo con una serie de subvenciones especiales o préstamos a un interés reducido.

En este programa también se incluyen servicios de asesoramiento y orientación profesional para la puesta en marcha de una empresa.

El estudio de viabilidad de la idea propuesta, la formación para la gestión empresarial y el seguimiento de la evolución del proyecto son parte esencial de la estrategia de apoyo al autoempleo.

3. La creación directa de empleo en el sector público: Este programa es de carácter temporal, asignando a los desempleados a los puestos de trabajo durante períodos limitados. En algunos casos los empleos pueden tener un carácter permanente, sea en el sector público o en organizaciones sin ánimo de lucro. Los desempleados con graves dificultades de inserción en el mercado de trabajo serán los beneficiarios de esos empleos permanentes. Las actividades de interés local serán el principal destino tanto en los empleos temporales como en los permanentes.

4. Empleos destinados a los minusválidos: este programa incluye tanto las ayudas a la contratación para puestos de trabajo normales como para la creación directa de empleos. También se considera la obligación de incorporar un determinado porcentaje de minusválidos a la plantilla de las empresas.

Los contenidos de los programas activos relacionados con el mercado de trabajo pueden clasificarse también en base a un análisis por objetivos de acción. La distinción separa a los programas que apuntan a objetivos económicos de los que se dirigen a objetivos sociales⁶³.

La mayoría de los programas activos intentan facilitar el acceso a los puestos de trabajo fijos y mejorar el ajuste del mercado de trabajo. Pero también existen programas activos que ofrecen actividades fuera del mercado de trabajo. Los primeros responden a objetivos económicos, mientras que los últimos responden

⁶³ Véase OCDE (1990), págs 107-111.

a objetivos sociales.

Según este criterio los podemos clasificar de la siguiente manera:

Programas que responden a objetivos económicos:

- Formación de desempleados adultos y de personas amenazadas de desempleo.
- Medidas destinadas a los jóvenes desfavorecidos o en situación de desempleo.
- Ayudas al empleo permanente en el sector privado.
- Ayudas a los desempleados que crean empresas.
- Readaptación de minusválidos.
- Ayudas a la contratación de personas con minusvalías.
- Formación de adultos ocupados.
- Aprendizaje y otros tipos de formación general de los jóvenes.

Programas que responden a objetivos sociales:

- Creación directa de empleo en el sector público o en el tercer sector⁶⁴.
- Trabajo protegido para minusválidos.

En este último grupo de programas también se incluirían los programas pasivos relativos al subsidio de desempleo y a la jubilación anticipada.

⁶⁴ El tercer sector se sitúa entre el sector público y el sector privado y hace referencia a una serie de actividades que se centran en la economía social. Su principal objetivo no es la maximización del beneficio, sino la provisión del servicio, por lo que es conocido como sector no lucrativo. Este sector está estrechamente relacionado con las iniciativas locales de empleo y con la satisfacción de las nuevas necesidades de la sociedad.

Los programas relativos al primer eje de la política activa (servicios del empleo) no tienen cabida en la clasificación precedente, pues resulta imposible dividir su contenido en partes.

Estos programas poseen una función general que se refleja en el peso que los Servicios Públicos de Empleo tienen en la definición y coordinación de las políticas activas de mercado de trabajo. Al mismo tiempo intentan activar el subsidio de desempleo, vinculándolo a las diversas medidas activas.

Acotaciones en relación a los datos estadísticos sobre políticas activas:

La comparación del contenido de la política activa se articula en base a los presupuestos dedicados al mercado de trabajo y al número de participantes en cada uno de los programas. Pero la dificultad radica en las diferencias existentes entre los mecanismos institucionales de cada país, reflejando tradiciones, prioridades y hábitos nacionales. Los datos utilizados pondrán el énfasis en aspectos cuantitativos, marginando a los aspectos cualitativos de la política activa.

Otra dificultad surge cuando en algunos países el sector privado juega un papel importante en la mejora de los resultados del mercado de trabajo. Sus datos aparecen entonces como menos significativos de lo que lo son en realidad. Los datos presupuestarios pueden servir, aunque con cautela, de orientación sobre como los gobiernos priorizan su actuación en el mercado de trabajo.

Estos datos, al ser registrados a posteriori, no permiten discernir si los programas son eficaces y suficientes para responder a las necesidades.

Por un lado, el hecho de que un país dedique pocos recursos a las políticas activas de mercado de trabajo implica que no tiene grandes problemas, o bien que no concede una gran prioridad a la solución de los mismos, o que los instrumentos son inapropiados e ineficaces. Por otro lado, que un país destine muchos recursos puede significar que tiene un grave problema de desempleo, o que el gasto es ineficaz e insuficiente o ambos a la vez.

El sistema de clasificación de los gastos destinados al mercado de trabajo requiere de algunos comentarios y aclaraciones⁶⁵:

1. Se intentan incluir todos los gastos con independencia del sector o del nivel de administración pública responsable, aunque el gasto a nivel descentralizado no siempre es recogido de forma completa.
2. La contribución financiera de organismos públicos o privados cofinanciados por las autoridades centrales no se considerará parte del presupuesto nacional. La razón es que estos organismos centran su aportación en objetivos como el desarrollo local y la protección del medio ambiente y no estrictamente en el mercado de trabajo.
3. No se distingue entre el gasto financiado por el Tesoro y el financiado por otras fuentes, públicas o semipúblicas. Únicamente se considera gasto procedente de las reducciones de impuestos o de cotizaciones a la Seguridad Social, aquél que se deriva de las medidas centradas en colectivos específicos del mercado de trabajo. Quedan excluidas por tanto reducciones generales de impuestos, medidas que incentiven la reducción del tiempo de trabajo..

Por último, la distribución del gasto en programas activos puede dividirse en cinco grandes categorías de utilidad para la

⁶⁵ Véase OCDE (1990), págs 173-174.

comparación internacional⁶⁶:

- 1) Administración y servicios de empleo (corresponde en gran medida al primer eje de la política activa).
- 2) Formación profesional (segundo eje).
- 3) Medidas en favor de los jóvenes (segundo y tercer eje).
- 4) Medidas de ayuda a la contratación (tercer eje).
- 5) Medidas en favor de los minusválidos (segundo y tercer eje).

A pesar de las limitaciones e insuficiencias de los datos presupuestarios, pensamos que son un instrumento útil de cara a efectuar comparaciones internacionales. Con este propósito los utilizaremos más adelante. Tanto para analizar el esfuerzo en políticas activas de los diferentes países como para valorar en lo posible su eficacia potencial.

No obstante, la distinción cada vez más borrosa entre programas activos y pasivos y el surgimiento de nuevas formas de política está haciendo replantear a la OCDE, en colaboración con EUROSTAT, la metodología de clasificación, hasta el punto de sustituir las actuales categorías en base a programas por otra clasificación basada en tipos de acción e introduciendo información cualitativa que nos permita clasificar las medidas en función de varios criterios (OCDE, 2001P).

⁶⁶ Ver OCDE (1988P), cap 3.

2.3. El Servicio Público de Empleo

El objeto de este epígrafe es analizar la relación entre el SPE y las políticas activas de mercado de trabajo (relación que se refleja en la evolución de las funciones del SPE). Pero antes creemos interesante detenernos a analizar su papel como mecanismo de intervención en el mercado de trabajo.

El interés por el buen funcionamiento del mercado de trabajo ha motivado la presencia de sujetos públicos como mecanismo de intervención. En un primer momento a través de iniciativas de las entidades locales y después por medio de la creación de los servicios públicos de empleo. La necesidad de mejorar la información sobre el mercado de trabajo fue la que determinó la aparición de mecanismos de intervención (Rodríguez-Piñero, 1994).

La intervención en el mercado de trabajo implica la presencia de terceros cuya función es contribuir a la celebración de acuerdos entre oferentes y demandantes. Pero la intervención no es únicamente pública, sino que la iniciativa privada juega un papel importante en este campo. Aunque en muchas ocasiones se han limitado sus posibilidades de acción como veremos en este mismo epígrafe.

Modelos de intervención en el mercado de trabajo:

Existen dos modelos de intervención que se han extendido en los países occidentales ocupando un papel central en el funcionamiento del mercado laboral (Rodríguez-Piñero, 1994).

En el primer modelo, los agentes colaboran en la contratación reuniendo la información disponible sobre ofertas y demandas de trabajo, relacionando de forma adecuada a trabajadores y empresarios. Estos agentes no actúan ofreciendo y contratando servicios laborales, sino como mediadores entre oferta y demanda de

trabajo. Este modelo es conocido como actividades de colocación o de mediación en el mercado de trabajo.

En el segundo modelo, los agentes no se limitan a mediar entre oferta y demanda, sino que actúan a la vez como oferentes y demandantes. La actividad de estos agentes consiste en la contratación de trabajadores para suministrarlos a otras empresas que requieren de sus servicios. Este modelo es conocido como actividades de préstamo de mano de obra.

Los dos modelos intervienen directamente en el mercado de trabajo. Son mecanismos de regulación del mismo y pueden convertirse en una actividad con ánimo de lucro que satisface las necesidades de personal de las empresas. Pero también existen diferencias, ya que la importancia de ambos modelos es muy distinta.

El suministro de mano de obra se ciñe a determinadas demandas de trabajo y a colectivos específicos de trabajadores. Su aparición ha sido más tardía que la mediación y menos extendida en las economías europeas. Mientras la mediación es un mecanismo útil para satisfacer cualquier oferta de trabajo de las empresas, el prestamismo laboral es un instrumento de flexibilidad centrado en ofertas de trabajo muy precisas.

La organización de estos mecanismos de intervención puede basarse en agentes privados o en agentes públicos. Ambos tipos de agente pueden actuar en un mercado abierto o en régimen de monopolio. La finalidad de los servicios de empleo puede o no ser lucrativa.

La iniciativa privada actúa en un mercado de competencia más o menos libre, con o sin finalidad lucrativa. Distinguimos entre agencias privadas de colocación y empresas de trabajo temporal,

representando la primera el modelo de colocación y la segunda el modelo de prestamismo laboral.

La iniciativa pública no tiene finalidad lucrativa y desempeña el papel que corresponde al Estado en el mercado de trabajo. En la actividad de colocación la presencia de dicha iniciativa es abrumadora. Se organiza a través de la creación de servicios públicos de empleo que actúan de forma gratuita. Se limita la iniciativa privada acotando su actuación a ciertos sectores del mercado de trabajo, sometiéndola a múltiples controles y requisitos, aceptando únicamente las agencias no lucrativas, o reconociendo el monopolio de los servicios públicos de empleo.

Por otro lado, en la actividad de prestamismo laboral el lugar principal lo ocupa la iniciativa privada. Las empresas de trabajo temporal compiten entre sí con una finalidad indudablemente lucrativa. La iniciativa pública se limita al control de la actividad de dichas empresas.

La actitud por parte del Estado en materia de colocación ha sido tradicionalmente restrictiva con la iniciativa privada. Una mayor tolerancia con el prestamismo laboral, aunque con numerosos controles y en un marco normativo muy rígido que parece haber empezado a transformarse.

¿ Qué es lo que justifica el monopolio público en la intermediación en el mercado de trabajo ?⁶⁷

Podemos citar argumentos de tipo moral como:

1. el carácter reprobable de la existencia de un intermediario que se lucra de los trabajadores que buscan empleo.

⁶⁷ Véase Boletín del Círculo de Empresarios nº57 (1993) págs 244-246.

2. las actividades de las agencias privadas con ánimo de lucro tienen objetivos particulares que no siempre son compatibles con los derechos de los trabajadores.

También pueden esgrimirse argumentos de índole económica en contra de las agencias privadas:

1. la existencia de economías de escala en la casación de ofertas y demandas de empleo justificaría la existencia de una única agencia capaz de aprovecharlas. La existencia de agencias privadas supondría una pérdida de eficiencia de las públicas.

2. La dispersión de la información derivada de la coexistencia de ambos tipos de agencia podría dificultar la transparencia del mercado de trabajo.

3. las agencias privadas de colocación pueden concentrarse en los segmentos del mercado de trabajo que les resulten más rentables.

Como consecuencia, los trabajadores con mayores dificultades resultarían discriminados, estando las agencias públicas obligadas a ocuparse de ellos.

4. Es posible que se acentúen las distorsiones en el mercado de trabajo si las agencias privadas se concentran en ocupaciones con una mayor escasez de oferta de trabajo.

5. Si no se establece una cierta regulación de aquéllas, podría producirse fraude y explotación de los trabajadores.

Existen también argumentos económicos en favor de las agencias privadas basados en la libertad y en la competencia:

1. la mejora de la eficacia de la intermediación en el mercado de trabajo y su contribución a la creación de empleo.

2. la mejora de la eficiencia de las agencias públicas al tener que competir con las privadas.

3. el aumento de la transparencia del mercado de trabajo al

canalizar ofertas de empleo que no siempre llegan a través de las agencias públicas.

Pero esta confrontación no se produce en el modelo de prestamismo laboral, porque es considerado como un mecanismo marginal y con efectos menores sobre el mercado de trabajo. Por eso no se ha planteado la necesidad de una intervención pública.

