

3. POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO EN LA UNIÓN EUROPEA

3.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar el papel de la políticas activas en el marco de la política de empleo propuesta por la Comisión Europea, así como situar a los diferentes países en base a su grado de compromiso con las políticas activas en el período 1985-99.

Para ello, en primer lugar analizaremos la evolución del mercado de trabajo en los países de la Unión Europea. Acto seguido veremos cuál ha sido la estrategia de la Comisión Europea en materia de política de empleo y el grado de importancia otorgado a la política activa. En tercer lugar, repasaremos la importancia del Servicio Público de Empleo en la aplicación de las políticas activas y su diferente estructura según los países.

Finalmente, analizaremos la evolución de las políticas activas en los países de la Unión Europea y sus diferentes enfoques.

Pero antes de entrar en materia, nos parece interesante relacionar la política de empleo o de mercado de trabajo con el análisis de las causas del desempleo. Dichas causas pueden agruparse en dos grandes grupos: las fundamentadas en la demanda y las fundamentadas en la oferta. Las dos grandes explicaciones son a menudo rivales, aunque en ocasiones se definen como complementarias.

Causas de demanda

En este caso son las consecuencias negativas a largo plazo de las medidas deflacionarias de la demanda, adoptadas por los países de la Unión Europea después de la segunda crisis petrolera, las que explicarían el carácter persistente del desempleo. La diferencia entre el éxito relativo logrado por los Estados Unidos y el fracaso relativo de la Unión Europea, se debe en gran medida a las diferencias en la gestión de la demanda durante los decenios de 1980 y 1990¹²⁵.

Para los defensores de esta tesis, no resultan convincentes las pruebas que atribuyen el elevado y persistente desempleo en la Unión Europea a la aceleración del cambio estructural y a una política inadecuada frente a la disminución de la demanda de mano de obra no cualificada (Boltho et al. 1995; Rowthorn, 1995; Drèze, 1996; Heylen et al. 1996).

Lo anterior no significa que nieguen la existencia de cambios estructurales a lo largo del tiempo. Aspectos como el progreso tecnológico y el auge de la competencia de los nuevos países industrializados, conllevarán dificultades en el mercado de trabajo para las personas sin cualificar o con escasa cualificación.

¹²⁵ Para un análisis detallado de los factores de demanda como principal causa del desempleo en Europa, véase Modigliani (1994).

Lo que discuten es que ésta sea la causa más importante del desempleo en Europa y que el aumento de la flexibilidad del mercado de trabajo sea una condición suficiente para conseguir mejores resultados. Si la demanda de producción en relación con su nivel potencial durante los años 80 y 90 hubiese sido tan fuerte en la Unión Europea como en Estados Unidos, probablemente no estaríamos hablando de diferencias tan notables en las tasas de desempleo, ni de una persistencia tan marcada en los países europeos¹²⁶.

Las políticas que se derivan de este análisis se orientan hacia la estabilización de la demanda con el objeto de garantizar un crecimiento duradero que permita reducir el paro masivo. Según Drèze (1996) las políticas de estabilización de la demanda deben implantarse a nivel europeo, ya que el ámbito es lo suficientemente cerrado para que estas políticas sean efectivas.

Drèze y Malinvaud (1994) elaboran un programa de actuación basado en: programas de inversión en la renovación de cascos urbanos, viviendas sociales, transporte urbano y redes transeuropeas y por último, subvenciones al empleo aplicadas en base al contenido de mano de obra de las inversiones.

La iniciativa europea en favor del crecimiento del empleo impulsada por dichos autores se completa con una serie de propuestas como: reducción de los tipos de interés, reestructuración presupuestaria, moderación salarial y rebaja de los costes salariales para la mano de obra no cualificada.

Lo anterior no significa que no consideren medidas desde el lado de la oferta, como la mejora de la educación y de los sistemas

¹²⁶ Estimaciones de la OCDE para el período 1980-1995 demuestran que las diferencias de producción actuales y pasadas son determinantes muy significativos del desempleo en la Unión Europea (Economic Outlook nº58, OCDE, 1995).

de formación, el impulso de las políticas activas, la revisión de los sistemas de prestaciones por desempleo y una mayor flexibilidad del mercado laboral y de los salarios. Pero dichas medidas serán siempre complementarias, puesto que la causa fundamental del desempleo recae en la debilidad de la demanda agregada.

Causas de oferta

La explicación del elevado y persistente desempleo desde el lado de la oferta centra su análisis en el mercado de trabajo. Las dos vías que intentan explicar la persistencia del desempleo son el sistema de negociación salarial y la ineficacia de los parados a la hora de buscar trabajo. Las características del subsidio de desempleo, la falta de formación adecuada y la desmoralización del parado después de ser rechazado de forma reiterada motivarían dicha ineficacia.

Layard et al. (1991) intentan mostrar la importancia de dichas vías a la hora de fundamentar propuestas que mantengan un crecimiento no inflacionista en Europa. Al analizar las diferencias en las tasas de paro medias entre los países, constatan la existencia de tres características en los países con menor nivel de desempleo. Dichas características son:

- a) una negociación salarial altamente centralizada.
- b) unos subsidios de desempleo que terminan más o menos después de un año.
- c) un mayor gasto en programas activos de mercado de trabajo.

Por lo tanto, son las instituciones y la forma en que respondieron a las crisis lo que explicaría las diferencias en el nivel y las variaciones del desempleo entre los distintos países.

Las instituciones más relevantes son:

- el sistema de prestaciones de desempleo, con especial atención a la duración y a la cuantía.
- la formación, colocación y políticas de fomento a la creación de empleo.
- instituciones de negociación salarial como los sindicatos, el grado de centralización de la negociación colectiva y la duración del contrato¹²⁷.

Desde el punto de vista de nuestra investigación nos interesa fundamentalmente el papel de las políticas activas y su reflejo en las estrategias de política de empleo en la Unión Europea.

Como Layard subraya, "la negociación salarial centralizada no es fácil de lograr, por lo que la máxima prioridad se centra en dedicar mayores recursos a los programas activos en detrimento de los recursos destinados al subsidio de desempleo"¹²⁸.

Las crisis de los años 70 y principio de los años 80 afectaron tanto a Estados Unidos como a Europa. Mientras en la Unión Europea el desempleo se mantuvo elevado, en Estados Unidos descendió rápidamente después de 1982. La persistencia del paro en Europa se explicará desde el lado de la oferta en base a:

- a) las características de los subsidios de desempleo que debilitan la búsqueda de empleo por parte de los parados.
- b) la legislación de protección al empleo.

¹²⁷ Si los convenios salariales son de larga duración, al cambiar la demanda nominal los salarios no responden y como consecuencia varía de forma significativa el desempleo. Este efecto se amortigua si los salarios están indexados y si los convenios están sincronizados y no se superponen. La flexibilidad de los convenios salariales implicará brevedad, indexación y sincronización (Layard et al.1996).

¹²⁸ Véase Layard (1990) capítulo 11.

c) sistemas de negociación salarial que favorecen a los trabajadores internos.

Pero hubo una excepción en Europa que fueron los países de la antigua EFTA. Éstos eludieron el desempleo debido a una baja persistencia basada en tres razones: duración limitada de los subsidios de desempleo, un acuerdo salarial corporativista y una intensa política de mercado de trabajo.

Abundando en esta excepción, Therborn (1989) considera que la existencia o no de un compromiso institucionalizado en favor del pleno empleo es la explicación fundamental del impacto diferencial de la crisis. Su análisis combina el uso de políticas y mecanismos anticíclicos con el uso de mecanismos específicos para ajustar oferta y demanda en el mercado de trabajo.

La persistencia ha conducido a que sea la duración el factor determinante de las elevadas tasas de paro en la Unión Europea. Dicha duración puede estar relacionada con la eficacia de los demandantes de empleo y con el grado de desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo. Suponiendo que el desajuste es un factor relativamente estable a lo largo del tiempo, será la eficacia de los parados el aspecto clave para explicar la duración del desempleo (Layard et al. 1991).

La cuestión que se plantea a continuación es saber qué podemos hacer para mejorar la eficacia de los parados. Ahí es donde surge la necesidad de aplicar políticas activas como la opción más adecuada. Sin embargo, en el análisis de dicha eficacia no podemos olvidar la importancia otorgada a reducir el atractivo de las prestaciones por desempleo, rebajando su cuantía, acortando su duración y comprobando de forma rigurosa la disponibilidad de los parados a trabajar.

3.2. El mercado de trabajo en los países de la Unión Europea.

La evolución de las principales variables del mercado laboral es paralela a la evolución de la situación económica general. Pero la relación entre la economía y los resultados del mercado de trabajo no es tan positiva como en Estados Unidos y Japón.

En una primera etapa, asociada a las dos crisis del petróleo (1973 y 1979), la evolución del empleo se vio afectada negativamente, elevándose los niveles de paro en la mayoría de países. A partir de 1985 se inicia la recuperación económica y con ella, la elevación progresiva de los niveles de empleo favorecida por un mayor contenido en puestos de trabajo del crecimiento económico¹²⁹.

Según Fina (1992) las explicaciones de este fenómeno son:

a) el aumento del trabajo a tiempo parcial (aunque no en la mayoría de los países), b) el peso creciente del sector servicios y c) los cambios institucionales en el mercado de trabajo en la línea de una mayor flexibilidad y una gran moderación salarial en el período 1985-90.

A pesar del ritmo de crecimiento del empleo en dicho período (aunque inferior al registrado en Estados Unidos y Japón), los niveles medios de paro en la mayoría de los países europeos no se redujeron de forma substancial. Además, podemos constatar la persistencia de un importante volumen de desempleo de larga duración que constituye una característica estructural específica de las economías europeas.

¹²⁹ Entre 1960 y 1973 el umbral a partir del cual se empezaba a crear empleo en Europa era del 4,5%, mientras que en el período 1985-90 este umbral bajó al 2%.

En el período 1990-94 se produce un cambio de tendencia en el marco de una grave crisis económica que implica una caída del nivel de empleo y un considerable aumento de las tasas de paro.

La destrucción de empleo de este período absorbe todo el volumen de empleo generado entre 1985 y 1990.

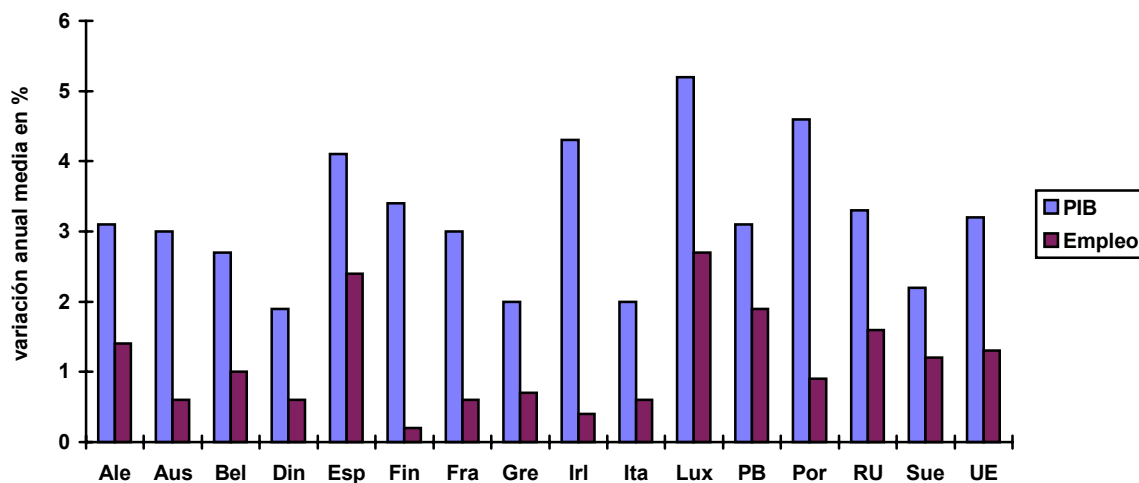
La recuperación que se inicia a finales de 1994 no registra la misma intensidad que la anterior etapa expansiva por lo que respecta al crecimiento económico y a la creación de empleo. Resultados modestos que no permiten reducir la tasa de desempleo de forma substancial en relación al máximo alcanzado en 1994.