A pesar de todo lo anterior, creemos que si han existido recelos en base a la convicción de que no se puede obtener un lucro a costa del trabajo ajeno y porque la estructura triangular derivada de las empresas de trabajo temporal puede lesionar los derechos de los trabajadores.

Transformación de los servicios públicos de empleo

La transformación de los servicios públicos de empleo es una constante en los últimos años, comportando el abandono de su cómoda posición de monopolio y la actuación en un mercado de trabajo abierto acorde con la lógica de la competencia. La eliminación del monopolio implicará la afectación de sus dos acepciones⁶⁸:

1. ningún empleador puede contratar a un trabajador sin notificar previamente al SPE su oferta de trabajo y sin que éste figure en los ficheros de solicitantes de empleo.
2. consiste en prohibir que haya intermediario alguno al margen de la agencia pública, pudiendo los empleadores contratar directamente a los trabajadores que les interesan. Es esta segunda acepción la que mejor representa el sentido de la ruptura del monopolio de los servicios públicos de empleo en la actividad de colocación.

⁶⁸ Véase Casas y Palomeque (1994) Relaciones Laborales n°6/7 págs 236-237.

La propia experiencia del monopolio público nos puede ser útil para explicar su progresiva desaparición, ya que a menudo no garantiza al servicio público de empleo un lugar dominante en el mercado de trabajo. El éxito de las actividades de colocación del SPE se mide por la proporción del total de contrataciones que se realizan directamente con su ayuda (cuota de mercado)⁶⁹.

Por el contrario, los intermediarios privados han ido perdiendo poco a poco su mala reputación gracias a una imagen de profesionales capaces de innovar en materia de técnicas de colocación, de reglamentarse ellos mismos y de respetar los derechos de los trabajadores. Esas técnicas, permiten ofrecer a los empleadores un servicio muy apreciado de selección de candidaturas inmediatamente incorporables a la actividad de las empresas.

“Los métodos de nueva colocación del personal con calificaciones anticuadas o que sobra (outplacement) tienen una gran repercusión social. Dichos métodos evitan recurrir a procedimientos de despido caros y dolorosos”⁷⁰. La capacidad de innovación de las agencias privadas de colocación les ha concedido una legitimidad que lleva a los organismos públicos a aplicar dichas innovaciones en sus propios métodos de colocación.

Según Ricca (1988) el monopolio resulta incompatible con el concepto de eficacia. Los diversos organismos que se dedican a actividades de colocación pueden organizar el mercado de trabajo mejor que una entidad única encargada de armonizar todas las ofertas y demandas de empleo.

El mantenimiento de la situación de monopolio del SPE ha sido

⁶⁹ Para un análisis detallado véase El informe sobre el Empleo en Europa (Comisión Europea, 1996).

⁷⁰ Véase Ricca (1988) RIT vol 107 n°1 pág 55.

socavado en la práctica por la elaboración de una reglamentación sobre las agencias de trabajo temporal, diferenciada de las agencias de colocación remuneradas. Pero no solo es este hecho el que abre una brecha en la posición de monopolio, sino que también aparecen diversos organismos para dar respuesta a las demandas de los empleadores.

Limitar la prohibición a la colocación privada tradicional resulta inoperante, pues es muy fácil esquivarla. "Las agencias de alquiler de trabajadores para un plazo indeterminado en los Estados Unidos, las sociedades de subcontratación de mano de obra y las sociedades de asesoramiento en materias de gestión de personal y actividades de "outplacement" son ejemplos de la permisividad en materia de apoyo a la contratación"⁷¹. Todo lo anterior no es coherente con una legislación que prohíbe la colocación privada.

El mantenimiento del monopolio choca con un análisis de la oportunidad económica. Algunas colocaciones de personal de dirección altamente especializado son muy costosas por lo que el SPE prefiere que actúen agencias de colocación especializadas⁷². Esto evita gravar en exceso su presupuesto y desatender a los empleadores más exigentes.

En el caso de la Unión Europea, la libre circulación de trabajadores ha abocado a la desaparición del monopolio, ya que resulta muy difícil la coexistencia entre países que prohíben y países que autorizan la existencia de agencias de colocación privadas.

⁷¹ Véase Ricca (1988) RIT vol 107 n°1 pág 57.

⁷² Este caso particular responde a la actividad de los caza talentos (headhunters) que supone la búsqueda de un candidato incluso entre quienes no pretenden solicitar un empleo.

Una vez constatada la tendencia a la desaparición del monopolio, cabe distinguir qué tipo de relaciones pueden establecerse entre los servicios públicos de empleo y las agencias u organismos de colocación privados. Por la experiencia de los países en donde coexisten ambos, las relaciones son a la vez de control, competencia y colaboración.

El control, reforzado a través de la autorreglamentación, impedirá los posibles abusos y violaciones de los derechos de los trabajadores.

La competencia será inevitable a la hora de conseguir parcelas comunes en el mercado de trabajo.

La colaboración supone implicar a las agencias privadas en la función de análisis estadístico de los mercados que abarcan. La recopilación y entrega al SPE de datos precisos sobre sus operaciones contribuirá a un mejor conocimiento del mercado de trabajo.

Relación entre las políticas activas y el servicio público de empleo:

La crisis económica y su persistencia marcan un cambio en el tratamiento de los SPE. Se modifican sus funciones, su organización interna, sus procedimientos de actuación y los criterios de evaluación de su eficacia y eficiencia. El objeto de estos cambios es adaptarse a una nueva situación caracterizada por unas altas tasas de paro⁷³.

Como consecuencia, los servicios públicos de empleo se afianzan como un eje de las políticas activas. A su vez constituyen el

⁷³ Véase Valdés (1993) Relaciones Laborales nº16/17.

principal instrumento para gestionar las diferentes medidas activas. Por tanto, además de actuar como mediador y pagar las prestaciones de desempleo, el SPE es responsable en distintos grados de la aplicación de las políticas activas de mercado de trabajo.

La eficacia de las políticas activas requiere del SPE como elemento clave. Aunque éste no es responsable de concebir y poner en práctica todas las medidas activas en todos los países de la OCDE, si desempeña a menudo un papel coordinador.

En los casos que dichas medidas conllevan el pago de prestaciones o la concesión de subvenciones a los empresarios, el servicio público de empleo tiende a decidir la admisión de los parados a los programas adecuados.

La mejora de la coordinación de funciones es deseable por dos motivos⁷⁴:

1. facilita el control de los perceptores de prestaciones y la ayuda en la búsqueda de empleo. En ausencia de ese control, las personas dedicadas a las actividades de colocación y las dedicadas a la administración de las prestaciones corren el riesgo de ocuparse de clientelas radicalmente diferentes.
2. debido al elevado y persistente paro, el SPE debe concentrar sus esfuerzos en la colocación de los parados en los programas activos con el fin de ayudarles a encontrar un empleo más estable.

Según la OCDE (1997) el papel del SPE en el seno de las políticas activas de mercado de trabajo se concreta en:

- a) la integración de las tres funciones básicas del SPE (servicios de colocación y orientación, gestión de las prestaciones y la gestión de los programas activos).

⁷⁴ A pesar de ello, los sistemas integrados siguen siendo la excepción aunque están difundiéndose de forma progresiva. Véase OCDE (1995P) pág 18.

- b) el mantenimiento del contacto regular de los demandantes de empleo con el SPE y la continuación de una búsqueda activa de empleo.
- c) el fomento de la competencia con las agencias de colocación privadas, eliminando la situación del monopolio público en materia de colocación.

El análisis sobre la evolución de los servicios públicos de empleo realizado por Ricca (1995) nos muestra como éstos son el instrumento central en la formulación y ejecución de los programas de mercado de trabajo. Los Estados encomiendan a los SPE una triple tarea:

- Ayudar a los desempleados y facilitar la inserción o reinserción profesional de las personas que buscan empleo.
- Organizar el mercado de trabajo para que las vacantes quedan cubiertas lo antes posible por los trabajadores más competentes y que a la demanda de calificaciones corresponda una oferta adecuada.
- Planificar y poner en marcha unas actividades que permitan generar nuevos empleos.

Funciones del Servicio Público de Empleo

Dicha triple misión abarca una amplia variedad de funciones que podemos agrupar en funciones tradicionales y en nuevas funciones. Aunque en muchas ocasiones, éstas son una ampliación de las funciones iniciales. En primer lugar, comentaremos las funciones tradicionales siguiendo el análisis de Ricca (1995) que distingue las siguientes:

- 1) Gestión del seguro de desempleo: comprende la constatación del derecho a la prestación, el pago de la misma y la comprobación de la situación de desempleo y de la búsqueda activa de empleo.
- 2) Colocación y prospección: el objetivo es la distribución óptima de los recursos humanos del país, evitando que existan a la vez puestos vacantes y trabajadores inactivos. De esta manera se pretende dar a todos los trabajadores las mismas oportunidades de encontrar un puesto de trabajo.

El contacto con los solicitantes de empleo es necesario para preseleccionar a los candidatos para un puesto de trabajo.

Para ello se requiere actualizar la solicitud de empleo y determinar en una entrevista las dificultades de colocación y las medidas oportunas (formación, subvenciones, etc.).

La prospección consiste en el establecimiento metódico de contactos con todos los empleadores de la zona, proporcionándoles información sobre la gama de servicios que ofrecen las oficinas de empleo.

- 3) Información y orientación profesional: la información comprende las posibilidades de empleo, de formación, de inserción profesional y las medidas especiales en favor del empleo. La orientación o asesoramiento profesional recurre al conocimiento de la persona (actitud, capacidad, gustos y aspiraciones) con el objeto de ayudarla a conocerse mejor y escoger bien su propio itinerario.
- 4) Ayudas a la movilidad: Movilidad geográfica: a) subsidio de desplazamiento para una entrevista con un empleador que haya hecho una oferta de trabajo, b) el pago de gastos de viaje y estancia por tiempo limitado para buscar empleo en la zona que haya una demanda de calificaciones adecuada a sus características,

c) reembolso de los gastos de mudanza y reinstalación.

Movilidad profesional: la ayuda consiste en financiar una formación breve de adaptación con el fin de adquirir una calificación parecida o nueva que tenga demanda en el mercado de trabajo.

Otras funciones menos voluminosas son el empleo de trabajadores extranjeros y la producción de datos sobre el mercado de trabajo⁷⁵. La información procederá de los ficheros de solicitudes de empleo y de ofertas de trabajo.

El análisis estadístico de los datos sobre colocaciones nos permitirá valorar la escasez de personal en los diferentes oficios y profesiones y para diferentes cualificaciones, a la vez que nos informa sobre la eficacia del SPE.

La transformación del SPE conlleva el desarrollo de las anteriores funciones, aunque comporta también novedades en la labor del servicio público de empleo:

- 1) Formas especializadas de colocación: la principal se centra en los trabajadores inadaptados. Se articula a través de la creación de secciones de colocación especiales: éstas evalúan su capacidad profesional y facilitan su reinserción o colocación en instituciones especializadas. Otras formas de colocación se centran en el personal de dirección o administrativo y en trabajadores temporeros.
- 2) Autocolocación: consiste en difundir la información sobre el mercado de trabajo a través de la exposición de ofertas en unos tablones especiales en el SPE, difusión de las ofertas de empleo

⁷⁵ La escasez de mano de obra en algunos sectores de la economía española pone de relieve la importancia de la primera función en una coyuntura como la actual.

por radio, televisión, teletexto, internet... Dichos medios aceleran el encuentro entre las ofertas y demandas de trabajo permitiendo al SPE ampliar sus actividades de colocación.

- 3) Ayuda a los solicitantes de empleo: en este caso son los propios solicitantes quienes se ponen en contacto con los empleadores. Los cursillos para aprender a redactar un curriculum vitae o a presentarse a una entrevista de trabajo son medios para inculcar a los demandantes de empleo una mayor confianza en sí mismos y en sus propias capacidades.

La ayuda se completa con la consulta gratuita de las ofertas de trabajo publicadas en la prensa, el acceso al teléfono, a escribir el curriculum, hacer fotocopias y disponer de una secretaria para contactar con los posibles empleadores. En el plano social la ayuda se centra en facilitar el acceso a una vivienda y en poder encontrar una plaza de guardería.

- 4) Cursillos de orientación profesional: el objetivo es poner en contacto al trabajador con la actividad y ambiente profesionales. Durante unos días en un centro de formación activa, los trabajadores tienen la posibilidad de ensayar realmente sus aptitudes y aficiones, su comportamiento y reacciones en el ejercicio de la actividad.

- 5) Formación para el empleo: uno de los tipos sería la colocación con fines de formación en una empresa o aprendizaje. Después de la colocación de los aprendices se inicia un proceso de observación y seguimiento. Por otro lado, encontramos a las actividades especiales de colocación, que basándose en las cualificaciones de los solicitantes procuran definir las necesidades y objetivos de formación. Finalmente, se encomienda la realización de los

cursillos a las instituciones públicas o privadas que ofrecen unas condiciones más interesantes.

- 6) Actividades de reconversión profesional: el SPE emprende actividades de prospección de las empresas que pueden ofrecer un empleo a los trabajadores afectados por un proceso de reconversión. El éxito de estas actividades requiere la intervención combinada del servicio público de empleo y de las instituciones de formación profesional. Dicha intervención se traduce en formación y asesoramiento profesional, cursillos de readaptación profesional, asesoramiento para la creación de empresas y para el autoempleo.
- 7) Asesoramiento a las empresas: consiste básicamente en consejos sobre temas relacionados con el empleo (ayudas públicas y política de empleo y de personal. El SPE puede contribuir a reducir la precariedad del empleo asesorando a las empresas en técnicas de gestión a largo plazo, previsión de mano de obra, etc.
- 8) Programas especiales de promoción del empleo: son programas directos destinados a crear posibilidades de empleo a través de la movilización de fondos públicos financiando o subvencionando la contratación. Dichos programas se pueden dividir en tres categorías:
 - a) La contratación directa en la administración pública: solución temporal y limitada, sobre todo al problema del desempleo juvenil de los que poseen un título o diploma.
 - b) Los programas de empleo y formación: subvencionan el coste que significa para los empleadores la inserción de unos trabajadores que carecen de la formación necesaria. La subvención cubrirá parte o la totalidad del salario pagado durante la formación y a veces el coste de la misma.

c) Los programas de subvención a las contrataciones:
favorecen la contratación de determinados colectivos a través de una disminución de las cotizaciones sociales, exenciones fiscales, etc.

Organización del Servicio Público de Empleo

La organización del SPE depende del lugar que ocupa en el organigrama del conjunto de la Administración. Las dos principales formas de organización se articulan bajo los estatutos de Dirección General del Ministerio de Trabajo y de Organismo Autónomo.

El primero tiene una clara dependencia del Ministerio de Trabajo, estructurándose como un departamento más de la administración pública. El personal tiene la condición de funcionario y el presupuesto está incluido en el de su Ministerio, nutriéndose únicamente con ingresos del Estado. Con frecuencia se constituye en una subdirección general directamente adscrita a la Dirección General de Recursos Humanos.

El estatuto más habitual es el de Organismo Autónomo. Una ley define sus atribuciones, su forma de financiación, así como los principios de su gestión, control y colaboración con los agentes sociales. El SPE depende normalmente del Ministerio de Trabajo. El personal puede tener un estatuto particular diferente al de funcionario. La existencia del servicio público de empleo no incluye en todos los países a los servicios de formación que a menudo constituyen otro organismo autónomo.

La red territorial de los SPE es una estructura piramidal y descentralizada que puede comprender diversos niveles:

a) La sede central con funciones de dirección, coordinación y supervisión general. Es en este nivel donde se negocia con las

instituciones, los agentes sociales y los organismos técnicos que colaboran con el SPE.

b) En el nivel regional (provincial o comarcal) las atribuciones son parecidas pero limitadas a la región o circunscripción.

c) Las oficinas locales de empleo están en primera línea frente a las necesidades de los usuarios. Se encargan de toda la gama de servicios destinados a los solicitantes de empleo y a los empleadores. En estas oficinas trabaja la mayoría del personal. El número de agencias locales, su grado de autonomía y su forma de gestión condicionarán los logros del servicio público de empleo.

La participación de las organizaciones de trabajadores y empresarios en el funcionamiento del SPE depende de su estatuto. Cuanto mayor es su autonomía más completa es la participación de los agentes sociales, gozando de representación en el consejo de dirección. Pensamos que dicha participación debe ir unida a la necesidad de descentralización del SPE. Esto contribuirá a mejorar su funcionamiento y a definir una política con garantías de éxito.

La competencia y motivación del personal del SPE es esencial para la eficacia de las actividades de colocación y de los programas de actuación sobre el mercado de trabajo. Diversos indicadores nos permiten analizar la capacidad para desempeñar adecuadamente las tareas asignadas (tabla 1).

Los más destacados son: a) el número de empleados y su distribución entre los distintos niveles de actuación de los servicios públicos de empleo (central, regional y local)⁷⁶.

b) el promedio de desempleados por agente del SPE.

⁷⁶ La mayor parte del personal del SPE se encuentra en las oficinas locales, si bien en España, aunque en descenso, aún encontramos una proporción relativamente elevada de empleados en las direcciones provinciales.

c) el número de empleados que se dedican a las diversas funciones (distinguiendo entre el personal dedicado a la administración de las prestaciones por desempleo y el destinado a la colocación y otras medidas activas)⁷⁷.

Tabla 1. Indicadores sobre el personal del SPE

% empleados SPE por nivel^a

PAISES	%local	%regional	%nacional	^b parados/ agente SPE
Alemania	90	8	2	40
Austria	76	19	5	52
Bélgica	71	11	18	50
Dinamarca	77	15	8	145
España	54	40	6	232
Finlandia	80	13	7	200
Francia	82	16	2	196
Italia	63	32	5	178
Japón	84	15	1	
Noruega	83	12	5	
Países Bajos	88	7	5	70
Reino Unido	82	14	4	49
Suecia	76	19	5	48
Suiza	86	12	2	

Fuente: ^aOCDE (1997) y ^bComisión Europea (1996)

⁷⁷ Según los estudios de la OCDE sobre los servicios públicos de empleo la proporción que realmente se dedica al asesoramiento y a la ayuda para la búsqueda de empleo es baja: alrededor de uno de cada cuatro. La recomendación sería un asesor cualificado al menos por cada 100 parados, criterio que muy pocos países cumplen en la actualidad. Ver OCDE (1995P), pág 19.

Pensamos que la situación presupuestaria obliga a plantearse la asignación más eficiente del personal y de los recursos existentes. Se trata de priorizar la ayuda y el asesoramiento a la búsqueda de empleo, antes que aumentar los recursos destinados a los servicios públicos de empleo. Creemos que lo anterior responde al objetivo de promover un espíritu de búsqueda activa y a la mejora de la coordinación entre las funciones de colocación y administración de las prestaciones.

Gestión y evaluación del SPE

El primer paso consiste en la fijación de unos objetivos de actividad cifrados en lo posible para cada agente y unidad. El segundo paso implica la evaluación de los logros en función de los objetivos fijados (Ricca, 1995).

Los objetivos pueden ser cuantitativos, como el número de colocaciones realizadas por las oficinas de empleo en relación con el número total de contrataciones (tasa de penetración en el mercado). Los objetivos cualitativos consisten en facilitar el acople del demandante de empleo más adecuado a los perfiles profesionales de cada puesto ofertado y en la disminución de la duración del período de búsqueda.

Definir qué tipo de personas son objeto de atención y ayuda por parte del SPE requiere conciliar dos exigencias contradictorias: dar una buena imagen ante los empresarios y ayudar u ofrecer trabajo a quienes encuentran más dificultades a la hora de encontrar empleo.

Si la cuota de mercado es el objetivo principal, probablemente sólo se colocará a los parados que habrían encontrado trabajo sin necesidad de la intervención del SPE. En cambio, si se trata de acelerar la colocación de los parados con mayores dificultades (poco

motivados y sin atractivo para el empresario) el SPE verá mermada su reputación.

Creemos que sería conveniente hacer compatible las dos exigencias sin descuidar a los demandantes de empleo con más dificultades. Por otra parte, el SPE no puede renunciar a su papel como intermediario y agente de colocación en el mercado de trabajo en competencia con las agencias privadas de colocación.

Por su carácter público el SPE está a disposición de todos, incluidos aquellos cuyos problemas exigen mucho tiempo y atención. Es por eso que los objetivos cuantitativos deben complementarse con los cualitativos.

En nuestra opinión, la posibilidad de conocer el número de solicitantes de empleo inscritos, las ofertas de trabajo recibidas, las colocaciones realizadas, las visitas de prospección y entrevistas efectuadas y el número de beneficiarios de los programas especiales de empleo serán claves para evaluar la actividad de los servicios públicos de empleo.

Conclusión

El rápido repaso al papel de los SPE y a su estrecha relación con la aplicación de las políticas activas ha dejado patente su carácter de mecanismo de intervención en el mercado de trabajo. Pero cuáles son los motivos que justifican dicha intervención.

Según Lindley (1988) los principales motivos que justifican la intervención en el mercado de trabajo son mejorar la eficiencia y promover una mayor igualdad de oportunidades. "La eficiencia se verá afectada si los participantes están mal informados, actúan bajo condiciones de gran incertidumbre, son lentos en la toma de decisiones, están sujetos a contratos restrictivos o topan con

grandes barreras de acceso”⁷⁸.

El segundo argumento se sustenta en el hecho de que la información tiene un precio. Esto justifica la existencia de ciertos mecanismos o instituciones que provean un servicio equitativo.

Por otro lado, no cabe olvidar que la ineficiencia de otros mercados también puede afectar a la del mercado de trabajo⁷⁹.

De ahí que creamos recomendable reforzar el papel de los SPE como pieza clave para establecer el equilibrio y mejorar la transparencia del mercado de trabajo. El grado de intervención puede ir desde la simple intermediación, pasando por una política de colocación activa (información, orientación y asesoramiento), hasta la formación y la gestión de los programas de promoción del empleo.

Las diversas formas de intervención pueden organizarse a través de tres sistemas: monopolio, coexistencia y mercado. Ver Cuadro 1 (Walwei 1996).

- Monopolio: puede ser estricto o moderado. En la actualidad predomina el segundo, donde las agencias privadas están permitidas solo en casos excepcionales (ciertos grupos profesionales y trabajo temporal).
- Coexistencia: puede ser regulada o libre. La diferencia estriba en la exigencia o no de licencias especiales de funcionamiento y unos estándares de calidad. Esta especie de barreras tiene la ventaja de impedir la actuación irresponsable de las agencias interesadas solo en el beneficio a corto plazo, protegiendo así a

⁷⁸ Véase Lindley (1988), pág 477.

⁷⁹ La necesidad de reformas estructurales (como complemento de la consecución de un entorno macroeconómico estable) no se centra únicamente en el mercado de trabajo, sino también en la reforma y liberalización de otros mercados, principalmente en el sector servicios.

los usuarios.

- Mercado: solo las agencias privadas proveen servicios de empleo de cualquier tipo. Lo anterior no implica necesariamente la ausencia de intervención pública alguna. En ocasiones está ligado al nivel de desarrollo económico de los países.

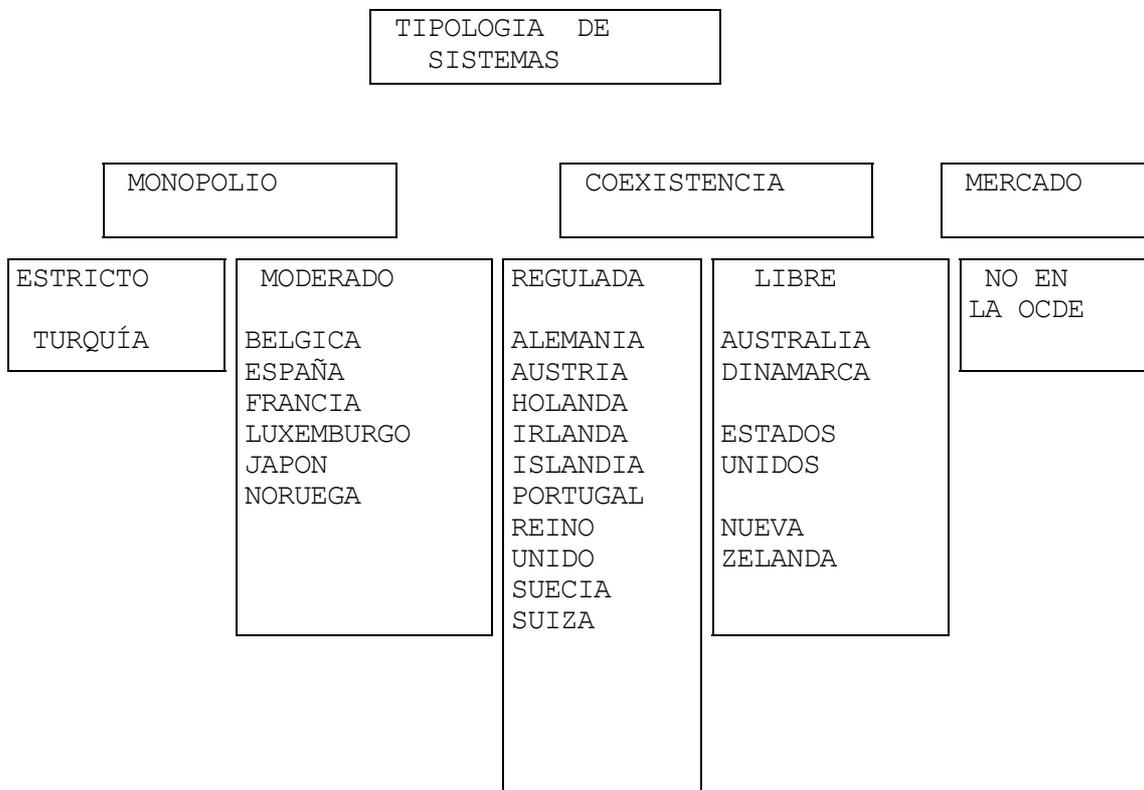
Las sucesivas reformas de los servicios públicos de empleo van en una dirección liberalizadora, impulsando una reducción de la burocracia y un incremento de la competencia entre agencias.