Dichas tendencias generales no implican una homogeneidad entre los mercados de trabajo de los diferentes Estados miembros. En cada una de las etapas analizadas encontramos excepciones a las líneas generales aplicables a la mayoría de países. Lo anterior es el reflejo tanto de las diferencias en la evolución macroeconómica como de la distinta configuración institucional de cada país.

En el período 1985-90 podemos destacar los siguientes hechos:
(Gráfico 1)

- Los países que obtuvieron mayores tasas de crecimiento registraron también una mayor creación de empleo (excepto Finlandia, Irlanda y Portugal).
- Los resultados más pobres tanto en términos de crecimiento como de empleo se registraron en Dinamarca, Grecia e Italia.
- Por contra, Países Bajos, Luxemburgo, España y Suecia fueron los que lograron una mayor intensidad en empleo del crecimiento.

Gráfico 1. Crecimiento del PIB y del empleo en los Estados miembros (1985-1990)

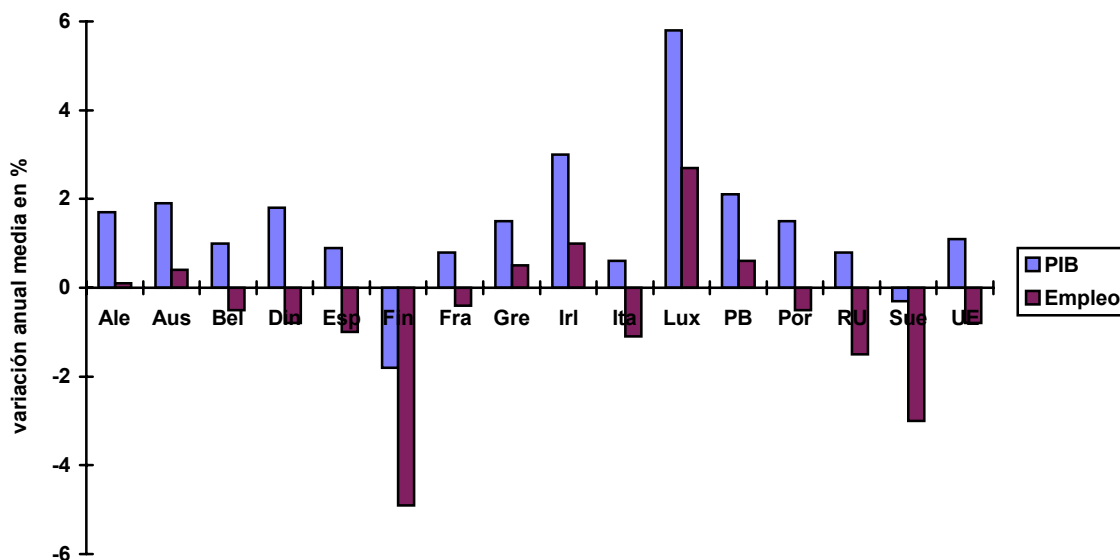


Fuente: Eurostat y elaboración propia.

En el período 1990-94 podemos destacar: (Gráfico 2)

- el crecimiento muy bajo e incluso negativo en algún año, lo que supuso una disminución del número de ocupados (la media de crecimiento anual en la U.E. fue del 1,1%).
- sin una tasa de crecimiento del PIB de alrededor del 2% ningún país excepto Grecia consiguió un aumento en el número de personas ocupadas.
- Luxemburgo, Grecia, Irlanda y Países Bajos fueron los que lograron una mayor intensidad en empleo del crecimiento.

Gráfico 2. Crecimiento del PIB y del empleo en los Estados miembros (1990-1994).

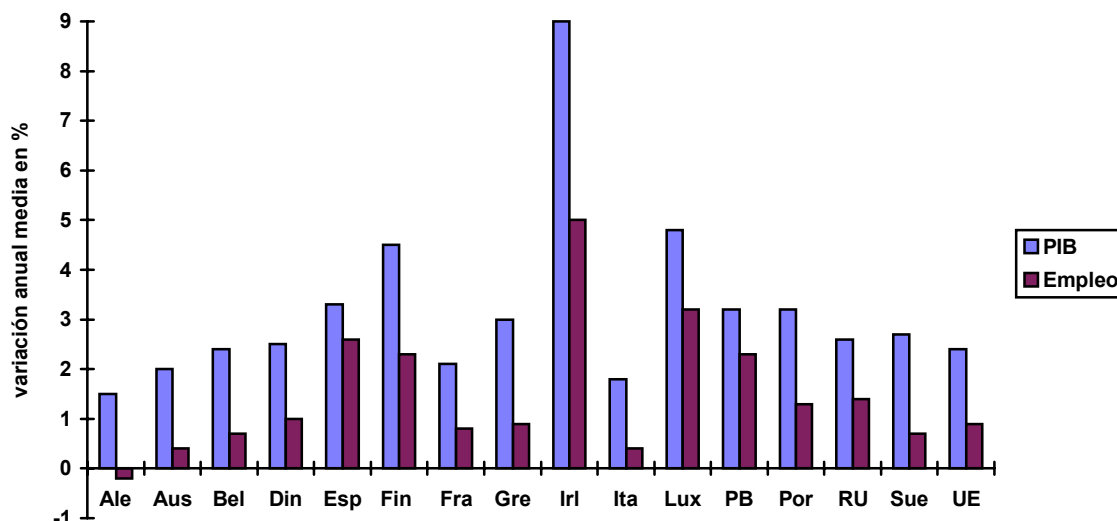


Fuente: Eurostat y elaboración propia.

En el período 1994-99, el crecimiento económico es aún claramente inferior al del período 1985-90 en la U.E. (2,3% frente al 3,2%). Esto se traduce en una menor generación de empleo con una variación anual del 0,9% frente al 1,4% del anterior período expansivo. En el período 1994-1999 cabe destacar que:

- La mayor intensidad en empleo del crecimiento tiene lugar en Países Bajos, Luxemburgo, España, Finlandia e Irlanda.
- El crecimiento del empleo fue negativo en Alemania y muy bajo en Austria, Bélgica, Francia, Italia, Portugal y Suecia.
- La intensidad en empleo del crecimiento parece haber disminuido con respecto a la expansión de los años 80. Sin embargo, los países que registraron una gran intensidad en dicha expansión la mantienen también en el período 1994-99 con la excepción de Suecia.
- Por contra, Finlandia e Irlanda aparecen con una gran generación de empleo a diferencia del período 1985-90.

Gráfico 3. Crecimiento del PIB y del empleo en los Estados miembros (1994-99).



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

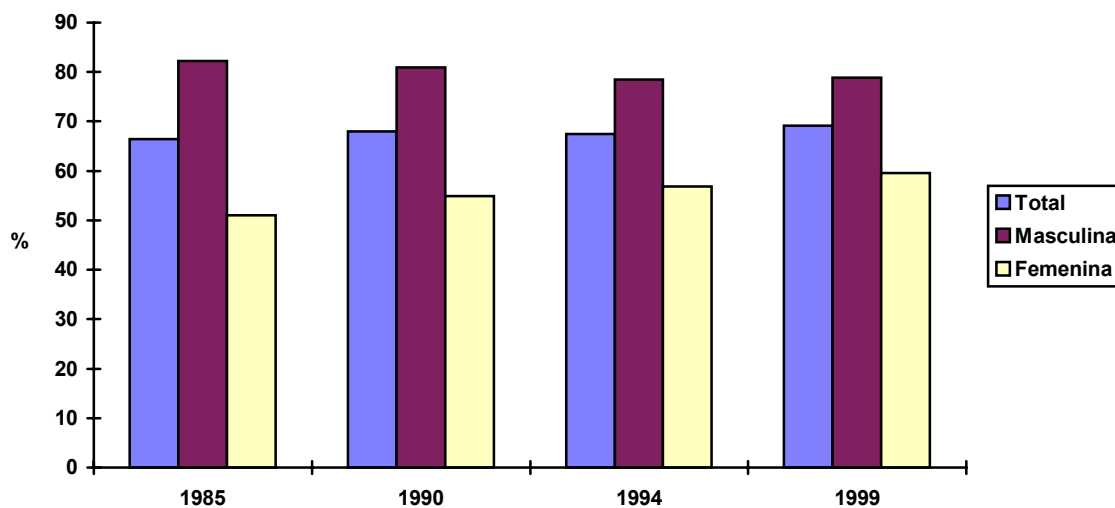
La evolución de las tasas de actividad y de ocupación reflejan la situación del mercado de trabajo, así como aspectos demográficos y culturales. En líneas generales podemos decir que la tasa de actividad en la Unión Europea aumenta en el período 1985-90 y se mantiene a partir de entonces sin apenas variaciones (Gráfico 4).

No ocurre lo mismo si distinguimos entre hombres y mujeres. Mientras la tasa de actividad masculina presenta una tendencia decreciente, con independencia del período considerado, la tasa de actividad femenina muestra una clara tendencia al alza.

En principio, podemos afirmar que la tasa de ocupación aumenta en las etapas de crecimiento económico y disminuye en los períodos de crisis. No obstante, la evolución de las tasas de ocupación masculina y femenina difiere de forma considerable (Gráfico 5). La tasa masculina presenta una tendencia decreciente. Por contra, la

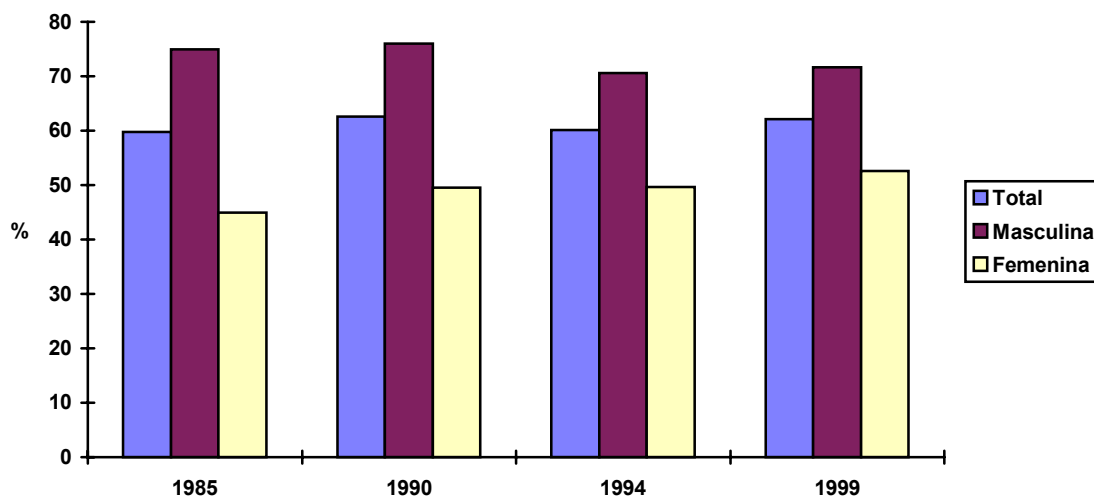
tasa femenina crece en las etapas expansivas y se mantiene sin apenas variaciones entre 1990 y 1994.

Gráfico 4. Tasas de actividad en la U.E.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Gráfico 5. Tasas de ocupación en la U.E.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Por países podemos distinguir:

- una tasa de actividad por debajo de la media europea en España, Italia, Grecia, Bélgica e Irlanda.
- una tasa muy superior a la media en Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Finlandia, Suecia y el Reino Unido.
- la tasa de actividad femenina experimenta un aumento considerable en la mayoría de los países entre 1985 y 1998, aunque disminuye de forma clara en Dinamarca, Finlandia, y Suecia.