Teóricamente la abolición del monopolio comportará un aumento de la oferta de servicios de empleo, una disminución de los precios, y una mayor calidad y eficiencia de dichos servicios. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que la supresión del monopolio ha tenido un efecto reducido en la proporción de colocaciones de las agencias privadas como veremos en el siguiente capítulo.

Por último, cabe decir que la desregulación no conlleva necesariamente la privatización del SPE. Incluso ésta puede estructurarse de diversas formas (Comisión Europea, 1999):

- a) privatización del SPE pero manteniendo el control y la financiación en manos públicas.
- b) limitación del SPE reduciendo los fondos públicos y dejando una gran parte de las labores de colocación al mercado.
- c) limitación del SPE traspasando la prestación de sus actividades (todas o algunas) a las agencias privadas.

CUADRO 1. Sistemas de intervención en el mercado de trabajo.



2.4. Métodos de evaluación de las políticas activas

El análisis de la eficacia y eficiencia de las políticas activas de mercado de trabajo requiere la aplicación de métodos de evaluación⁸⁰. El objetivo será valorar los efectos macroeconómicos y microeconómicos de las medidas activas.

“Podemos definir la evaluación como el examen crítico y detallado de una política o programa durante su funcionamiento o una vez finalizado. Se distingue de la valoración (análisis efectuado antes de que el programa se ponga en marcha) y del control (que consiste en comparar regularmente los resultados con el plan previsto)”⁸¹.

La evaluación se realiza sobre una base irregular o única, mientras que el control se realiza de forma continua o a intervalos muy regulares. Por tanto, creemos recomendable una evaluación regular con el fin de valorar el uso de los recursos disponibles de acuerdo a los objetivos prefijados.

La comparación de los resultados de la evaluación a nivel internacional plantea diversas dificultades: (OCDE, 1991b)

- Las técnicas de evaluación utilizadas.
- La diferencia de objetivos: parados de larga duración frente a parados de corta duración. Distinta valoración en la asistencia a unos grupos u otros dentro de los parados de larga duración. El aumento de la futura empleabilidad y el poder adquisitivo frente al impacto inmediato sobre el registro de paro.
- La sofisticación del análisis: la valoración de la eficacia de un programa puede ser relativa a algún caso contra-objetivo (pérdida

⁸⁰ Sin restar importancia a la evaluación administrativa, dicho análisis se fundamenta en la evaluación de carácter económico.

⁸¹ Véase OCDE (1991b), pág 223.

neto, efecto sustitución, efecto desplazamiento y trabajos inducidos). Sofisticadas técnicas econométricas, encuestas a un grupo de control aleatorio y demostraciones piloto no son aplicables en todos los casos, siendo necesario desarrollar procedimientos adaptados a las circunstancias particulares.

- Rasgos estructurales y macroeconómicos: esto hace arriesgado comparar los resultados de encuestas de seguimiento entre países. La eficacia del servicio de empleo, el desajuste geográfico, industrial u ocupacional y la situación económica (expansiva o recesiva) influirán en los resultados de dichas encuestas.

La investigación sobre la evaluación es acometida normalmente por diversos actores incluyendo a los gobiernos y a la comunidad académica. El uso de consultores externos puede dar más credibilidad a los resultados, ya que ellos no tienen intereses creados en los mismos.

Existen tres grandes criterios para evaluar las medidas activas, aunque su importancia puede variar considerablemente tanto entre países como entre programas: (OCDE, 1995P y Schmid, 1996a)

- a) mejora de las perspectivas de empleo y/o ingresos de los participantes en los programas, y en relación a personas con características similares que no han participado.
- b) aumento del empleo neto como consecuencia del programa, reflejando ello el efecto sobre la sociedad.
- c) mejora o no de los resultados macroeconómicos.

El segundo y tercer criterio conforman el análisis del impacto agregado de las políticas activas. La consideración del efecto neto completará el análisis del impacto concreto de programa sobre los participantes, lo que nos permitirá determinar los efectos

microeconómicos de las políticas activas. El tercer criterio nos definirá los efectos macroeconómicos tal y como veremos en el siguiente epígrafe.

La evidencia comparativa nos muestra que el primer criterio es el que más respuesta obtiene en los estudios de evaluación de la mayoría de los países de la OCDE. El segundo es tratado de una manera parcial y finalmente, sobre el tercero existe escasa y contradictoria evidencia comparativa.

El estado de la cuestión por lo que respecta al proceso de evaluación está muy poco desarrollado. Sin un proceso de evaluación seremos incapaces de convenir si los resultados de un determinado programa o combinación de programas pueden ser los mismos en el futuro o si pueden trasladarse a otros países.

Günther Schmid (1996a) identifica cuatro etapas de refinamiento del proceso que afectan al impacto final de las políticas activas:

- La primera etapa culmina con la elección de las políticas o programas. La cuestión estriba en si los que toman las decisiones son sensibles a las diferentes necesidades de los individuos y a las condiciones cambiantes de la economía.
- La segunda etapa de implementación de la política implica la transformación de la elección de las políticas o programas en medidas operativas. El resultado es la eficiencia organizativa (coordinación y perspectiva a largo plazo).
- La tercera etapa nos mostraría hasta que punto los programas y medidas son apropiados a las motivaciones, intereses y capacidades de las personas o grupos objetivo. En esta etapa podremos medir el grado de cumplimiento de la implementación de los programas o medidas, a través del número de participantes, la composición

estructural de los mismos y los indicadores de calidad de las medidas.

- La cuarta etapa y ligada con la primera se centra en el mecanismo de retroalimentación. La pregunta es si se pueden extraer enseñanzas de los impactos de los programas e incluso de los estudios de evaluación. El recurso a la información sistemática sobre la implementación, los resultados y los efectos puede reducir los posibles conflictos, mejorando la consistencia e incrementando la transparencia.

Dichas etapas contribuyen a la consolidación de un nuevo paradigma organizativo de la política activa. "Las nuevas estructuras deben basarse en la asunción de una política cooperativa, descentralizada y orientada en base a objetivos claramente definidos, en contraposición al carácter centralizado de las estructuras tradicionales. La formación e implementación de los programas deben considerarse como variables clave y no como constantes o como una caja negra"⁸².

En la evaluación de un programa, el tipo de impacto más relevante consiste en examinar el caso opuesto. Es decir, qué resultado hubiera obtenido un participante en un programa si no hubiera participado en el mismo, comparado con el caso observado después de la participación en dicho programa. La diferencia entre el resultado observado y el resultado opuesto es una medida del impacto del programa.

Normalmente, los resultados se evalúan comparando la situación en el mercado de trabajo de dos grupos, uno de los cuales se beneficia del programa y el otro no. Para que los resultados posean

⁸² Véase Schmid (1996a), pág 228.

algún valor es preciso que los dos grupos sean suficientemente comparables.

Siguiendo a Fay (1996) podemos distinguir varios métodos de evaluación:

■ **Entrevistas:** el método más ampliamente utilizado para medir la pérdida neta y los efectos sustitución y desplazamiento se basa en el uso de entrevistas con empresarios y trabajadores.

Por ejemplo, preguntando a los primeros su opinión sobre si hubieran contratado a un trabajador en ausencia de un programa, o cuestionando a los segundos sobre si hubieran aceptado trabajar en ausencia de un subsidio. Pero resulta difícil juzgar la solidez de los resultados, ya que éstos dependen de la muestra de empresas que se haya escogido, de quién responde a las cuestiones, etc.

■ **Datos post-programa:** muchos estudios utilizan este método para seguir el status en el mercado de trabajo de los participantes en los programas. El porcentaje de individuos empleados gracias a su participación en el programa puede compararse con la proporción de individuos con características similares que no participaron y que también se emplearon. Al igual que el en método anterior, los resultados aunque interesantes no son robustos.

Lo que interesa es saber si el resultado habría sido observado de todos modos. Esto necesitaría de una aproximación experimental o cuasi-experimental.

■ **Experimentos de asignación aleatoria:** los individuos que quieren participar en un programa son distribuidos aleatoriamente entre un grupo de tratamiento y un grupo de control. La diferencia en los resultados (salarios y/o empleo) refleja el impacto del programa.

■ **Cuasi-experimentos:** los programas son evaluados ex post.

El principal problema en este tipo de evaluaciones son las

diferencias en las características no observadas. También conocido como sesgo de selección⁸³, el cual puede afectar a los resultados. Como no existe un grupo de control se ha creado uno usando diversas fuentes de datos. Este grupo de comparación se empareja tan estrechamente como es posible a las características observadas en aquéllos que se someten al programa.

Los dos últimos métodos son claros exponentes de una evaluación más elaborada por lo que creemos interesante efectuar un análisis comparativo en base a los pros y contras de cada uno de ellos⁸⁴:

En el caso de los experimentos de selección aleatoria los principales argumentos a favor son: la simplicidad a la hora de interpretar y comprender dicho método, la precisión en las estimaciones del impacto de un programa y la inexistencia del sesgo de selección referido con anterioridad.

Los argumentos en contra son más numerosos y más interesantes para determinar la idoneidad de un método en lugar de otro:

- a) Las consideraciones éticas hacen referencia a la no garantía de acceso a un programa simplemente por motivos de azar⁸⁵.
- b) Los costes son elevados tanto en términos monetarios como de tiempo.
- c) Los experimentos solo miden las diferencias medias entre participantes y no participantes y no el número de individuos que se benefician del programa o la distribución de las ganancias.

En el caso de los cuasi-experimentos el principal

⁸³ Este sesgo se produce cuando los resultados del programa se ven influenciados por factores inobservados o difíciles de observar que no son controlados en el proceso de evaluación. El sesgo puede ser el resultado de diferencias inobservadas en la motivación individual (Fay, 1996, pág 43).

⁸⁴ Véase Burtless, G. (1995), Fraker, T. y Maynard, R. (1987), Heckman, J.J. y Smith, J.A. (1995) y Lalonde, R.J. (1995).

⁸⁵ Véase Fay (1996) pág 47 para una descripción de los sesgos que afectan a los experimentos de selección aleatoria.

argumento a favor es el coste, más bajo que en los experimentos de selección aleatoria debido a que normalmente la evaluación utiliza fuentes de datos ya existentes.

Los argumentos en contra son diversos:

- a) el abanico de estimaciones puede confundir al "policy maker".
- b) los resultados pueden variar dependiendo del modelo de especificación escogido.
- c) dificultad en la comprensión de las evaluaciones por el uso de complicados análisis que comprenden una variedad de técnicas econométricas que requieren fuertes supuestos sobre la distribución del término de error.
- d) el sesgo de selección implica incertidumbre y es difícil precisar su magnitud. También cabe destacar el sesgo de contaminación que depende de la muestra de datos utilizada para el grupo de comparación⁸⁶.

Vistos los argumentos podemos establecer algunas consideraciones generales sobre los métodos de evaluación:

- 1) No hay una respuesta clara sobre cuál debe ser el método de evaluación empleado. La elección depende de los objetivos del programa, de los objetivos de evaluación, de los costes y la urgencia en la exigencia de resultados.
- 2) Las consideraciones éticas asociadas a los experimentos de selección aleatoria pueden no ser relevantes, sobre todo cuando el número de beneficiarios potenciales supera a las plazas disponibles. En este caso la implementación sería muy fácil, pues habría que rechazar de todos modos a algunos candidatos.
- 3) Muchas evaluaciones evitan considerar como una caja negra a la

⁸⁶ Véase Fay (1996) pág 48.

implementación de las políticas activas. Este hecho contribuye a determinar porque los programas tienen éxito y si los resultados específicos pueden generalizarse.

- 4) Puede que sea difícil examinar el impacto separado de un programa cuando se ofrece como parte de un paquete de servicios.
- 5) El incremento de la robustez de los resultados basados en procedimientos cuasi-experimentales necesita que el modelo esté sujeto a tests de especificación debido al sesgo de selección.
- 6) El uso de fuentes de datos no ideadas para los propósitos de evaluación puede dificultar la definición de los grupos de comparación en los cuasi-experimentos. El impacto de un programa será sensible a la idoneidad en la definición de las características de los participantes. Debido a esto, los estudios de evaluación deben intentar dar cuenta de las fuentes de sesgo que afectan a la medición del impacto de los programas.
- 7) El servicio público de empleo tiene un papel clave en el éxito de las políticas activas de mercado de trabajo⁸⁷. Pero muchas evaluaciones no consideran el papel que juega la calidad del programa a la hora de determinar sus resultados.

⁸⁷ Recientes estudios y evaluaciones de la OCDE sobre los servicios públicos de empleo muestran un importante vínculo entre el SPE y las políticas activas (Perspectivas del Empleo 1992 y 1995). Ejemplo de lo anterior sería la operatividad de los tests que miden la disponibilidad para trabajar y otras normas relativas a la participación en los programas activos.

2.5. Efectos de las políticas activas

Introducción

La evaluación macroeconómica pretende analizar cuáles son los efectos de las políticas activas sobre determinadas variables del mercado de trabajo como son el nivel de empleo, la tasa de desempleo, el flujo de salida del desempleo, la formación de salarios y el proceso de emparejamiento entre trabajadores y vacantes.

Dicha evaluación se apoya en diferentes modelos que podemos agrupar en tres⁸⁸: (Bellmann y Jackman, 1996a)

- Modelos de búsqueda: el elemento central es la utilización de la curva de Beveridge y pretenderá analizar el efecto de las políticas activas en la mejora de la efectividad con que opera el mercado de trabajo. El modelo tradicional puede extenderse en base a modelos de flujos basados en el análisis de la función de emparejamientos, que determinará si las políticas activas contribuyen a mejorar la eficiencia de los mismos⁸⁹.

- Modelos de racionamiento de empleos: su pretensión es analizar como a través de diversas vías la aplicación de políticas activas puede influir en los resultados del mercado de trabajo y contrarrestar los factores que impiden que el mercado de trabajo se vacíe. El ejemplo más representativo es el modelo de Layard-Nickell en el que nos basaremos a la hora de analizar los efectos macroeconómicos de las políticas activas⁹⁰.

⁸⁸ Detrás de dichos modelos se encuentran los fundamentos teóricos que justifican la aplicación de las políticas activas tal y como vimos en el capítulo 1 de la tesis.

⁸⁹ Para un estudio detallado del marco teórico en el que se desarrollan dichos modelos véase Blanchard y Diamond (1989) y Pissarides (1992).

⁹⁰ De Koning (2001) contempla también los modelos VAR.

- Modelos estructurales: se centran en el análisis de los desajustes sectoriales entre oferta y demanda de trabajo y como las políticas activas pueden facilitar la movilidad laboral y recolocar a la mano de obra, reduciendo así el nivel de desempleo.

“El éxito de las políticas activas depende básicamente de las características de los mercados de trabajo donde se aplican y de la demanda agregada”⁹¹. Ésta condiciona a corto plazo las posibilidades de las medidas activas. En ausencia de cambios en el número de vacantes simplemente redistribuirán el empleo. En cambio, a largo plazo pueden incrementar la oferta efectiva de trabajo. El objetivo es limitar las presiones salariales para cada nivel de demanda agregada, creando así más oportunidades para los desempleados y para los que entran en el mercado de trabajo.

Las evaluaciones de los programas intentan determinar el efecto de las diferentes medidas sobre el individuo y sobre la sociedad. Los efectos individuales se medirán en términos del salario o de la situación en el empleo después de haber pasado por algún programa. Los efectos en la sociedad se basan en una estimación de los efectos de pérdida neta, sustitución y desplazamiento asociados al programa.

Según Fay (1996) la forma más directa de evaluación de una medida activa se denomina efecto bruto y no es más que el número de puestos de trabajo creados por dicha medida. Este efecto solo reflejará parcialmente el grado de eficacia de las políticas activas. El efecto neto completará la evaluación al considerar los costes derivados de los efectos de pérdida neta, sustitución y desplazamiento.

La importancia del efecto neto disminuye si se intenta

⁹¹ Véase Robinson (1996) pág 11.

redistribuir los empleos en favor de un grupo-objetivo en particular. El caso más representativo es el de los parados de larga duración. El argumento sería el siguiente: dado un determinado flujo de entrada en el paro, podríamos reducirlo más actuando sobre una persona que espere permanecer todavía mucho tiempo en el paro que actuando sobre una que espere permanecer poco tiempo.

Según la OCDE (1988), en este caso los efectos de pérdida neta, sustitución y desplazamiento podrían ser intencionados, por lo que no tendrían una connotación negativa. El tratamiento preferencial de determinados grupos puede obedecer a un objetivo de política social.

La disminución de la probabilidad de salir del paro conforme aumenta la duración del mismo refleja una menor intensidad de búsqueda (cualificaciones deterioradas y rechazo por parte de los empresarios). A nuestro juicio esto justifica la concentración de la ayuda en las personas que ya llevan algún tiempo en paro.

Los programas activos facilitarán por tanto la participación efectiva en el mercado de trabajo de los parados de larga duración. El mantenimiento del contacto con el mercado de trabajo, la mejora y adaptación de sus cualificaciones y el aumento del número de puestos de trabajo destinados a ellos constituyen las principales vías de participación.

Al margen de la evaluación centrada en dichos efectos, las políticas activas pueden comportar externalidades sociales como la reducción de la delincuencia y de los costes sanitarios asociados a una pérdida de empleo prolongada. La contabilización de los costes y beneficios sociales requeriría un mejor análisis coste-beneficio para evaluar los cambios en el bienestar. La falta de información es

el principal obstáculo para llevar a cabo dicho análisis⁹².

⁹² B.D.Meyer (1995) intenta incluir en el análisis coste-beneficio dichas externalidades buscando establecer si hay ahorros netos para el presupuesto.

Efectos macroeconómicos

Siguiendo el modelo de Layard et al. (1991) modificado por Calmfors (1994) podemos distinguir una serie de efectos macroeconómicos derivados de la aplicación de las políticas activas que analizaremos a partir de los siguientes gráficos.

Gráfico 1

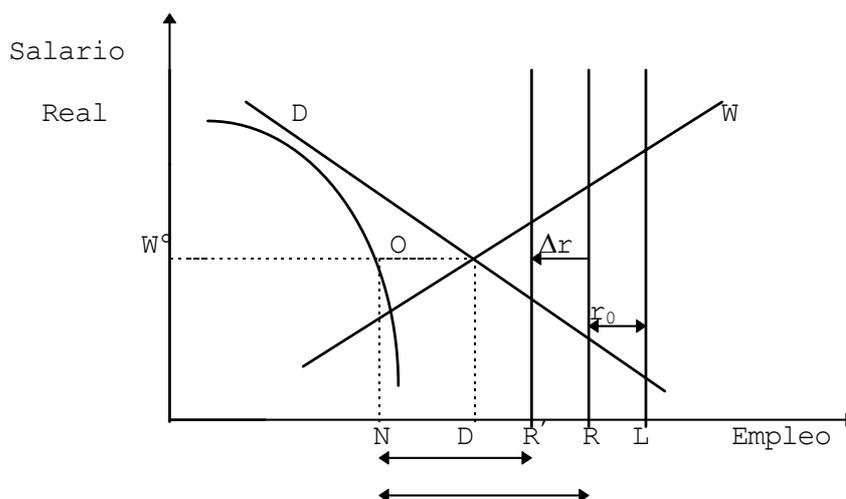
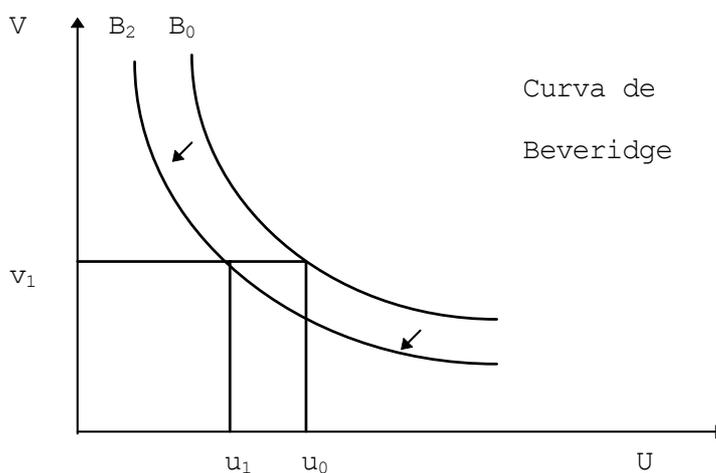


Gráfico 2



En el gráfico 1 la pendiente positiva de la curva de formación de los salarios W nos muestra que un aumento del empleo provocará un incremento de los salarios reales, mientras que la pendiente

negativa de la curva de demanda de trabajo D nos muestra la relación inversa entre empleo y salario real. La intersección de las dos curvas indica el nivel de empleo de equilibrio D y el salario real de equilibrio W° .

El nivel de empleo R se considera como el nivel normal (empleo total excluida la participación en los programas de mercado de trabajo). La distancia r_0 representa dicha participación.

Superponiendo la curva de Beveridge (E) en el gráfico 1 podemos definir la NAIRU como $u=(R-N)/R$ y la tasa de vacantes como $v=(D-N)/N$.

Este nivel de desempleo, que podemos representar como la distancia entre N y R , lo denominamos desempleo abierto pues no tiene en cuenta los participantes en programas activos. Si la participación en dichos programas aumenta (Δr), el empleo normal o regular disminuye de R hasta R' , mientras que el desempleo abierto se reduce hasta representar la distancia $N-R'$ en el gráfico 1.

La curva de formación de los salarios se define como:

$$w-p = \delta_1 Z w - \gamma_1 u \quad \delta_1 \geq 0 \quad \gamma_1 \geq 0 \quad (1)$$

donde el salario real es una función decreciente del desempleo y una función creciente de un vector de factores que incluye entre otros: la generosidad de las prestaciones por desempleo, la extensión de los sindicatos y el proceso de negociación colectiva.

La demanda de trabajo se define a su vez como:

$$n = -\alpha(w-p) - \beta Z_n \quad \alpha > 0 \quad (2)$$

donde n , w y p son respectivamente los logaritmos del empleo, los salarios y los precios. El vector Z_n comprende entre otras variables el margen de los precios sobre los costes marginales y el stock de capital. En este caso la relación es negativa tanto con los salarios reales como con dicho vector.

La curva de Beveridge representada en el gráfico 2 nos muestra la relación entre el número de vacantes (V) y los demandantes de empleo (U). El desplazamiento de B_0 a B_1 supone una mejora del proceso de ajuste en el mercado de trabajo. El resultado es una reducción del desempleo de U_0 a U_1 para un número de vacantes dado (v_1).

A la hora de analizar la eficacia de las políticas activas debemos considerar tanto a los parados declarados como a los participantes en los programas activos de mercado de trabajo⁹³. El aumento de participación en dichos programas ($L-L'$) tiende a disminuir el paro declarado.

La influencia de las medidas activas en el empleo normal se articula a través de diversos efectos de carácter macroeconómico: (Layard et al. 1991, y Calmfors, 1994)

1) Efectos sobre el proceso de ajuste:

La eficiencia puede mejorar de varias formas:

- a) adaptando las titulaciones de los demandantes de empleo a la estructura de la demanda,
- b) aumentando la eficacia de los parados en la búsqueda de empleo y
- c) reduciendo la incertidumbre de los empresarios sobre la calidad de los solicitantes de empleo al participar éstos

⁹³ La razón es que las vacantes pueden cubrirse con personas de ambos grupos, mejorando la eficiencia del ajuste solo si la curva de Beveridge se desplaza más hacia la izquierda que el aumento de participación en los programas.

en un programa activo (Jackman et al. 1990).

La mejora de la eficiencia en el ajuste supondrá un desplazamiento hacia la izquierda de la curva de Beveridge (gráfico 2) que podrá influir en el equilibrio del mercado de trabajo de dos formas:

En primer lugar, al reducir el número de vacantes para cada nivel de paro tiende a rebajar las presiones salariales, lo que desplaza la curva W hacia la derecha (gráfico 1).

En segundo lugar, las vacantes resultan menos costosas para los empresarios al cubrirse más rápidamente, lo que provoca un desplazamiento de la curva D también hacia la derecha. En principio, estos desplazamientos tienen como resultado un incremento del empleo⁹⁴.

2) Efectos sobre la oferta de trabajo:

Las medidas activas pueden contribuir a mantener la oferta efectiva de trabajo al reducir el riesgo de que los parados de larga duración y algunos colectivos marginados en el mercado laboral abandonen la población activa. El aumento en la oferta de trabajo en relación a la demanda implica, permaneciendo lo demás constante, una mayor competencia por los puestos de trabajo existentes. Lo anterior debería presionar a la baja los salarios y consecuentemente aumentar el empleo y reducir el paro (Layard, 1990).

3) Efectos de competencia con los "insiders":

Los parados de corta duración también pueden incrementar la oferta efectiva de trabajo. Pero los programas centrados en los parados de larga duración comportan una mayor competencia en

⁹⁴ Sin embargo, Calmfors y Lang (1995) consideran que pueden aumentar simultáneamente salarios y empleo a la vez que la curva de Beveridge se desplaza hacia el origen. Por tanto, este último efecto no es una condición suficiente para un efecto positivo sobre el empleo.

relación a los "insiders", además del efecto sobre la oferta efectiva de trabajo (Calmfors y Lang, 1995).

El efecto competencia supone un desplazamiento de la curva W hacia la derecha incrementando el nivel de empleo. Los programas de formación y de ayuda a la creación de empleo pueden tener mayores efectos de competencia si producen efectos permanentes en la cualificaciones de los participantes. No obstante, la creación directa de empleo puede incrementar el poder de los "insiders" al reducir el coste del desempleo⁹⁵.