Las tasas de ocupación tampoco son homogéneas apreciándose notables diferencias entre los Estados miembros:

- Bélgica, España, Grecia, Irlanda e Italia se mantienen por debajo de la media europea, siendo España el único que presenta una tasa de ocupación inferior al 50%¹³⁰.
- Por contra, Dinamarca, Luxemburgo, Austria, Finlandia, Alemania, Portugal, Suecia y el Reino Unido mantienen una tasa de ocupación superior a la media europea.
- Las tasas de ocupación femeninas aumentan en todos los países excepto Finlandia y Suecia en el período 1985-1999.
- España presenta también la tasa de ocupación femenina más baja de la Unión Europea ocupando la misma posición relativa que en el caso de la tasa de ocupación total.

Por otro lado, las tasas de feminización reflejarán mejor la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

Dicha participación es inferior a la masculina en el caso de la actividad y la ocupación, acorde con unas tasas muy inferiores a las masculinas como vimos en los gráficos 4 y 5. En cambio, podemos decir que la tasa de feminización en relación al paro es

¹³⁰ Siguiendo a Eurostat, consideramos la población potencialmente activa como la comprendida entre 15 y 64 años.

sensiblemente mayor, lo que refleja la mayor incidencia del desempleo entre las mujeres.

En la U.E. las tasas referentes a la actividad y a la ocupación aumentan entre 1985 y 1999. La tasa referente al paro aumenta en las etapas expansivas y disminuye entre 1990 y 1994 (gráfico 6).

Las diferencias entre los diversos países son evidentes, pudiendo distinguir a grandes rasgos tres grupos de países donde las tasas de feminización se comportan de manera similar.

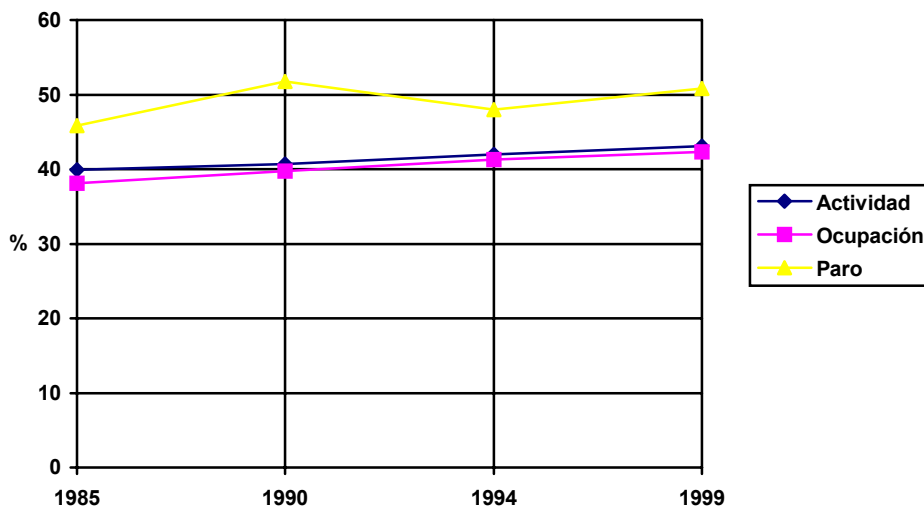
Un primer grupo compuesto por Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal, donde las tasas de feminización referentes a la actividad, la ocupación y el paro son superiores a la media europea.

En segundo lugar, el grupo integrado por Bélgica, España, Grecia, Italia e Irlanda, donde las tasas de feminización referentes a la actividad y a la ocupación son inferiores a dicha media, pero no así la referente al paro que es nítidamente superior excepto en Irlanda.

Por último el grupo compuesto por Alemania, Austria, Finlandia, el Reino Unido y Suecia, donde las tasas de feminización en relación a actividad y ocupación son superiores a la media europea. Por el contrario, la tasa referente al paro es claramente inferior a la media.

Del gráfico 6 podemos deducir que en los períodos expansivos la mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo, a pesar del crecimiento del empleo femenino, impide una reducción substancial del paro femenino. Por contra, en los períodos recesivos la destrucción de empleo se concentra de forma mayoritaria en los hombres.

Gráfico 6. Tasas de feminización en la U.E.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat y elaboración propia.

La distribución sectorial del empleo así como su evolución, nos permite distinguir donde se concentra la ocupación y qué cambios se han producido a lo largo del tiempo. El sector servicios es el que más empleo acumula, seguido de la industria y por último la agricultura.

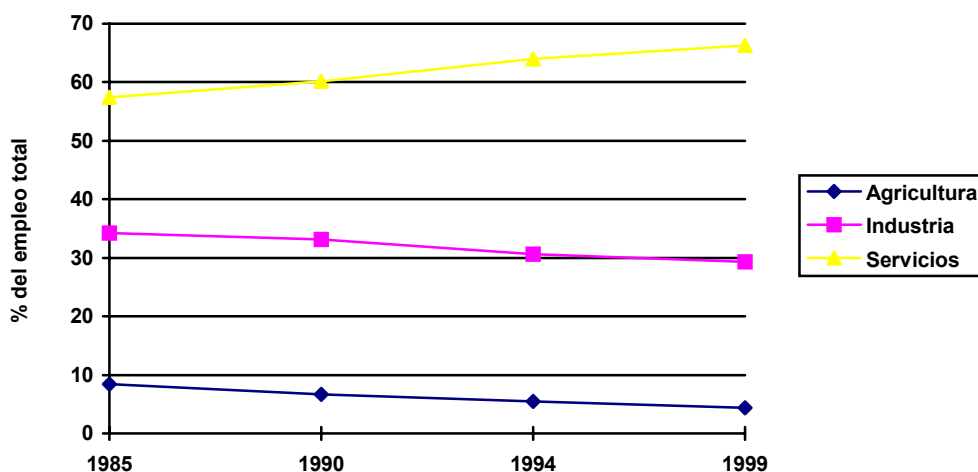
Este orden se mantiene para todos los años analizados en la U.E. y en cada uno de los Estados miembros. Podemos afirmar que entre 1985 y 1999 se produce en todos los países de la U.E. una reducción del peso del sector agrícola y del sector industrial en beneficio del sector servicios (gráfico 7).

La proporción de mujeres ocupadas en los servicios es superior a la masculina en todos los países. En la industria sucede todo lo contrario. Mientras, en la agricultura la proporción de hombres ocupados es superior a la de mujeres en todos los Estados miembros excepto en Austria, Grecia, Italia y Portugal.

La reducción del peso de la agricultura y de la industria en el total del empleo en favor de los servicios es una constante en todos los países. Sin embargo, no todos tienen la misma posición respecto de la media europea pudiendo distinguir:

- La importancia de la agricultura es mayor que la media europea entre 1985 y 1999 en Austria, España, Finlandia, Irlanda, Italia y Portugal.
- Por contra, es inferior en Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, el Reino Unido y Suecia.
- En la industria, la mayoría de los países están por debajo de la media europea excepto Alemania, Austria, España, Italia y Portugal.
- La importancia del sector servicios es muy superior a la media en Luxemburgo, el Reino Unido y Suecia y muy inferior en Grecia y Portugal.

Gráfico 7. Evolución sectorial del empleo en la Unión Europea.

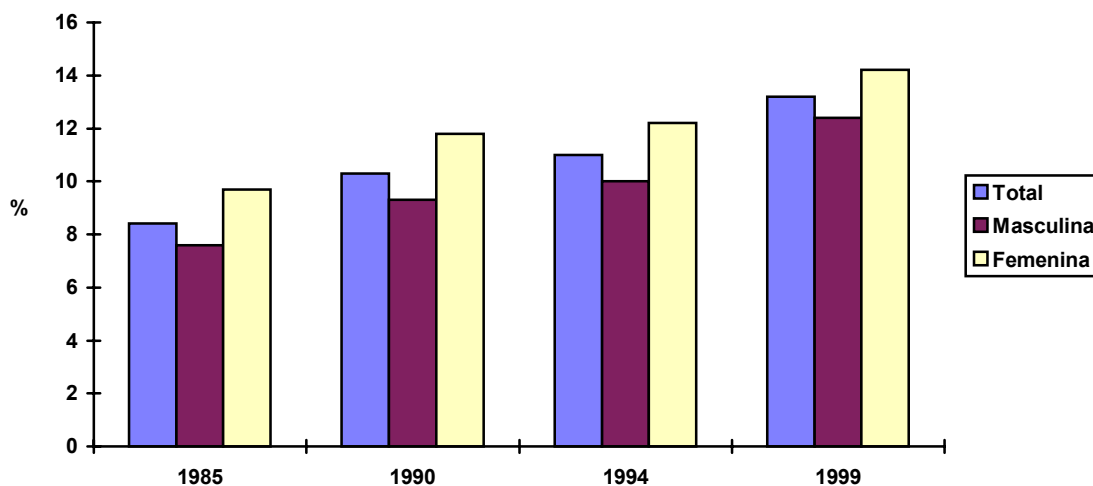


Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Por lo que se refiere a las características del empleo nos interesan principalmente dos aspectos: el empleo temporal y el empleo a tiempo parcial. En la Unión Europea se ha producido un aumento de los dos tipos de empleo en el período 1985-1999. El empleo temporal pasa del 8,4% al 13,2% del empleo total, mientras que el empleo a tiempo parcial pasa del 12,7% al 17,7% (Gráficos 8 y 9).

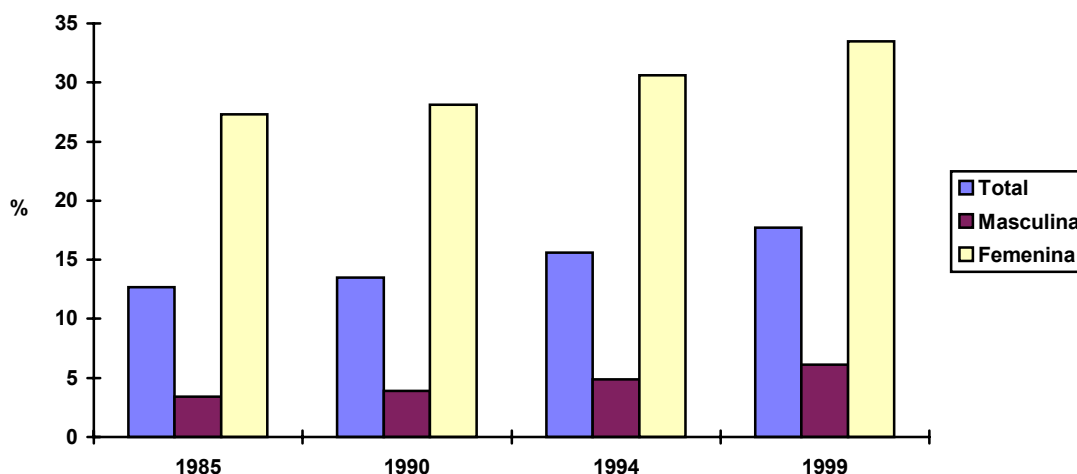
La situación es muy distinta cuando distinguimos entre hombres y mujeres, ya que éstas concentran mayoritariamente el empleo a tiempo parcial y acaparan una proporción mayor que los hombres en el empleo temporal.

Gráfico 8. Proporción del empleo temporal sobre el empleo total en la Unión Europea.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Gráfico 9. Proporción del empleo a tiempo parcial sobre el empleo total en la Unión Europea.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

En los dos tipos de empleo la homogeneidad tampoco será una característica dominante entre los países de la Unión Europea:

- Países Bajos, Suecia, el Reino Unido y Dinamarca destacan por una proporción de empleo a tiempo parcial superior a la media europea, sobre todo en los Países Bajos, donde dicha proporción alcanza más de un tercio del empleo total.
- Por contra, Grecia, Italia, España y Portugal no logran superar en ningún momento del período considerado la mitad de la media europea.
- En el caso del empleo temporal los países con mayor proporción son España, con cerca de un tercio del empleo total, y a distancia Finlandia, Francia, Suecia y Dinamarca.
- Por contra, el empleo temporal es muy reducido en Luxemburgo, Bélgica, el Reino Unido e Italia.