4) Efectos expulsión y reducción en las pérdidas de bienestar:

Un propósito explícito de la política activa de mercado de trabajo es reducir la pérdida de bienestar derivada de estar en paro.

Pero este propósito puede conllevar efectos indeseables, ya que la introducción de programas activos puede producir un efecto negativo en la fijación de salarios, similar al que producen las prestaciones por desempleo demasiado generosas.

La reducción de la pérdida de bienestar asociada al paro y a los riesgos del paro de larga duración disminuye los incentivos de los sindicatos para pedir subidas salariales moderadas. En el gráfico 1 la curva WW se desplazaría hacia la izquierda, siendo el resultado un efecto expulsión que reduce el nivel de empleo normal [Calmfors y Nymoen (1990); Calmfors y Forslund (1991)]. Por tanto, el resultado es un efecto como mínimo ambiguo o negativo sobre la eficiencia en el proceso de ajuste del mercado de trabajo.

5) Efectos sobre la productividad:

El desempleo tiene efectos negativos sobre la productividad, sea por la pérdida de oportunidades para adquirir capital humano a través de la formación en el trabajo o por el deterioro de los hábitos de

⁹⁵ Véase Calmfors (1994), págs 16-17.

trabajo. Según Layard et al. (1991) riesgo es mucho mayor para los parados de larga duración. La elevación de la productividad de los trabajadores es el objetivo explícito de los programas de formación, pero también de la formación adquirida a través de las medidas de creación de empleo o de la concesión de subvenciones al empleo. Como resultado la curva D se desplazará hacia la derecha elevando tanto el empleo como los salarios (gráfico 1).

No obstante, Bean (1994a) considera que no debe esperarse que los programas activos contribuyan a un aumento en el empleo normal a través de sus efectos sobre la productividad⁹⁶. La curva de formación de los salarios se desplazaría hacia la izquierda dejando invariable el nivel de empleo.

A modo de resumen puede ser útil la siguiente cita:

“La evidencia empírica sobre el conjunto de los efectos macroeconómicos es escasa y no ofrece resultados concluyentes sobre el impacto de los programas activos en el nivel de empleo normal o el crecimiento de los salarios. El país y la fase del ciclo económico determinarán el carácter positivo o negativo para ambas variables, siendo en cualquier caso limitada la repercusión real sobre el mercado de trabajo”⁹⁷.

Siguiendo a la OCDE (1993P) y a Erhel (1998) el análisis de los efectos macroeconómicos de las medidas activas basado en el gasto destinado a los programas y en el número de participantes plantea diversas limitaciones de carácter metodológico:

⁹⁶ Según Bean los incrementos de productividad tienen como consecuencia aumentos en los salarios y no en el empleo. Su interpretación de la evidencia existente es que la caída de la productividad en los años 70 solo tuvo un modesto papel en la explicación del gran aumento del desempleo.

⁹⁷ Álvarez Aledo (1996), pág 29.

a) la influencia que sobre el mercado de trabajo ejercen algunas medidas activas que no tienen contrapartida presupuestaria y los cambios en el marco reglamentario no son contemplados en el análisis. Esto dificulta la identificación de los efectos exclusivos de los programas activos.

b) los recursos dedicados a un programa aumentan cuanto más eficaces son. Pero determinados programas activos pueden tener unos objetivos específicos. En este caso, una pérdida de eficacia en la concepción y la ejecución puede suponer un incremento del gasto total con el fin de cumplir los objetivos del programa. El gasto también puede variar de acuerdo con el carácter restrictivo o no de los presupuestos del Estado, con independencia de su eficacia.

c) el análisis empírico plantea como principal problema el carácter endógeno en la orientación de las medidas activas. Los gobiernos reaccionan ante el aumento del paro u otros problemas del mercado de trabajo intensificando sus esfuerzos, por lo que es difícil distinguir los efectos que produce su política⁹⁸. Esta especie de "función de reacción de la política del gobierno", comporta un sesgo de simultaneidad que dificulta establecer la dirección de la causalidad⁹⁹.

d) una escasa fiabilidad econométrica fundada por un lado, en la relación entre el reducido número reducido de observaciones y el número de variables a estimar, lo que dificulta la interpretación de la significatividad de los coeficientes. Por otro, en la

⁹⁸ Janoski (1996) abunda en esta dirección en su análisis sobre los determinantes de la política activa.

⁹⁹ Véase Bellmann y Jackman (1996b) y Calmfors y Skedinger (1995). Este problema unido a la dificultad en encontrar variables instrumentales válidas constituyen una prueba de la debilidad del análisis econométrico como muestran Forslund y Krueger (1994).

sensibilidad de los resultados a toda variación en la especificación del modelo utilizado o de las variables contempladas¹⁰⁰.

Los estudios empíricos sobre los efectos macroeconómicos centran básicamente su investigación en la influencia de las medidas activas sobre el empleo, el paro, la eficiencia en el proceso de ajuste y los salarios¹⁰¹. Repasaremos algunos estudios que pretenden estimar dichos efectos, resultando a menudo contradictorios e imprecisos.

En OCDE (1993P), un estudio propio para el período 1985-90 para 21 países y utilizando como variable explicativa el gasto activo en % del PIB llega a la conclusión de que el gasto en medidas activas se relaciona negativamente con el crecimiento del empleo, mientras no encuentra efectos significativos sobre la tasa de paro.

Layard et al. (1991) realizan un estudio para el período 1983-88 donde pretenden analizar por qué el paro difiere de unos países a otros a través del efecto que tienen diversas variables sobre la Tasa de Paro No Aceleradora de la Inflación (NAIRU)¹⁰².

Una de las variables explicativas es el gasto en programas activos de mercado de trabajo por persona parada como porcentaje de la producción por persona. Los resultados indican que un incremento de la participación en los programas de un 1% de la población activa

¹⁰⁰ Con el objeto de mejorar la fiabilidad econométrica la metodología de la evaluación macroeconómica ha recurrido recientemente a los modelos de flujo y a la utilización de datos que combinen una dimensión temporal y una dimensión regional (Erhel, 1998).

¹⁰¹ Por el contrario, pocos estudios consideran las repercusiones en el nivel de empleo que pueden tener los efectos de las políticas activas sobre la demanda global y en la influencia del tipo de financiación de las medidas activas sobre la magnitud de dichos efectos. Esto justificaría el recurso a modelos macroeconómicos (Erhel, 1998).

¹⁰² El efecto de dichas variables sobre la NAIRU lo estiman a partir de la ecuación $u_i = a_0 + z_i - a_2 \Delta^2 p_i$ donde u es la tasa de paro media, z comprende una serie de variables institucionales y $-\Delta^2 p$ es el grado de desinflación. El efecto es positivo (duración de las prestaciones por desempleo, tasa de sustitución y cobertura sindical) o negativo (gasto en políticas activas, negociación salarial coordinada entre sindicatos y empresarios).

reduce el desempleo en un 1,5%, lo que conlleva un incremento en la tasa de empleo regular de un 0,5%.

Zetterberg (1993) llega a resultados similares utilizando como variable la proporción de gasto activo sobre el total de gasto en PMT.

Forslund y Krueger (1994) encuentran que para 1993 y a diferencia de Layard el gasto en políticas activas tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre el nivel de desempleo, utilizando tanto el gasto activo en % del PIB como la proporción de gasto en medidas activas sobre el gasto total en PMT.

Bellmann y Jackman (1996b) no encuentran significativa la relación entre el gasto en medidas activas en % del PIB y la tasa de desempleo. Sin embargo, si constatan una relación significativa respecto a la incidencia del paro de larga duración (positiva en el gasto en ayudas al empleo y negativa en relación al gasto en servicios del empleo y formación).

Scarpetta (1996) utiliza el indicador de gasto en PAMT por desempleado para un conjunto de países de la OCDE en el período 1985-93. Los impactos de las políticas activas son siempre negativos, pero con coeficientes pequeños y no significativos. En cambio, excluyendo a Suecia del análisis aumentan los coeficientes y su significación estadística.

En relación a los efectos sobre el proceso de ajuste destacaremos cinco estudios:

Jackman et al. (1990) y Calmfors (1993) analizan el impacto del gasto total en políticas activas y no encuentran ningún efecto significativo sobre el proceso de ajuste. No son capaces de detectar una relación entre las variaciones del gasto activo y desplazamientos de la curva de Beveridge.

Anxo et al. (2001) en un estudio comparativo entre Francia y Suecia concluyen que las políticas activas tienen un efecto positivo y significativo sobre los flujos de salida del desempleo hacia el empleo, aunque de una magnitud reducida.

Koning y Arents (2001) en un estudio para los países Bajos encuentran que las políticas activas tienen un efecto positivo y significativo, aunque pequeño, sobre el flujo de salida del desempleo. Sin embargo, dichas políticas no parecen tener un efecto significativo sobre el flujo de salida del desempleo de larga duración.

Boeri y Burda (1996) estiman los efectos de las políticas activas sobre el proceso de emparejamientos en la República Checa. Encuentran un efecto pequeño pero estadísticamente significativo sobre los flujos de salida del paro hacia el empleo, tanto si utilizan como medida de la política activa el gasto o el número de participantes.

Por otro lado, existen diversos estudios que intentan determinar el efecto de las políticas activas sobre el comportamiento de los salarios.

Calmfors y Skedinger (1995) concluyen que los programas suecos presionan al alza los salarios, reduciendo así el volumen de empleo normal. Lo anterior contradice la visión de Layard, según la cual los programas activos presionan a la baja los salarios al incrementar la competencia por los puestos de trabajo. Calmfors y Nymoén (1990) obtienen resultados similares para Finlandia y Dinamarca.

Por contra, Forslund y Krueger (1994) nos indican que los programas de formación ejercen un efecto moderador de las

subidas salariales en Suecia.

El hecho de que los países nórdicos utilicen las medidas activas como instrumentos anticíclicos produce una fuerte correlación entre el paro y el gasto en programas activos. Esto hace que resulte difícil interpretar los resultados obtenidos.

En OCDE (1993P) se intenta medir la influencia del gasto activo sobre los salarios. Se ha estimado una ecuación de salarios para el período 1985-90 en el marco de una curva de Phillips en la cual el crecimiento de los salarios reales ($w-p$) depende de la diferencia entre el paro efectivo y el estructural ($u-u_e$). "Los resultados muestran que en la mayoría de los países el gasto en programas activos influye de forma positiva en el paro estructural al contribuir a la moderación salarial"¹⁰³.

¹⁰³ OCDE (1993P), pág 144.

Efectos microeconómicos

La evaluación microeconómica centra su análisis en los resultados obtenidos por los participantes en los diversos programas dada su situación en el mercado de trabajo.

Los estudios sobre los efectos de carácter microeconómico no se limitan a observar los resultados reales, sino que también intentan estimar los resultados que probablemente se habrían obtenido de no haber existido el programa. Lo que nos interesa por tanto es la medición de la diferencia entre los resultados reales y los hipotéticos.

Pero a la hora de valorar la efectividad de los programas activos, un análisis microeconómico completo debe tener en cuenta el efecto neto de dichos programas sobre la sociedad, es decir, su impacto agregado. Esto exigirá considerar la existencia y magnitud de determinados efectos: (Bellmann y Jackman, 1996a y Schmid, 1996a)

- 1) Efecto de creación neta de empleo (trabajos inducidos): este efecto se produce cuando se generan empleos que no se habrían creado en ausencia del programa.
- 2) Efecto pérdidas neta o irrecuperable de empleo: se producen cuando los recursos utilizados no tienen ninguna eficacia porque se crean puestos de trabajo que en cualquier caso se iban a crear y/o cuando después del programa, los trabajadores son despedidos y no consiguen su inserción en el mercado de trabajo. Por ejemplo, una empresa contrata a una mujer desempleada y recibe un subsidio para su formación, aunque si no hubiera existido el programa la empresa hubiera financiado también dicha formación.
- 3) Efecto sustitución: se producen cuando se sustituyen trabajadores pertenecientes a otros colectivos por trabajadores favorecidos por el programa. Por ejemplo, un parado de larga duración subsidiado

desplazará a un parado de corta duración que hubiera sido contratado para ese puesto de trabajo, ya que el coste salarial en términos relativos ha cambiado. Más grave es el caso de un trabajador que es despedido con el objeto de recibir un subsidio para contratar a otro. También puede darse el caso de que la participación de un desempleado en un nuevo subsidio a la contratación sustituya la participación de dicha persona en un ulterior programa de formación.

- 4) Efectos desplazamiento: se manifiestan cuando se producen pérdidas de empleo en empresas o sectores no acogidos a los programas, debido a su menor capacidad relativa para competir en los mercados de productos. Las empresas subsidiadas logran una posición que les permite ofrecer unos precios de mercado más bajos, por lo que las empresas del mismo segmento de mercado estarán en desventaja. También puede hacer referencia a la ayuda prestada a un trabajador para crear su propia empresa. Por último, la utilización por parte de los gobiernos locales de fondos procedentes del gobierno central para llevar a cabo proyectos que se hubieran aplicado de todas maneras, constituyen un caso específico del efecto desplazamiento (desplazamiento fiscal).