Las diferencias entre hombres y mujeres son evidentes en los dos tipos de empleo. El peso tanto del empleo a tiempo parcial como del empleo temporal en el colectivo femenino es muy superior al

masculino en todos los países. Además, en el caso del empleo a tiempo parcial lo es también en términos absolutos.

Podemos destacar los siguientes hechos:

- La proporción de mujeres ocupadas a tiempo parcial es especialmente elevada en los Países Bajos con más de dos tercios del total, y en el Reino Unido y Suecia con cerca de la mitad del total de ocupadas.
- En el empleo temporal destaca España con más de un tercio del total y Finlandia con un 20%.
- Al igual que en el empleo total, el empleo a tiempo parcial femenino es muy inferior a la media europea en Grecia, Italia, España y Portugal.

Podemos asociar la evolución de los niveles de paro a la senda de crecimiento económico, aunque no de forma muy estrecha. La expansión del período 1985-90 no consigue reducir la tasa de desempleo de forma substancial. Entre 1990 y 1994 dicha tasa vuelve a elevarse por encima del nivel máximo alcanzado en 1985. A partir de 1995 la tasa global de desempleo se reduce muy lentamente (Gráfico 10). La homogeneidad no es la nota dominante entre los países europeos, pudiendo relacionar las diferencias en las tasas de paro con las diferencias en las tasas de ocupación y de actividad¹³¹.

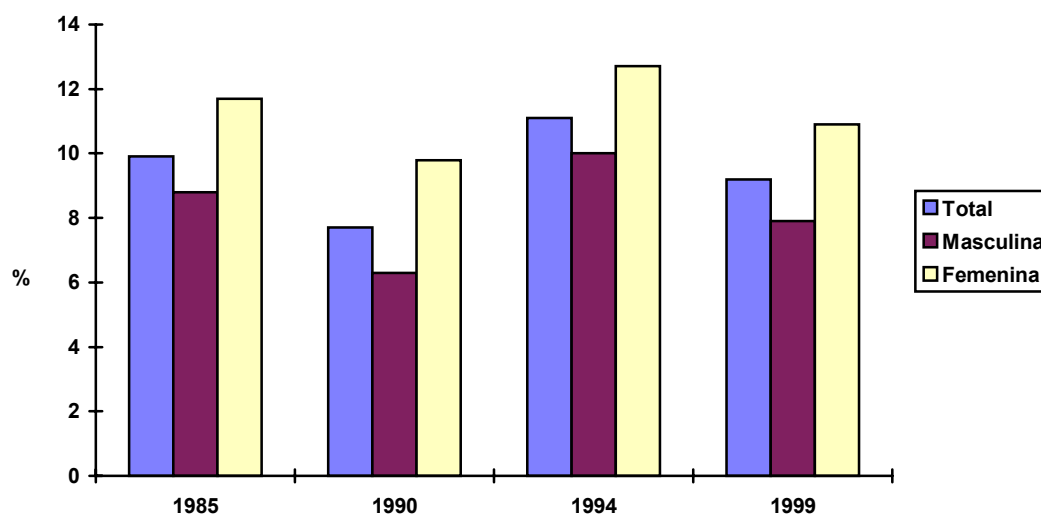
La distinción entre hombres y mujeres es básica para analizar la evolución del desempleo. La tasa de paro femenina es sensiblemente superior a la tasa masculina en todos los años considerados: (Gráfico 10)

- En el período 1985-90 la disminución tanto del desempleo femenino como masculino hace que se mantenga el diferencial.

¹³¹ Los países con unas bajas tasas de ocupación y de actividad suelen registrar unas tasas de paro superiores a la media europea.

- Pero en el período de crisis 1990-94 el desempleo masculino aumentó más que el femenino, reduciéndose de esta forma el diferencial, aunque la tasa femenina continuaba siendo mayor.
- A partir de 1995 la lenta reducción del desempleo femenino ha vuelto a incrementar el diferencial.

Gráfico 10. Tasas de desempleo en la U.E.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Las diferencias entre los Estados miembros por lo que se refiere a las tasas de paro son evidentes:

- España, Irlanda, Francia e Italia mantienen una tasa de paro superior a la media europea, destacando nuestro país con una tasa de alrededor del 16%.
- Finlandia se sitúa por encima de la media a partir de 1992 alcanzando niveles alrededor del 17%.
- Por contra, destacan por su baja tasa de paro Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Suecia, aunque éste último ha visto incrementar su tasa de paro en los años noventa.

- Las tasas de paro femeninas son mayores que las masculinas en todos los países excepto en el Reino Unido, Finlandia y Suecia. Precisamente en estos tres países se registra una elevada proporción de empleo a tiempo parcial sobre el total de empleo femenino.
- El diferencial entre ambas tasas es muy elevado en Bélgica, España, Grecia, Italia y Portugal, aunque en éste último la tasa de paro femenina es inferior a la media europea¹³².

Al margen de las tasas de desempleo agregadas, desde el punto de vista de la implementación de políticas activas de mercado de trabajo, nos interesan especialmente la incidencia del paro juvenil y del paro de larga duración.

En el caso del desempleo juvenil, su magnitud se mantiene siempre por encima del doble de la tasa de paro total en la Unión Europea. También en este tipo de desempleo la tasa femenina es superior a la masculina. Si bien los jóvenes fueron los más beneficiados del descenso del paro entre 1985 y 1990, también fueron los que más soportaron el incremento posterior, alcanzando la tasa de paro juvenil en 1994 un nivel similar al de 1985. En el período 1994-99 dicha tasa se reduce claramente (Gráfico 11).

Podemos destacar los siguientes hechos:

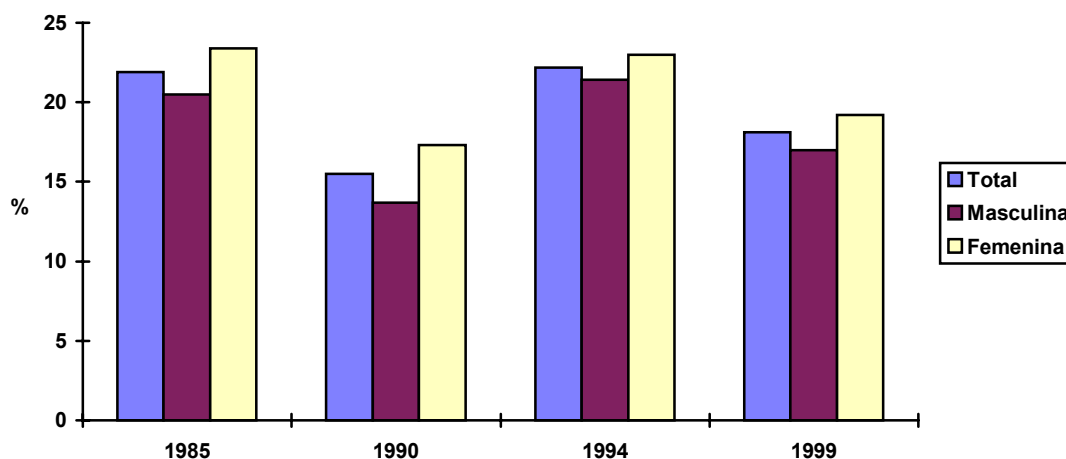
- Las diferencias entre los distintos países son apreciables pudiendo establecer una división entre el norte y el sur de Europa.
- En todos los países el desempleo juvenil es notablemente más alto que el desempleo total excepto en Alemania.
- El desempleo juvenil se plantea como un problema mucho más importante en el sur de Europa, destacando España, Grecia e Italia.
- Pero también es importante en Irlanda, Finlandia y Suecia desde

¹³² España registra con diferencia la tasa de desempleo femenina más elevada de la Unión Europea asociada sin duda a la menor tasa de ocupación femenina.

principios de los años 90, y en Bélgica y Francia, debido en parte a las bajísimas tasas de actividad de los jóvenes.

Por este motivo, una elevada tasa de paro puede afectar a un número reducido de personas, sobre todo si consideramos las tasas de actividad de los menores de 20 años. La solución estriba en medir el desempleo proporción de la población de ese grupo de edad. En ese caso, Bélgica y Francia verían substancialmente reducido el número de jóvenes afectados por el desempleo.

Gráfico 11. Tasas de paro juvenil en la U.E.



Fuente: Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

El desempleo de larga duración es claramente un problema europeo, pues su incidencia es muy pequeña en Estados Unidos y Japón. La tasa de paro de larga duración en la Unión Europea disminuyó en el período de expansión económica (1985-1990), aunque con retraso respecto a la tasa de paro total (la disminución continúa hasta 1992). El desempleo de larga duración aumenta entre 1992 y 1995. En el período 1995-1999 disminuye, aunque menos que en la anterior etapa expansiva (gráfico 12).

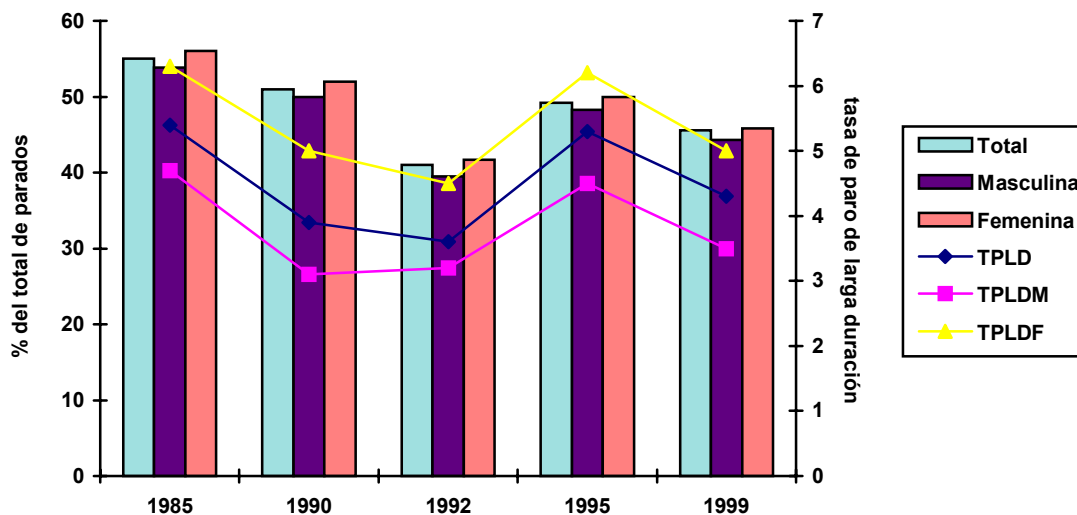
La incidencia del paro de larga duración (proporción del total de desempleados) es más utilizada a la hora de efectuar comparaciones, aunque está sujeta a más problemas que la tasa. Podemos afirmar que la proporción de parados de larga duración desciende durante una recesión al incrementar el número de parados y aumenta en el período expansivo, debido al menor número entradas en el desempleo.

No obstante, cabe destacar lo siguiente: (Gráfico 12)

- El desempleo de larga duración afecta más a las mujeres que a los hombres en consonancia con la diferencia observada en las tasas de paro globales.
- La incidencia del desempleo de larga duración disminuye entre 1985 y 1990, pero sigue cayendo hasta 1992.
- A partir de entonces aumenta hasta situarse en 1995 a solo cinco puntos por debajo del máximo alcanzado en 1985.
- Entre 1995 y 1999 la incidencia desciende ligeramente.
- La proporción de desempleados de larga duración aumenta con la edad en el conjunto de la Unión Europea, aunque en los países del sur también destaca la proporción de jóvenes.

Dichas magnitudes justifican la especial atención al desempleo de larga duración como uno de los principales objetivos de las políticas activas. El deterioro de la empleabilidad de los parados de larga duración y su nula influencia en la negociación salarial fundamentan la aplicación de programas específicos, aún a pesar de las dudas sobre su eficacia, aunque no sobre su equidad.

Gráfico 12. Incidencia del desempleo de larga duración en la Unión Europea.



Fuente: Labour Force Survey y elaboración propia.

Podemos decir que la incidencia del desempleo de larga duración no guarda relación con las tasas de desempleo global:

- Bélgica, Italia y Países Bajos registran una proporción de parados de larga duración superior a la media europea pero con una tasa de paro global no superior a la media.
- Por contra, España con una tasa de paro global que dobla la media europea registra una incidencia del paro de larga duración algo superior a la media europea.
- En Grecia, Italia e Irlanda la incidencia del paro de larga duración aumenta entre 1985 y 1990, aunque si disminuye entre 1990 y 1992, confirmando así los problemas que presenta este indicador.
- En 1992 la proporción más baja se registraba en el Reino Unido, Suecia, Portugal, Alemania, Dinamarca y Francia, mientras se mantienen muy altas en Bélgica, Italia e Irlanda.

- A partir de 1992 dicha proporción aumenta en todos los países.
- Entre 1995 y 1999 la incidencia disminuye en todos los países excepto Alemania, Grecia Italia, Austria y Suecia.
- La incidencia del paro de larga duración es superior en las mujeres que en los hombres, excepto en los países donde la tasa de paro femenina es inferior a la masculina (Reino Unido, Finlandia y Suecia).

Por el contrario, las tasas de desempleo de larga duración si guardan más relación con las tasas de paro global:

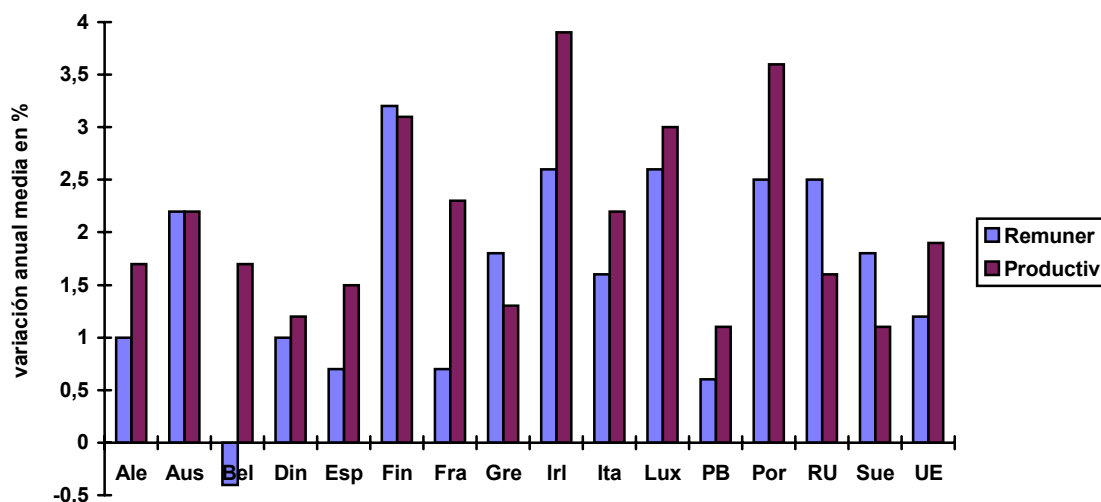
- Descienden entre 1985 y 1990 en todos los países excepto Grecia y Dinamarca.
- A partir de 1991 aumentan también en todos a excepción de Irlanda y Países Bajos.
- Entre 1995 y 1999 disminuyen en todos excepto Bélgica, Alemania, Grecia, Francia, Italia y Suecia.

Al margen del análisis de la actividad, la ocupación y el desempleo, el análisis de los costes laborales completará este rápido repaso a la evolución del mercado de trabajo en la Unión Europea. En primer lugar, cabe analizar cuál es la evolución de la remuneración de asalariados en términos reales en base al deflactor del PIB en los diferentes periodos. A continuación, compararemos este dato con la evolución de la productividad del trabajo en el conjunto de la economía para así establecer las variaciones de los costes laborales unitarios reales (CLUR).

En el período 1985-90 la remuneración de asalariados en términos reales en la U.E. aumentó en un 1,2% de media anual, mientras que la productividad aumentaba en un 1,9%. Los CLUR disminuyeron por tanto a un ritmo del 0,7% de media anual,

aunque no en todos los países europeos fue parecida ni tuvo el mismo sentido (gráfico 13).

Gráfico 13. Remuneración de asalariados en términos reales y productividad en los Estados miembros (1985-90).



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Las diferencias entre los distintos países se evidencian en el gráfico 13 donde podemos distinguir:

- una serie de países con un aumento de la remuneración de asalariados en términos reales muy superior a la media europea (Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y el Reino Unido).
- La productividad también aumenta muy por encima de la media en dichos países excepto el Reino Unido.
- Podemos asociar menores incrementos de la remuneración de asalariados en términos reales a menores incrementos de la productividad como puede observarse en Bélgica España, Francia, Países Bajos, Dinamarca y Alemania.

- Como consecuencia de las variaciones en la productividad y en la remuneración de asalariados en términos reales, los costes laborales unitarios reales aumentaron durante el período 1985-90 en Suecia, el Reino Unido, Grecia y Finlandia.

- Por contra, dichos costes disminuyen más que la media europea en Bélgica, Francia, Irlanda, Portugal y España.

En el período 1990-94 la remuneración de asalariados en términos reales aumenta un 1% de media anual, mientras que la productividad crece a un 1,6%. Por tanto, los CLUR disminuyeron en este período a un ritmo del 0,6% de media anual.

A partir del gráfico 14 podemos distinguir que:

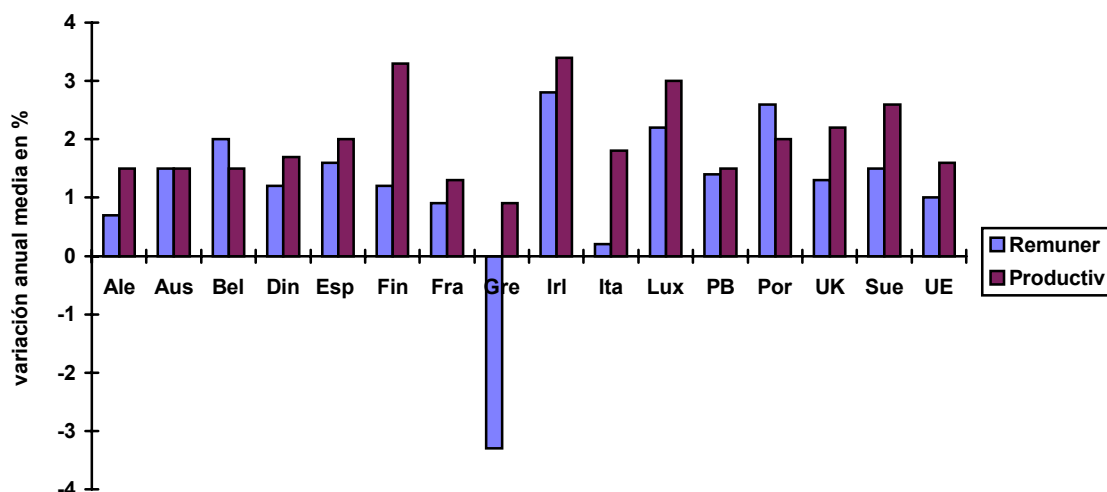
- La remuneración de asalariados en términos reales aumenta mucho más que la media europea en Irlanda, Portugal, Luxemburgo y Bélgica.

- La productividad también aumenta más que la media europea en dichos países excepto Bélgica.

- Una menor variación de la remuneración de asalariados en términos reales va asociada también a una menor variación de la productividad (Grecia y Francia), aunque con la excepción de Italia.

- Los costes laborales unitarios reales crecen en Bélgica y Portugal. Por contra, disminuyen más que la media europea en Alemania, Finlandia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Reino Unido y Suecia.

Gráfico 14. Remuneración de asalariados en términos reales y productividad en los Estados miembros (1990-94).



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

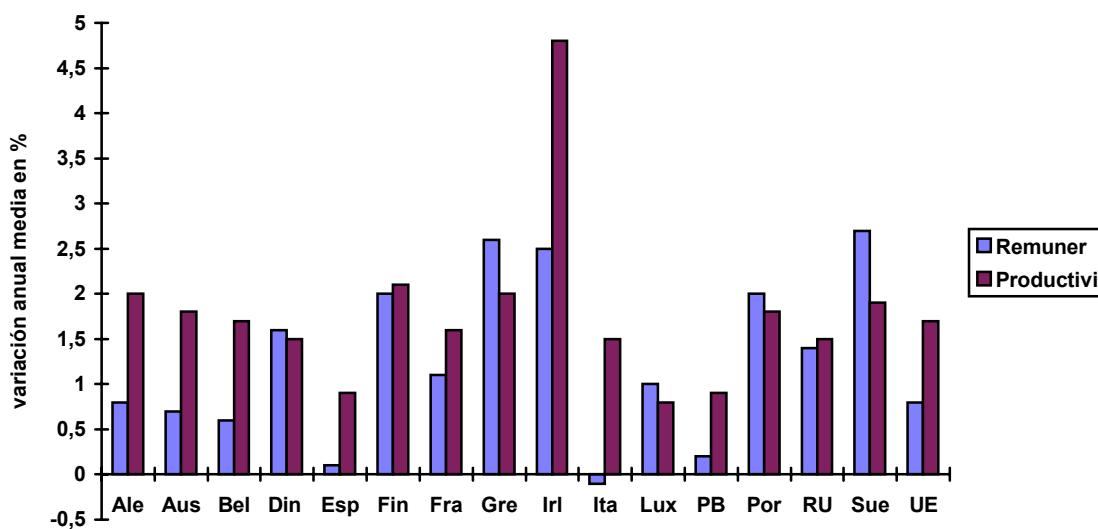
Los datos para el período 1994-99, nos muestran un aumento de la remuneración de asalariados en términos reales del 0,8% en media anual y del 1,7% en la productividad. Como consecuencia los CLUR disminuyen en un 0,9% de media anual.

En el Gráfico 15 podemos destacar que:

- La remuneración de asalariados en términos reales aumenta considerablemente más que la media europea en Grecia, Suecia, Portugal, Irlanda, Finlandia y Dinamarca.
- La variación de la remuneración de asalariados en términos reales es negativa en el caso de Italia.
- En los países con una menor variación de la remuneración de asalariados en términos reales también se registra un menor incremento de la productividad.
- Los costes laborales unitarios reales crecen en Dinamarca, Grecia

Portugal y Suecia. Por contra, decrecen más que la media europea en Alemania, Austria, Bélgica, Italia e Irlanda.

Gráfico 15. Remuneración de asalariados en términos reales y productividad en los Estados miembros (1994-99).