Los datos existentes sobre los efectos sustitución y desplazamiento son muy escasos. Diversos estudios basados en encuestas a los empresarios sobre las subvenciones a la contratación de desempleados, sugieren que la mayor parte del efecto bruto se ha producido a costa de otros demandantes de empleo¹⁰⁴. Cuanto más grande sea el riesgo de que se originen dichos efectos, más

¹⁰⁴ OCDE (1993P), págs 154-189 y Fay (1996), págs 49-60.

justificada está la delimitación precisa de los grupos a los que se destinan los programas.

Mientras los resultados de algunos programas son evidentes (los participantes disfrutaban de una mejor situación desde el punto de vista del empleo y las ganancias que si no hubieran participado en los programas), otros no producen ningún efecto mensurable en los participantes. Los resultados son muy desiguales al analizar varios programas de una determinada categoría (OCDE, 1993P).

Por tanto, los resultados empíricos ofrecen múltiples carencias y una gran diversidad de resultados al igual que en el caso de los efectos macroeconómicos. Los programas en los que el efecto de creación neta ha sido importante constituyen una excepción, detectándose en muchos casos importantes pérdidas netas de empleo.

A la hora de comparar la eficiencia y la eficacia de las políticas activas de mercado de trabajo, la proporción de gasto público destinado a las mismas no resulta una medida ni suficiente ni ideal. Por tanto, un gasto elevado no garantiza en si mismo que el desempleo pueda ser reducido o prevenido de forma efectiva.

Siguiendo a Schmid y Reissert (1996b), la relación inversa entre la tasa de desempleo y el gasto en políticas activas puede explicarse por el hecho de que el gasto en políticas pasivas (mantenimiento de ingresos) suele tener prioridad sobre el gasto activo. Así, cuando el desempleo crece el gasto pasivo desplaza al gasto en medidas activas¹⁰⁵.

Consideramos interesante comentar los principales resultados sobre la evaluación de los diferentes programas activos remarcando

¹⁰⁵ Schömann destaca la necesidad de separar completamente la financiación de la política activa y las prestaciones por desempleo (Schömann, 1994, pág 28).

las generalidades, la cuáles resultarán útiles a la hora de diseñar y aplicar nuevos programas. La mayoría de la experiencia en la evaluación de las medidas de política procede de Estados Unidos y Canadá, existiendo muy pocos resultados de los países europeos¹⁰⁶. Lo anterior dificulta el análisis comparativo entre ambos bloques y entre los propios países de la Unión Europea.

Servicios del empleo

La evaluación de los programas de asistencia y asesoramiento a la búsqueda de empleo nos muestra a este tipo de programas como los que obtienen mejores resultados y a un coste más bajo. El relativo éxito de los mismos indica una fuerte presencia de los SPE¹⁰⁷.

El funcionamiento de los SPE será un aspecto clave a la hora de evaluar la eficacia de las medidas de asistencia y asesoramiento al empleo. No disponemos de muchos resultados, siendo un claro ejemplo la evaluación del servicio público de empleo de Gran Bretaña en 1992 (OCDE, 1993P).

En dicho estudio se destaca la conveniencia de dotar al personal de más competencias y de reducir el número de personas con las que tienen que entrevistarse los parados de larga duración¹⁰⁸. Dicho estudio también destaca la utilidad de asignar personal especializado al asesoramiento inicial de los perceptores de prestaciones de desempleo.

¹⁰⁶ Siguiendo a Gazier (2000) la explicación puede radicar en la utilización de programas fáciles de aislar, confrontados con la opción de no hacer nada, en Estados Unidos frente a programas más complicados en Europa lo que requiere más atención a las evaluaciones de proceso y al contexto en que se desarrollan.

¹⁰⁷ Los recursos destinados al SPE, su grado de descentralización y la organización del personal influirán en dicho proceso (OCDE, 1996 y Martin, 1998).

¹⁰⁸ No obstante, Meager (1998) considera muy limitado el papel de las medidas de asistencia a la búsqueda de empleo a la hora de reintegrar a los parados de larga duración al mercado de trabajo.

Un estudio del National Employment Service de Canadá (1989) concluye que el SPE no produce ningún efecto en la búsqueda de empleo de las personas en una situación relativamente buena¹⁰⁹. Por tanto, sus esfuerzos deberán concentrarse en las personas que tienen problemas de integración en el mercado de trabajo.

Blau y Robins (1990) destacan que los trabajadores que utilizan el SPE tienden a permanecer sin empleo más que los trabajadores que usan otros métodos de búsqueda. Esto puede reflejar la ineficiencia del SPE o bien una tendencia a recurrir al mismo por parte de los menos aventajados. En muchas ocasiones la agencia pública es el último resorte cuando otros métodos han fallado.

Existen estudios de evaluación de los programas de ayuda y asesoramiento a la búsqueda de empleo, referidos a programas como el Restart en el Reino Unido (Jackman y Lehmann, 1990 y Dolton et al. 1995,1996), Reemployment Bonus Programs en Estados Unidos (Davidson y Woodbury, 1993) y HOG en los Países Bajos y OBRA en Estados Unidos (OCDE,1993P).

Dichos estudios coinciden en los efectos positivos sobre las personas que tenían escasas posibilidades de encontrar empleo. No obstante, para el programa Restart, Jackman y Lehmann (1990) destacan los importantes efectos de sustitución.

Según Fay (1996), recientes estudios en Estados Unidos tienden a encontrar pequeñas, pero significativas disminuciones en el pago de prestaciones por desempleo asociadas a programas de asistencia a la búsqueda de empleo. Sin embargo, diversas evaluaciones en Canadá encuentran que dichos programas no tienen impacto o incluso reducen los ingresos de los participantes.

¹⁰⁹ Véase OCDE (1993P), pág 156.

El coste relativamente bajo de las intervenciones a través de la asistencia a la búsqueda de empleo puede ser útil para ciertos individuos. La dificultad estriba en decidir quién necesita ayuda y quién no con el objeto de minimizar las pérdidas netas. En la mayoría de los países solo una pequeña parte de los desempleados recibe asistencia personal y es difícil saber cuántos deberían haber sido incluidos (OCDE, 1998b).

Una innovación reciente en muchos países es la puesta en marcha de planes de acción individual para los desempleados en un cierto momento del período de desempleo. Existe poca investigación que compare a los que han sido objeto de dichos planes y a los que no y nos indique cuando deben introducirse los planes en el período de desempleo (Fay, 1996)¹¹⁰.

Hasta cierto punto, la evaluación de los resultados puede ayudar a determinar cuando un individuo se convierte en elegible para un programa. "Los programas aplicados en una primera etapa del período de desempleo pueden tener más éxito que los introducidos justo antes de finalizar la prestación"¹¹¹. La frecuencia idónea para comprobar la disponibilidad en la búsqueda de empleo es un motivo de discusión, no ofreciendo los estudios de evaluación una respuesta clara (OCDE, 1997).

En definitiva, creemos que de los diversos estudios de evaluación se desprende que el asesoramiento individual a las personas que tienen más dificultades para encontrar trabajo produce unos efectos positivos, tanto mayores cuanto mejor se identifiquen

¹¹⁰ Un ejemplo de ello es el estudio de Bjorklund y Regner (1996) que compara un grupo experimental y un grupo de control, llegando a la conclusión que al cabo de un año el porcentaje de personas que ha encontrado empleo es mayor en el grupo objeto del programa que en el de control (55% frente al 42%).

¹¹¹ Fay (1996), pág 26.

las necesidades que cada persona tiene inmediatamente después de quedarse en paro.

Medidas de formación

Respecto a la evaluación de las distintas medidas relacionadas con la formación podemos distinguir dos grandes tipos: las medidas dirigidas a los adultos y las dirigidas a los jóvenes.

En el primer caso, existen pocos resultados de los estudios de evaluación sobre el efecto cuantitativo de los programas de formación. Aunque algunos parecen eficaces el panorama general es incierto. Los programas se centran en el efecto directo sobre los participantes sin analizar el contenido de dicha formación. La mayoría de los grandes programas van orientados a los parados en general, aunque también existen programas centrados en problemas más específicos del mercado de trabajo.

En el caso de los programas de carácter general la evidencia empírica existente no permite llegar a conclusiones claras. En OCDE (1993P) y Fay (1996) se analizan diversos estudios. Unos no encuentran ninguna influencia significativa en las probabilidades de encontrar trabajo ni en las ganancias. Otros en cambio, aunque observan alguna influencia positiva no permiten excluir la presencia de sesgos de selección asociados a los métodos utilizados (cuasi-experimentos).

Un panorama muy distinto aparece en los programas orientados a un problema específico del mercado de trabajo. En este caso, la mayoría de los estudios encuentran alguna influencia significativa en las probabilidades de encontrar empleo y en los ingresos (OCDE, 1993P y Fay, 1996). Los programas evaluados van orientados a parados de larga duración, mujeres y trabajadores

desplazados de su actividad por las necesidades de reconversión de su sector.

Por tanto, la orientación de los programas hacia grupos más específicos ha resultado ser relativamente más eficaz que los programas dirigidos a los parados en general. Algunas diferencias en los resultados pueden relacionarse con el papel asesor desempeñado por el SPE¹¹².

En el caso de las medidas de formación dirigidas a los jóvenes, los estudios de evaluación se concentran en los programas dirigidos a los que no han finalizado la escuela secundaria y que tienen problemas graves en el mercado de trabajo. Los resultados de evaluación de los diversos programas son ambiguos, mejorando las perspectivas de empleo de algunos participantes, pero no de todos¹¹³.

Pensamos por tanto que existen dudas acerca de la utilidad de los programas de formación dados los insignificantes resultados derivados de los estudios de evaluación. Esto puede reflejar hasta cierto punto el pobre diseño y orientación de los programas.

Diversas razones pueden esgrimirse para explicar dicha falta de éxito: (Fay, 1996).

a) relativas a los métodos de evaluación: los períodos de evaluación quizá son demasiado cortos y se realizan poco después de haber finalizado el programa. La evidencia más reciente sugiere que los beneficios de los programas solo pueden notarse a largo plazo.

b) relativas a los propios programas: los cursos son de poca calidad. La formación que no conduce a unas cualificaciones reconocidas reforzaría dicha percepción. Si la formación solo sirve

¹¹² Véase OCDE (1993P), pág 170.

¹¹³ Un ejemplo de ello es el caso del programa canadiense "Job entry", en el cual mejoran los varones pero no las mujeres OCDE (1993P).

para renovar el subsidio, los cursos no motivarán ni a los empresarios ni a los participantes.

Con el objeto de comprender los decepcionantes resultados derivados de los estudios de evaluación, proponer cambios en los programas de formación y decidir cómo evaluar los mismos deberían considerarse los siguientes aspectos: (Fay, 1996)

- 1) La formación no debe ser utilizada como una solución al desempleo en general.
- 2) Los programas bien orientados y a pequeña escala son los que ofrecen mejores resultados. La formación debe estar orientada a las necesidades de los empresarios y de los demandantes de empleo. Lo anterior requiere de la actuación del SPE en colaboración con agentes familiarizados con las necesidades del mercado de trabajo local.
- 3) La vía de provisión (pública o privada) y cuánto debe durar la formación son cuestiones muy relacionadas con el grado de éxito de la misma.
- 4) En el caso de los jóvenes, las medidas de formación deben concebirse en sintonía con la política general de educación.
- 5) Unos períodos de evaluación más largos son necesarios para determinar si los efectos a corto plazo sobre el empleo y los ingresos persisten a largo plazo.

Subvenciones al empleo en el sector privado

La evaluación de los programas de subsidios al empleo en el sector privado pone de manifiesto la importancia de los efectos de pérdida neta, sustitución y desplazamiento. Normalmente, estas subvenciones se ofrecen a los empresarios que contratan a parados de larga duración o a personas de grupos especiales. Cabe distinguir

los programas que tienen unos objetivos generales de los que tienen unos objetivos limitados.

En los diversos estudios de evaluación se constata que los programas con objetivos generales producen unas importantes pérdidas netas, aunque las comparaciones son difíciles debido a los diferentes métodos de investigación empleados (OCDE 1993P).

En un estudio llevado a cabo en Bélgica se comparan las pérdidas netas y los efectos sustitución de dos programas, uno de formación y otro de subsidios al empleo privado (Fay, 1996). Dichos efectos son mayores en el segundo caso. No está claro si las importantes pérdidas netas se deben a una pobre orientación del programa o a cualquier otro factor.

Calmfors (1994) señala que la combinación de efectos pérdida neta y sustitución alcanza entre el 70% y el 90% de los empleos creados a través de subvenciones al empleo. "En los resultados de los estudios sobre los programas de subvenciones al empleo, la pérdida irrecuperable afecta a más de la mitad de los participantes en dichos programas"¹¹⁴. Por tanto, podemos afirmar que las perspectivas de este tipo de programa son más bien pesimistas.

Erhel et al. (1996) consideran que los subsidios son insuficientes para superar la fuerte renuencia de los empresarios a contratar a los menos empleables. Los incentivos financieros pueden proporcionar experiencia a los jóvenes que carecen de empleo, pero demuestran ser ineficientes para los colectivos más difíciles de colocar.

Sin embargo, según Fay (1996) "los programas de subvenciones al empleo pueden incrementar levemente el empleo, aunque no debemos

¹¹⁴ OCDE (1993P), pág 182.

esperar grandes efectos a corto plazo cuando el número de vacantes está fijada. No hay evidencia clara sobre los efectos a largo plazo de los subsidios al empleo”.

A nuestro juicio desde una perspectiva política los efectos de pérdida neta y sustitución pueden no tenerse en cuenta si el objetivo es remover la cola de demandantes de empleo. Los subsidios orientados a los parados de larga duración pueden estimular su contratación. Por razones de eficiencia y de equidad reducir el nivel de desempleo de larga duración puede ser un importante objetivo político.

El seguimiento de la conducta de los empresarios es necesario para asegurarse que los subsidios no son utilizados para contratar nuevos empleados gracias a nuevas vacantes, ni para reemplazar a trabajadores subsidiados que han finalizado su contrato y han sido despedidos.

Los efectos desplazamiento pueden minimizarse orientando por ejemplo a los participantes hacia las ocupaciones con exceso de demanda, o hacia empresas con una débil competencia. Las pérdidas netas pueden rebajarse concentrando los programas en los parados de larga duración¹¹⁵. De Koning (1993) constata en este caso un efecto de pérdida neta inferior al 30%. No obstante, los subsidios no parecen ser la mejor estrategia a largo plazo para resolver los problemas de dicho colectivo.

Snower (1995b) destaca que el uso de los subsidios puede fomentar el crecimiento de empleos de baja cualificación y sin salida. Este argumento incita a combinar los subsidios con la formación en el trabajo. Aunque por el momento existe poca evidencia

¹¹⁵ Véase Fay (1996), pág 20.

sobre su eficacia, algunos estudios en Canadá y Estados Unidos parecen apuntar resultados positivos¹¹⁶.

Las dudas sobre como las subvenciones al empleo pueden conseguir los resultados esperados podrían resumirse en las siguientes cuestiones: OCDE (1995P)

- a) a quién debería concederse la subvención al parado o a la empresa.
- b) debe ser una cantidad fija o una cantidad de forma periódica durante un determinado período de tiempo, y en este caso durante cuánto.
- c) en qué momento del período de desempleo debe obligarse a la empresa a ofrecer formación para recibir la subvención.
- d) debe hacerse un seguimiento de la experiencia laboral de los participantes con posterioridad a la subvención.

Programas de ayuda a los autónomos

Para valorar la eficacia de los programas de ayuda a los parados que crean nuevas empresas es preciso tener en cuenta su influencia en el número de personas que crean empresas (como proporción de los parados), la tasa de supervivencia y el empleo neto generado en las empresas creadas.

La evaluación de los programas que existen en este área ha obtenido generalmente resultados favorables. Pero como el número de programas y evaluaciones es reducido, hemos de ser prudentes a la hora de intentar generalizar en base a una muestra tan pequeña. Los efectos de pérdida neta, sustitución y desplazamiento también

¹¹⁶ En Canadá los resultados son en general positivos, mientras que en Estados Unidos, los resultados son particularmente buenos para las mujeres (Fay, 1996).

aparecen en este tipo de programas, aunque la mayoría de estudios recientes no los estiman (Fay,1996).

Meager (1996) sugiere que a pesar de las críticas a este tipo de programas, los resultados representan una política eficaz de creación de empleo con unos costes por empleo creado inferiores a cualquier otro programa activo. La razón estriba en la que los participantes también tributarán y pagarán seguridad social por lo que el coste neto por empleo creado será muy bajo.

En principio los programas de ayuda a la creación de empresas sólo funcionan para una parte de los desempleados. Parecen ser hombres menores de 40 años con un buen nivel de educación y con un corto período de desempleo (Fay,1996). Pero según Meager (1996) "la concentración en parados de larga duración puede ser exitosa si se acompaña de formación y de asesoramiento sobre técnicas de gestión empresarial". Esto puede reducir las pérdidas netas al no concentrarse en los que hubieran optado por el autoempleo de todos modos.

Programas de creación de empleo

"La evaluación de los programas de creación directa de empleo en el sector no lucrativo y en el sector público para los más difíciles de colocar revela resultados mixtos. Aunque el efecto directo sobre el empleo parece significativo, los resultados en el mercado laboral para los participantes no siempre son positivos"¹¹⁷.

Edin y Holmlund (1991) encuentran que en Suecia los participantes en empleos temporales públicos que las probabilidades de transición hacia un empleo regular son menores que para los

¹¹⁷ Erhel et al. (1996), pág 293.

desempleados manifiestos.

Las efectos de pérdida neta sustitución y desplazamiento también estarán presentes en los programas de creación directa de empleo¹¹⁸. Existe un riesgo de ampliar la brecha entre los colectivos más desfavorecidos y el mercado de trabajo regular, colocándolos en empleos sin salida y bloqueando la vía de retorno al empleo regular (Erhel et al., 1996).

La carencia de un apropiado grupo de control en los múltiples estudios sobre el programa alemán ABM, dificulta el análisis de los resultados a la hora de determinar la probabilidad de obtener un empleo (Erhel et al., 1996).

La escasa evaluación reciente en este campo puede deberse a que muchos países han sustituido los programas de creación directa de empleo por otras medidas activas motivados por los decepcionantes resultados. Una excepción remarcable a esta tendencia es el caso de Australia¹¹⁹ donde se garantiza un empleo a los parados de larga duración.

Este tipo de programas se orienta mayoritariamente hacia los colectivos más desfavorecidos, para los cuáles otras formas de intervención no han resultado útiles.

Por tanto, diversas cuestiones se plantean a la hora de diseñar y evaluar un programa de creación directa de empleo (Fay, 1996):

¹¹⁸ En principio el organismo encargado del programa controla la selección de los participantes y de los empleos a crear, lo que reduciría la probabilidad de aparición de dichos efectos. El control no es absoluto, pues la ejecución del programa se confía a organismos dominados por intereses locales (aparición del llamado desplazamiento fiscal). Forslund y Krueger (1994) dan buena prueba de ello.

¹¹⁹ Esta garantía puede incentivar el desarrollo de cualificaciones y funcionar como un acuerdo entre el gobierno y los parados, con el objeto de que los buscadores activos de empleo que no tuvieran éxito no fueran penalizados (Fay, 1996).

- a) cuánto debe durar el empleo.
- b) dónde deben localizarse los empleos para minimizar los efectos desplazamiento.
- c) qué nivel salarial es el adecuado (salario anterior, salario de mercado, salario mínimo, etc).

La necesidad de evitar las pérdidas irrecuperables y los efectos sustitución y desplazamiento, obliga a que los empleos sean adicionales (empleos que de otra manera no hubieran existido)¹²⁰.

Balance

Llegados a este punto resulta necesario hacer un balance sobre los resultados de la evaluación de las políticas activas, su problemática y las posibles conclusiones a extraer.

La asistencia a la búsqueda de empleo parece ser efectiva para la mayoría de los grupos. Aunque la extensión de servicios individualizados puede ser costosa, sus potenciales efectos positivos justifican una evaluación de los costes y beneficios en un amplio horizonte temporal.

Los resultados a nivel individual en la mayoría de programas parece modesta y no conduce hacia empleos de calidad. Los posibles beneficios netos a nivel social no son explorados en la mayoría de estudios. Asimismo, resulta muy difícil generalizar los resultados a otras regiones o países. El hecho de que un programa funcione bien para un grupo no quiere decir que sea bueno para otro.

Los gobiernos pueden reaccionar a los cambios en el desempleo con variaciones en el gasto activo, lo que hará más difícil discernir cuál es la causalidad en la relación entre las políticas

¹²⁰ Véase OCDE (1993P), págs 187-188.

activas y el desempleo.

Además, cambios en factores externos como las condiciones en el mercado de trabajo local, la demanda agregada o en factores internos como la calidad del servicio ofrecido pueden afectar de forma significativa a los resultados. Por tanto, las comparaciones internacionales no estarán exentas de problemas (distinta concepción del programa y diferente contexto macroeconómico e institucional).

En definitiva, podemos identificar diversas características orientadas a mejorar la eficacia de las políticas activas: Álvarez Aledo (1996); Calmfors (1994); OCDE (1994P, 1995P) y Fay (1996).

- 1) la necesidad de un equilibrio entre la mejora de las oportunidades que los programas ofrecen a los desempleados y el mantenimiento de incentivos suficientes para que éstos continúen realizando una búsqueda activa de empleo.
- 2) las medidas deben dirigirse principalmente a los desempleados que se encuentran en una etapa intermedia del período de desempleo, con el objeto de prevenir que se conviertan en parados de larga duración¹²¹.
- 3) los programas más eficaces son los dirigidos a grupos muy específicos, definidos de forma precisa y con un tamaño no muy grande. Este aspecto es el que suscita mayor consenso en la actualidad¹²². El diseño y la aplicación de los programas requiere de un análisis detallado de las necesidades de las

¹²¹ Layard et al. (1991) recomiendan centrar las medidas sobre los parados que están en situación de desempleo después de 6 meses más que sobre los parados de larga duración. Argumenta que sería más difícil retornar la competitividad a un parado de larga duración por el deterioro que éste ha sufrido a lo largo del período de desempleo.

¹²² Sin embargo, Hoang-Ngoc (1998) detalla algunas limitaciones de los programas específicos.

empresas y de las posibilidades de cada individuo¹²³.

- 4) los programas no pueden tener una duración excesiva, para evitar el riesgo de que los participantes queden bloqueados en el programa y no busquen activamente un empleo permanente.
- 5) la intensificación de las políticas activas debe ir asociada a la disminución de la duración máxima de las prestaciones por desempleo. La coordinación entre las políticas activas y el régimen de prestaciones por desempleo será necesaria para asegurar la eficacia de las mismas y evitar así el incentivo a la permanencia en la situación de desempleo.
- 6) la flexibilidad en la aplicación de los programas implica un mayor énfasis en la descentralización de los procesos de diseño, gestión y evaluación de los programas a nivel sectorial, regional y local. La coordinación entre los distintos niveles contribuirá a evitar solapamientos y lagunas en los programas ofrecidos.
- 7) el eje de los servicios de empleo merece ser priorizado, ya que parece ser el más eficaz de los tres ejes de política activa. Son medidas relativamente simples y que no precisan grandes recursos. A diferencia del resto de programas, los asociados a dicho eje potencian las oportunidades de integración inmediata de los parados en el mercado laboral. Dicho eje es el primer paso en la estrategia de la política activa, dejando a la formación y a las subvenciones al empleo para una posterior etapa si es que son necesarias.

Pensamos que el hecho de que el conjunto de características deseables no siempre esté presente en las medidas activas

¹²³ La existencia de heterogeneidad (las características personales de los parados determinan su empleabilidad), puede ayudar a identificar a los que corren mayor riesgo de estar parados en una fase temprana de su período de desempleo.

desarrolladas por los diferentes países puede dificultar la consecución de los efectos macroeconómicos y microeconómicos esperados.

Si bien casi nadie discute la necesidad de orientar los programas activos hacia grupos específicos y en especial hacia los parados de larga duración, el dilema se plantea a la hora de decidir cuál es el momento óptimo para la intervención.

Los programas no serán efectivos si intervienen cuando la empleabilidad de los participantes ya ha disminuido de manera casi irreversible. La prevención del paro de larga duración constituye un aspecto clave de las políticas activas. La identificación de los colectivos con más riesgo de convertirse en parados de larga duración es un requisito básico para que la prevención sea efectiva¹²⁴.

Consideramos que los colectivos más desfavorecidos del mercado de trabajo (jóvenes, mujeres, trabajadores poco cualificados, trabajadores mayores de 45 años y discapacitados) que a menudo coinciden con los que permanecen un largo período en el desempleo, son los que más necesitan la adopción de medidas activas.

La orientación de la política activa hacia los colectivos desfavorecidos del mercado de trabajo responde perfectamente a sus fundamentos teóricos agrupados en la teoría neokeynesiana o síntesis neoclásica-keynesiana. Como vimos en el primer capítulo, dichos fundamentos se pueden resumir en la siguiente idea: los parados al no competir eficazmente en el mercado de trabajo acentúan las

¹²⁴ La asistencia de prevención supondría un despilfarro de recursos sino se identificara a los grupos de alto riesgo, pues muchos trabajadores que pierden su empleo encuentran otro en pocos meses, no requiriendo de este modo los servicios de asesoramiento (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, 1997).

presiones salariales por parte de los "insiders", lo que impide que bajen los salarios, se ajuste el mercado de trabajo y por consiguiente disminuya el paro. La negativa percepción que de los parados tienen los empresarios reforzará si cabe dicho efecto.

En este contexto, la transferencia de recursos de los programas pasivos de mantenimiento de los ingresos hacia medidas activas que sean eficaces quedará plenamente justificada.