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Cuadro resumen: Principales indicadores del mercado de trabajo en la Unión Europea

Indicadores	1985			1990			1994			1999		
	Total	Hombr	Mujer	Total	Hombr	Mujer	Total	Hombr	Mujer	Total	Homb	Mujer
Población potencialmente activa (millones)	224,1	110,5	113,6	229,6	114,0	115,6	244,1	121,7	122,4	247,3	123,4	123,8
Población activa (millones)	148,7	90,9	57,8	155,7	92,4	63,3	165,1	95,6	69,5	171,2	96,4	73,8
Población ocupada (millones)	134	82,9	51,1	143,7	86,6	57,1	146,7	86,1	60,6	155,5	89,6	65,8
Población desempleada (millones)	14,7	8	6,7	12	5,8	6,2	18,4	9,5	8,9	15,7	7,7	8,0
Tasa de actividad	66,4	82,2	51	68	81	54,9	67,5	78,5	56,8	69,2	78,8	59,6
Tasa de ocupación	59,8	75	45	62,6	76	49,5	60,1	70,6	49,6	62,1	71,6	52,6
Tasa de desempleo	9,9	8,8	11,7	7,7	6,3	9,8	11,1	10	12,7	9,2	7,9	10,9
Proporción empleo a tiempo parcial	12,7	3,4	27,3	13,5	3,9	28,1	15,6	4,9	30,6	17,7	6,1	33,5
Proporción empleo temporal	8,4	7,6	9,7	10,3	9,3	11,8	11	10	12,2	13,2	12,4	14,2
% empleo agricultura	8,4	8,8	7,8	6,7	7,1	5,9	5,5	6,1	4,6	4,4	5,1	3,5
% empleo industria	34,2	42,6	20,7	33,2	42	19,7	30,6	40,1	17,2	29,3	39,3	15,6
% empleo servicios	57,4	48,6	71,5	60,2	50,8	74,3	63,9	53,8	78,2	66,3	55,6	80,9
Tasa de paro juvenil	21,9	20,5	23,4	15,5	13,7	17,3	22,2	21,4	23	18,1	17	19,2
Tasa de paro de larga duración	5,4	4,7	6,3	3,9	3,1	5	5,3	4,5	6,2	4,3	3,5	5,0

Cuadro resumen (continuación)

Variación anual media	1985-90	1990-94	1994-99
Deflactor del PIB	4,4%	4,1%	2,1%
Remuneración asalariados en términos reales	1,2%	1%	0,8%
Productividad	1,6%	1,6%	1,7%
Costes Laborales Unitarios Reales	-0,7%	-0,6%	-0,9%

3.3. La estrategia de creación de empleo según la Comisión Europea.

El objetivo de este epígrafe es analizar las diferentes medidas que constituyen la estrategia en favor del empleo de la Comisión Europea y situar en este marco a las políticas activas de mercado de trabajo. Para ello, creemos resulta conveniente situar los precedentes y dibujar el camino que nos conduce hasta la actual estrategia de creación de empleo.

Antecedentes

A partir de principios de los años 70 la Comisión Europea constata la necesidad de formular una política de empleo común y vigorosa. La situación económica general está cambiando y el mercado de trabajo empieza a resentirse. En 1974 se presenta el Programa de Acción Social que comprende tres objetivos generales:

(Pérez Menayo, 1985)

- a) la consecución del pleno y mejor empleo.
- b) la participación de los interlocutores sociales en las decisiones comunitarias en materia de empleo.
- c) la mejora de las condiciones de vida y trabajo.

Lo que se pretende es lograr una concertación entre las políticas de empleo de los Estados miembros. Lo anterior deberá traducirse en una mayor y mejor cooperación de los servicios nacionales de empleo, una política común de formación, garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo y actuar sobre las categorías de trabajadores más vulnerables.

La recesión económica y el aumento de los niveles de desempleo reforzarán si cabe la necesidad de una política concertada de empleo. Ello se plasma en la formulación de un programa de empleo en

abril de 1975¹³³. El desarrollo de la participación de los agentes sociales se concretará en la Conferencia Tripartita de 1976. Por primera vez, los gobiernos y los interlocutores sociales de los Estados miembros intentan definir una estrategia europea sobre el empleo.

Esta pretensión deviene una constante a lo largo de los años, aunque avanza de forma muy tímida. No se articulará de forma coherente hasta el Consejo Europeo de Essen (1994) y posteriormente en la Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo (1997). En nuestra opinión la falta de voluntad política y la ausencia de competencias de las instituciones comunitarias han dificultado el surgimiento de una estrategia global de lucha contra el desempleo.

El desempleo en los países de la Unión Europea se agrava a principios de la década de los 80. Esto hace que la Comisión Europea centre su atención en cuatro temas principales: (Pérez Menayo, 1985)

- 1) el fomento del empleo para los grupos menos favorecidos del mercado de trabajo (acciones en favor de los jóvenes, las mujeres y los desempleados de larga duración).
- 2) la situación del empleo ante las nuevas tecnologías (refuerzo del diálogo entre los interlocutores sociales a nivel de empresa y entre éstos y los gobiernos, así como la adopción de medidas flexibles que permitan adaptarse a las nuevas necesidades).
- 3) La reducción y la reorganización del tiempo de trabajo (limitación de las horas extraordinarias, jubilación flexible,

¹³³ Dicho programa se articula alrededor de cuatro ejes:

- 1) Información mutua sobre problemas, perspectivas y prioridades de cada país en materia de empleo.
- 2) Análisis en común de la problemática de ciertos colectivos de trabajadores y de las medidas a tomar.
- 3) Estímulo de los instrumentos nacionales y comunitarios de la política de empleo.
- 4) Reflexiones sobre los problemas de desarrollo del empleo a largo plazo.

trabajo a tiempo parcial y trabajo temporal).

- 4) la contribución de las iniciativas locales a la creación de empleo (facilitar el desarrollo de dichas iniciativas a nivel comunitario).

Los objetivos de la política de mercado de trabajo adoptados en la resolución sobre "Orientaciones para una política comunitaria de mercado de trabajo" de 1980 requerirán de la mejora de los servicios públicos de empleo y de la formación profesional¹³⁴. Por otro lado, la participación activa de los interlocutores sociales será esencial para asegurar la eficacia de la política de mercado de trabajo.

Dichas orientaciones comprenden:

- a) medidas de colocación, orientación, formación, readaptación profesional, información sobre el mercado de trabajo y prevención de los cambios en la estructura del empleo.
- b) medidas específicas sobre los colectivos más desfavorecidos (jóvenes, mujeres, parados de larga duración, trabajadores de edad avanzada y minusválidos).
- c) medidas sectoriales y regionales.

Las medidas activas estarán presentes en el conjunto de la política de empleo comunitaria en la década de los 80. Sin embargo, a pesar de la presencia de las medidas activas en las resoluciones comunitarias, la política de mercado de trabajo en los países de la Unión Europea se orientará básicamente hacia las medidas pasivas.

¹³⁴ Véase Cachón (1989). Los objetivos de dicha resolución son tres:
a) aumentar el volumen de empleo y luchar contra el paro
b) reducir los desequilibrios entre oferta y demanda de trabajo y
c) mejorar la integración del mercado de trabajo europeo.

Consolidación

El núcleo de la estrategia de creación de empleo en los años 90 para la Comisión Europea se basa en dos pilares: un cuadro macroeconómico estable y una política estructural que elimine los obstáculos al crecimiento.

Analizaremos como se consolida dicha estrategia durante la presente década, destacando dos contribuciones esenciales como son: el libro blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo y las líneas de actuación derivadas del consejo de Essen.

Según Hofmann (1990) existen diversas justificaciones para una nueva orientación de la política de mercado de trabajo que contribuirá a definir la estrategia de creación de empleo para los años 90:

- a pesar de las tasas de crecimiento económico registradas entre 1985 y 1990, las tasas de paro no se redujeron substancialmente en la Unión Europea. Por el contrario, se constata que cada nueva fase recesiva se caracteriza por un nivel medio de desempleo más alto. Sin unas tasas de crecimiento más elevadas, las tasas de paro se estabilizan o incluso aumentan en la mayoría de países.
- el uso de las políticas tradicionales de demanda parece verse limitado por los desequilibrios fiscales que afectan a la mayoría de los países.
- el grado de apertura externa y la liberalización de los movimientos de capitales en una economía global exigen a las empresas un esfuerzo de adaptación al cambio. Junto a ello, las exigencias tecnológicas han incrementado la necesidad de flexibilizar la gestión de las plantillas. La consecuencia de todo ello es la concentración del desempleo en los colectivos más

desfavorecidos.

- creciente flexibilización de los mercados de trabajo en los años 80. Sin embargo, las políticas de mercado de trabajo seguían presentando un carácter pasivo, en detrimento de medidas activas que favorecen la adaptación de la oferta de trabajo a las exigencias de los mercados.

A partir de aquí, el propio Hofmann (1990) nos expone los elementos de la estrategia de cooperación para el crecimiento y el empleo que podemos encontrar en los principales informes de la Comisión Europea y que son los siguientes:

- 1) una evolución moderada de los salarios que sea compatible con los objetivos fijados por las autoridades monetarias en materia de inflación.
- 2) una política monetaria capaz de preservar la estabilidad de precios y tipos de cambio, con el fin de reducir las incertidumbres y crear las condiciones favorables a la inversión.
- 3) una estrategia presupuestaria orientada al saneamiento de las finanzas públicas y que conduzca a un nivel de endeudamiento aceptable.
- 4) la necesidad de unas políticas estructurales que mejoren la capacidad de adaptación y la eficacia de todos los mercados. Esto permitirá un crecimiento no inflacionista y duradero. Los beneficios del mercado interior no serán plenos si no se acompañan de la puesta en marcha de dichas políticas.

La Comisión Europea en su informe "El empleo en Europa" (1989) y (1990) engloba a las políticas de mercado de trabajo en tres tipos

de medidas:

- a) programas activos de gasto público destinados a influir en la oferta y la demanda de trabajo y en la relación entre ambas (servicios del empleo, formación y ayudas al empleo).
- b) medidas pasivas dirigidas a mantener los ingresos de los que se quedan desempleados (prestaciones por desempleo y jubilaciones anticipadas).
- c) marco regulador de las normas y reglamentaciones públicas sobre la contratación laboral y las condiciones de trabajo¹³⁵.

El libro blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo (Comisión Europea, 1993b) mantendrá las líneas fundamentales de la estrategia europea para el empleo. La novedad más destacable es la propuesta de una serie de medidas para incrementar las fuerzas de crecimiento endógeno de la Unión Europea y a la vez reforzar la competitividad de las economías europeas¹³⁶.

Dichas propuestas parecen apostar por la intervención pública y el fomento de la demanda agregada, al abordar propuestas de inversión en los campos de la energía, la protección medioambiental, el transporte y la información. Según Drèze (1996) éstas no pretenden la estimulación de la demanda, sino contribuir a elevar el potencial de crecimiento y el bienestar social.

Las propuestas son insuficientes y con poca precisión, lo que impedirá una contribución significativa al aumento de la demanda

¹³⁵ Esta clasificación es análoga a la efectuada por la OCDE a la hora de desarrollar las políticas de mercado de trabajo para los años 90. Este hecho facilitará el análisis comparativo de los datos al utilizar la misma metodología.

¹³⁶ Las principales medidas propuestas son las siguientes: promover las redes transeuropeas, sacar el máximo partido del mercado interior, apoyar la investigación y el desarrollo tecnológico, abrir la Unión Europea al resto del mundo y apostar por la educación y la formación.

agregada. Por tanto, el Libro Blanco se alejará de la Iniciativa de Crecimiento de Edimburgo que representaba un programa centrado en la inversión pública (Véase Comisión Europea, 1993a).

Por lo que respecta a la estrategia macroeconómica, el Libro Blanco pretende contribuir a salir de la recesión y afianzar un crecimiento fuerte y sano en la segunda mitad de los noventa.

Los elementos de dicha estrategia son conocidos:

- a) la reducción del déficit público para disminuir el endeudamiento y aumentar el ahorro público.
- b) una política monetaria coherente con el objetivo de baja inflación que permita sucesivas reducciones del tipo de interés, estimulando así la inversión.
- c) una evolución salarial compatible con el objetivo de estabilidad macroeconómica.

El requerimiento de una economía más competitiva va ligado a las reformas estructurales en los mercados de bienes, servicios y capitales. Dichas reformas son necesarias para mejorar el funcionamiento de los mercados y garantizar el éxito de la estrategia macroeconómica.

Pero lo que más nos interesa es clarificar el contenido de la política de mercado de trabajo en la estrategia propuesta por el Libro Blanco. Las prioridades de acción en materia de empleo son diversas (Comisión Europea, 1993b):

- la apuesta por la educación y la formación a lo largo de toda la vida.
- el aumento de la flexibilidad externa e interna del mercado de trabajo.
- la confianza en la descentralización y en la iniciativa para conseguir un óptimo funcionamiento del mercado de trabajo.

- la reducción del coste relativo del trabajo poco cualificado.
- la completa renovación de la política de mercado de trabajo.
- ir al encuentro de las nuevas necesidades.

El hecho de que el crecimiento no sea una respuesta suficiente a los problemas de desempleo justificará la importancia de dichas prioridades. El objetivo es lograr un crecimiento más intensivo en empleo. Las especificidades nacionales en materia institucional, legal o contractual conforman unos sistemas de empleo que no responderán de igual manera a las acciones propuestas.

La prioridad referente a la formación se centra en los jóvenes y en la reconversión de los trabajadores expulsados por los aumentos de productividad derivados del progreso tecnológico.

La flexibilidad tanto externa como interna deviene esencial para la adaptación de los mercados de trabajo al cambio estructural. Medidas tales como la movilidad geográfica, las condiciones sobre contratación y despido configuran la flexibilidad externa. Por otro lado, la movilidad funcional y la flexibilidad del tiempo de trabajo conforman la flexibilidad interna.

La reducción de la jornada laboral no se enfocará de forma global y obligatoria, sino a través de la negociación entre las partes en cada situación concreta. La reordenación del tiempo de trabajo se fomentará a través de medidas como el incentivo al trabajo a tiempo parcial, la reducción de las horas extraordinarias, la distribución del cómputo anual de horas trabajadas y la posibilidad de obtener permisos de formación.

La reducción de los costes no salariales ayudará a incentivar la contratación de los trabajadores menos cualificados, uno de los colectivos más vulnerables al proceso de globalización económica y

al progreso tecnológico. La financiación alternativa procedería de un aumento en el IVA o de un impuesto sobre la energía.

El aprovechamiento de las nuevas necesidades irá asociado a los cambios en la forma de vida. Se definen nuevos yacimientos de empleo que contribuirán a una mayor intensidad en empleo del crecimiento.

Dichos yacimientos pueden agruparse en cuatro tipos de servicios: ocio y cultura, mejora de las condiciones de vida, servicios de proximidad y protección del medio ambiente¹³⁷.

La descentralización en la prestación de estos servicios, a través de las iniciativas locales, aumentará las posibilidades de éxito al conocer mejor las necesidades del territorio.

Nuestro principal interés se centra en la renovación de la política de mercado de trabajo. La principal recomendación es invertir la tendencia que prima a los gastos pasivos sobre los activos, con el objeto de prevenir la aparición del paro de larga duración. Este cambio exigirá un reforzamiento de los servicios públicos de empleo, realizando en lo posible un seguimiento personalizado de cada caso. A su vez, la revisión de los sistemas de prestaciones por desempleo pretenderá contribuir a incentivar la búsqueda de empleo.

La prioridad en la reinserción de los parados de larga duración y las acciones en favor de la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, refuerza la orientación de las políticas activas hacia grupos específicos.

La estrategia europea en favor del empleo se afianza a partir de las propuestas del Libro Blanco, sistematizando las líneas de

¹³⁷ Un análisis detallado del contenido de dichos servicios y de sus potencialidades en términos de empleo se efectúa en "Iniciativas locales de desarrollo y de empleo", un documento de los servicios elaborado por la Comisión Europea en marzo de 1995.

actuación de la política de mercado de trabajo en el Consejo de Essen en diciembre de 1994.

Nuestra pretensión es analizar brevemente la estrategia en su conjunto, para detenernos en el ámbito de la política de mercado de trabajo y concretamente, en el papel que dentro de la misma juegan las políticas activas.

A la hora de elaborar dicha estrategia, se constata la existencia de un nivel insuficiente de empleo, que se traduce en una tasa de paro elevada, debido principalmente a los siguientes factores (Comisión Europea, 1995d):

- 1) la ausencia de un crecimiento económico fuerte y sostenido durante un largo periodo de tiempo.
- 2) las rigideces en los mercados de bienes y servicios, resultado de la sobrerreglamentación y de una competencia insuficiente.
- 3) la existencia de trabas reglamentarias al funcionamiento eficaz de los mercados de trabajo.
- 4) la inadecuación entre las cualificaciones de la mano de obra y las necesidades del mercado de trabajo, modificadas continuamente por el desarrollo tecnológico.
- 5) la disparidad entre el coste total del trabajo de la mano de obra poco cualificada y el valor de los productos y servicios que fabrican los mismos.
- 6) la fiscalidad que grava el trabajo.

Las políticas estructurales mejoran la eficacia y la competitividad de la economía, incrementando su potencial de producción y reduciendo el desempleo estructural. De esta forma, puede alcanzarse una tasa de empleo más elevada sin generar tensiones inflacionistas.

La puesta en marcha de reformas estructurales coherentes por parte de los países de la Unión Europea, posibilitará la adopción de políticas macroeconómicas a escala comunitaria, mejorando los resultados en términos de empleo y convergencia.

Las políticas de mercado de trabajo contribuyen a prevenir las tensiones en el proceso de crecimiento macroeconómico de diversas maneras (Comisión Europea, 1995d):

- 1) reforzando el potencial de crecimiento de la economía y aumentando las posibilidades de encontrar un empleo al mejorar la educación y la formación, incentivando así la inversión en capital humano.
- 2) reforzando la aptitud para el empleo de la mano de obra a través de la transparencia de los mercados de trabajo, la movilidad funcional y geográfica y la reconversión de los grupos más desfavorecidos. Dichas acciones contribuyen a prevenir alzas salariales cuando el desempleo disminuye.
- 3) facilitando la reabsorción del paro coyuntural durante la recuperación económica, por ejemplo, mejorando la información sobre los empleos vacantes.
- 4) permitiendo una reducción progresiva del paro clásico al reducir las tensiones del mercado de trabajo en un período de crecimiento, mejorando la flexibilidad global de dicho mercado y promoviendo el paso de las medidas pasivas a las activas.
- 5) incrementando el contenido en empleo del crecimiento mediante: a) una reducción de los costes salariales indirectos (especialmente en el caso de los trabajadores menos cualificados). b) una reordenación del tiempo de trabajo por acuerdo entre los agentes sociales. c) el fomento de las iniciativas locales en el ámbito de los servicios sociales o del medio ambiente.

Los Fondos Estructurales¹³⁸ constituyen un instrumento clave de apoyo comunitario a la promoción de empleo y de las prioridades establecidas en Essen. Las acciones pretenden favorecer la integración de los jóvenes, los parados de larga duración y los que corren el riesgo de exclusión, así como la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales.

El fomento de las medidas destinadas a promover la formación inicial y continua, un crecimiento más rico en empleo y un enfoque de solidaridad, integración y promoción de la igualdad de oportunidades constituyen los ejes de aplicación de los Fondos Estructurales.

La política de mercado de trabajo en los países de la Unión Europea deberá estructurarse en base a las líneas de actuación definidas en el Consejo de Essen de diciembre de 1994.

El carácter prioritario de la mejora de los "sistemas de empleo" de los distintos países, señalada ya en el Libro Blanco y reiterada en el mencionado Consejo, implica la puesta en marcha de un mecanismo de seguimiento de las medidas adoptadas por los estados miembros. Dichas medidas, orientadas a la mejora del funcionamiento de los "sistemas de empleo" se englobarán dentro de las cinco áreas de intervención establecidas en Essen.

Los problemas que afectan a los diferentes elementos de los "sistemas de empleo" y que pueden dificultar la reducción del

¹³⁸ En el período 1994-99 la dotación de dichos fondos asciende a 170.000 millones de ecus, siendo muy importantes para la promoción de la cohesión económica y social. A su vez, son un instrumento clave para fomentar el empleo y el crecimiento, especialmente en los Estados miembros y regiones en los que se concentran.

desempleo no son los mismos en todos los países¹³⁹. El estímulo al intercambio de experiencias puede resultar muy útil de cara a detectar y corregir las propias deficiencias en dichos sistemas.

Las líneas de actuación definidas en el Consejo de Essen son (Comisión Europea, 1995d):

- A) promoción de la inversión en formación profesional.
- B) aumento de la intensidad de empleo del crecimiento.
- C) reducción de los costes laborales no salariales.
- D) mejora de la eficacia de la política de mercado de trabajo.
- E) mejora de la política orientada a grupos especialmente castigados por el desempleo.

A) La promoción de la inversión en formación profesional pretende mejorar las posibilidades de empleo de la población activa. La cualificación profesional de los jóvenes desempeña un papel clave. El mayor número posible de personas debería recibir una formación profesional y continua, en forma de aprendizaje a lo largo de la vida. El objetivo es adaptarse a los cambios derivados del progreso tecnológico, limitando así el riesgo de perder el empleo.

Esta estrategia se estructura en tres ejes principales:

- 1) la mejora de la eficacia de los sistemas de formación en los Estados miembros a través de la descentralización, la mejora de la calidad y la anticipación a las necesidades futuras de formación.
- 2) la elevación del nivel de cualificación de la mano de obra, con

¹³⁹ Por "sistemas de empleo" se entiende el conjunto coherente e interrelacionado de instituciones y normas que gobiernan el funcionamiento de los mercados de trabajo. Tres subsistemas componen los "sistemas de empleo": el sistema de educación-formación, el sistema de protección social y el sistema normativo de regulación de las condiciones de trabajo (Fina, 1995). Estos subsistemas presentan características muy distintas según los países, dependiendo de sus tradiciones, políticas seguidas y niveles de desarrollo alcanzados.

especial incidencia en los colectivos desfavorecidos del mercado de trabajo.

3) la mejora de las relaciones entre formación y trabajo, con la participación de los agentes sociales y la relación entre la reordenación del tiempo de trabajo y la formación.

B) El aumento de la intensidad de creación de empleo del crecimiento se articula mediante una organización más flexible del trabajo que satisfaga los deseos de los trabajadores y las exigencias de la competencia, una política salarial que fomente las inversiones generadoras de empleo y el fomento de iniciativas locales de empleo que respondan a nuevas necesidades.

Una organización más flexible del trabajo puede lograrse a través de una regulación que facilite la flexibilidad externa a la empresa (contratación y despidos) y a través de una organización más flexible del tiempo de trabajo. Ejemplos de esta última son: el fomento del trabajo a tiempo parcial, la limitación de horas extraordinarias, la reducción la jornada laboral normal...

La política salarial apuesta por unos ajustes salariales moderados inferiores al incremento de la productividad. De esta forma, las empresas podrían ampliar sus plantillas sin reducir los beneficios y disponer de más recursos para inversión.

Las iniciativas locales de empleo se relacionan con nuevas áreas de actividad, estimuladas por la mejora de los niveles de vida y por los cambios de hábitos. Los servicios personales y colectivos por una parte y las actividades relacionadas con el medio ambiente por otra, son el exponente más claro de las posibilidades de creación de empleo en el ámbito local.

C) La reducción de los costes laborales no salariales pretende influir en las decisiones de contratación de los trabajadores menos cualificados. La razón es que su nivel de productividad es demasiado bajo para compensar el coste real del trabajo. Esto significa un cambio en la estructura fiscal para impulsar la creación de empleo. La adopción de medidas compensatorias se centrará sobre todo en los recursos medioambientales con el objeto de conseguir una utilización más equilibrada de los mismos.

D) El aumento de la eficacia de la política de mercado de trabajo requiere evitar el recurso a prácticas que repercuten negativamente en la disposición a trabajar, pasando de una política pasiva a una activa.

La reestructuración de los sistemas de prestaciones por desempleo conlleva:

- 1) el endureciendo los requisitos de acceso.
- 2) la disminución de la cuantía y la duración.
- 3) el aumento de las exigencias a los perceptores (aceptación de ofertas y programas de reciclaje).

Lo anterior pretende contribuir a una conexión más eficiente entre el mantenimiento de los ingresos y los programas activos.

E) El reforzamiento de las medidas en favor de los grupos particularmente afectados por el desempleo hace especial hincapié en el desempleo juvenil y en el desempleo de larga duración. También se le concede una atención especial a la situación de las mujeres y de los trabajadores de edad avanzada.

Los esfuerzos se dirigen en favor de los jóvenes que corren el riesgo de exclusión social por haber abandonado el sistema educativo y no haber seguido ningún curso de formación. En el caso de los

parados de larga duración, el objetivo es ofrecerles una oportunidad de formación e inserción antes de alcanzar el umbral del desempleo de larga duración. La promoción de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres completaría las prioridades subrayadas en Essen.

Pensamos que las políticas activas de mercado de trabajo son el núcleo de las líneas de actuación definidas en Essen.

La primera línea se relaciona con el eje de formación de la política activa. La tercera línea hace referencia a las subvenciones al empleo a través de reducciones en los costes laborales no salariales. La cuarta línea está relacionada con la eficacia de las distintas medidas de política activa. Por último, la quinta línea se relaciona con los colectivos más desfavorecidos del mercado de trabajo, que son los principales protagonistas de las medidas activas.

En nuestra opinión, este hecho nos muestra la orientación de la política de empleo comunitaria. Una política cuya pretensión es anticipar y combatir los efectos generados por el cambio económico y tecnológico y las deficiencias asociadas al comportamiento del mercado de trabajo.

Con ello no pretendemos negar la problemática que conllevan algunas normas y regulaciones sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y que forman parte de los "sistemas de empleo". Lo que ocurre es que la simple liberalización y desregulación del mercado de trabajo no responde a la realidad europea. Además constituye una estrategia defensiva frente al cambio, todo lo contrario de lo que representan las políticas activas.

La estrategia defensiva solo considera los costes y no los beneficios que para el buen funcionamiento de la economía tienen instituciones como un sistema de protección social, un sistema

educativo de calidad, o un sistema de relaciones laborales que canaliza los conflictos y refuerza la cooperación¹⁴⁰.

La flexibilidad necesaria para afrontar las circunstancias cambiantes dependerá más de la existencia de una reglamentación del mercado de trabajo. Por este motivo flexibilidad y desregulación no tienen que ir necesariamente unidas, ya que pueden resultar contraproducentes¹⁴¹.

El informe "El empleo en Europa 1996" argumenta que la flexibilidad no debe definirse en términos de una creciente inestabilidad del empleo. La atención no debe centrarse en el debate regulación o desregulación, sino en mantener un equilibrio entre flexibilidad y seguridad de empleo.

Cabe fomentar la empleabilidad de los trabajadores en el mercado de trabajo más que la seguridad en su empleo actual. Esto promoverá la flexibilidad y la aceptación del cambio, como parte del proceso de aumento de la productividad y de creación de empleo. La aplicación de políticas activas eficientes será la clave para lograr dicha flexibilidad.

La estrategia coordinada establecida en el Consejo Europeo de Essen instaba a los Estados miembros a aplicar medidas en base a las recomendaciones de dicho Consejo. Las prioridades establecidas en materia de empleo se aplicarán en el marco de programas plurianuales, considerando las diferentes características económicas y sociales específicas de cada país.

¹⁴⁰ Para una exposición de los argumentos que justifican la utilidad de la reglamentación del mercado de trabajo, véase el informe de la OIT "El empleo en el mundo 1995" págs 188-212.

¹⁴¹ El informe de la OCDE "Perspectivas del Empleo 1997" contradice al propio Estudio sobre el Empleo elaborado por la misma OCDE en 1994, acercándose en este campo a los análisis efectuados por la OIT.

El objetivo es efectuar un seguimiento periódico y una valoración del empleo y de las políticas nacionales sobre el mercado de trabajo, presentando un informe anual sobre dichos aspectos al Consejo Europeo. La concertación sobre dichas políticas a nivel europeo permite identificar las mejores prácticas y difundirlas cuando sea posible. Esta concertación implica una mejora en el análisis y la evaluación, fundamentalmente a través del desarrollo progresivo de indicadores comunes.

La eficacia de las medidas adoptadas en materia de empleo depende en gran parte de la capacidad de los poderes públicos para movilizar a los agentes económicos y sociales a todos los niveles. Los interlocutores sociales tienen un gran papel en la ejecución de las recomendaciones de Essen y en su seguimiento.

La estrategia europea en favor del empleo, y dentro de ella la política de mercado de trabajo definida en Essen, será confirmada en el Consejo Europeo de Cannes de junio de 1995. Dicho Consejo insistirá en la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas y estructurales. Una descoordinación limitaría las posibilidades de aprovechar las condiciones favorables al crecimiento en una época de expansión.

El seguimiento anual de la estrategia definida en Essen se inicia en el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995. La primera consecuencia es la mejora de la información sobre la situación del empleo en Europa. A su vez, se favorecen experiencias de seguimiento y coordinación entre las distintas instituciones con responsabilidades en materia de empleo.

El seguimiento de las prioridades establecidas en Essen conlleva la combinación de las políticas nacionales de mercado de trabajo con acciones a escala europea que favorezcan un mejor

desarrollo de dichas políticas. Los Fondos Estructurales representan un apoyo a la realización de los objetivos y orientaciones fijados en materia de empleo, reforzando así las medidas nacionales.

En el Consejo de Madrid y en consonancia con la estrategia de empleo definida en Essen se establecen los objetivos estructurales de la política de mercado de trabajo:

- integración de los jóvenes en la vida activa: proporcionar a todos los jóvenes el nivel de educación, formación y experiencia laboral necesario para que sean empleables.
- prevención del desempleo de larga duración: ofrecer a todos los desempleados la oportunidad de reciclarse y reinsertarse antes de llegar al umbral del paro de larga duración.
- generalización de la igualdad de oportunidades en todas las políticas: supresión de la segregación del mercado de trabajo, planteando el trabajo a tiempo parcial como una medida que facilita la compatibilidad entre la vida familiar y laboral, tanto para hombres como mujeres.

Estos objetivos al igual que el conjunto de la estrategia de empleo de Essen requieren de un seguimiento. Para ello se recomienda la creación de una serie de indicadores comunes, basados en datos estadísticos armonizados y en criterios cualitativos más elaborados.

En las sucesivas sesiones de diciembre del Consejo Europeo se analizan las políticas relacionadas con el empleo. Se determinan qué prácticas de los Estados miembros han demostrado ser más eficaces para aplicar la estrategia y qué problemas estructurales subsisten

para reducir el desempleo¹⁴².

Las actividades de seguimiento requerirán buenos sistemas de información sobre las políticas de mercado de trabajo de los Estados miembros. La Comisión Europea no tiene otra política supranacional que la financiación, a través de los Fondos Estructurales, de diversas medidas adoptadas por los países de la Unión¹⁴³.

Los observatorios de empleo (MISEP y SYSDEM) intentan establecer indicadores sobre las políticas de mercado de trabajo, lo que permite seguir la aplicación de las políticas nacionales como veremos más adelante.

Finalmente, Auer y Kruppe (1996) analizan la necesidad y la posibilidad de seguimiento de las políticas de mercado de trabajo en los países de la Unión Europea. Según dichos autores las reglas básicas de un buen seguimiento son¹⁴⁴:

a) la especificación de los objetivos a nivel nacional, regional y local, b) la definición de indicadores que permitan medir dichos objetivos y c) una retroalimentación que asegure la corrección de las irregularidades.

En el Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996 se realizó un nuevo balance sobre la estrategia en favor del empleo,

¹⁴² En un tono crítico Tronti (1998) alerta sobre la emulación automática de una medida de política de mercado de trabajo solo porque sus resultados en el mercado de trabajo son superiores a los de otro país. Factores como las políticas macroeconómicas, las políticas industriales y factores demográficos pueden afectar a los resultados del mercado de trabajo, lo cual exigirá una evaluación formal que evidencie la eficacia de un programa específico.

¹⁴³ La importancia otorgada al seguimiento y control se ve además reforzada por las restricciones presupuestarias, la reforma de los SPE, la descentralización en la aplicación de las políticas activas y el progreso tecnológico (Auer y Kruppe, 1996).

¹⁴⁴ Por otro lado, Auer y Kruppe (1996) subrayan los problemas experimentados por los diferentes países en el ámbito del seguimiento: falta de objetivos claros, falta de datos para construir los indicadores de seguimiento, falta de personal y de fondos, problemas de coordinación entre las agencias encargadas del seguimiento, problemas de retroalimentación...

defendiendo la necesidad de seguir aplicando políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad, el crecimiento y el empleo. La reestructuración selectiva del gasto público debería orientarse hacia el fomento del crecimiento y el empleo a través de la inversión en recursos humanos y de políticas activas de mercado de trabajo.

Respecto al seguimiento de las medidas nacionales, de nuevo surge la necesidad de elaborar una lista común de indicadores estadísticos de políticas de mercado de trabajo que tengan un carácter preceptivo en forma de objetivos comunes para la evaluación de las estrategias nacionales de empleo¹⁴⁵.

Estrategia actual

En el Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997 se consagra definitivamente la estrategia común de empleo. Se incluye un nuevo capítulo sobre el empleo en el Tratado de Amsterdam. Esto confirma la importancia de los objetivos de empleo en las política económica comunitaria, consolidando los mecanismos e instituciones encargados de la supervisión y la evaluación de la estrategia común de empleo.

Según el nuevo tratado "La coordinación de las políticas a todos los niveles, el hecho de compartir las mejores experiencias y de favorecer el debate a escala europea entre los interlocutores sociales podrá constituir el elemento que falta hoy para mejorar de forma duradera la situación del empleo".

Este tratado representa, aunque sea mínimamente, la inclusión

¹⁴⁵ Véase Tronti (1998) para una propuesta de indicadores relacionados con los objetivos estructurales de la política de mercado de trabajo.

de La Europa Social en el proyecto de Unión Europea¹⁴⁶.

La coordinación de medidas y el intercambio de experiencias entre los estados miembros permitirá determinar cuáles son las medidas más eficaces. Asimismo, contribuirá a una mejor utilización del gasto presupuestario en políticas de mercado de trabajo dados los recursos disponibles.

La estrategia común por el empleo respeta el principio de subsidiariedad, puesto que su aplicación depende fundamentalmente de las autoridades nacionales. La dimensión comunitaria se limita a poner en práctica políticas estructurales (mercado único, I+D, política regional y social) y a acordar un marco de referencia común y una evaluación continua de las estrategias nacionales de empleo.

La discusión estriba en si conviene fijar objetivos comunes en materia de empleo con un carácter preceptivo para su cumplimiento por los estados miembros o si éstos se limitan a describir las tendencias recientes de sus mercados de trabajo.

En el Consejo Extraordinario de Luxemburgo de noviembre de 1997 éste fue uno de los temas de discusión. Se definió un método de seguimiento similar al utilizado para la convergencia económica, pero teniendo en cuenta las diferencias entre los dos objetivos y entre las situaciones particulares de cada estado miembro. En base a unas directrices fijadas se establecen unos objetivos concretos que se evaluarán periódicamente conforme a un procedimiento común¹⁴⁷.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad las políticas de empleo seguirán siendo básicamente una competencia de cada estado

¹⁴⁶ A diferencia del objetivo de convergencia económica de la UEM, el objetivo de creación de empleo no tendrá el mismo grado de exigencia en su cumplimiento. Destaca la ausencia de sanciones a los infractores tal y como se refleja en los acuerdos del Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo de Luxemburgo (noviembre 1997). En nuestra opinión esto restará credibilidad a la estrategia europea de creación de empleo.

miembro¹⁴⁸. Las directrices deberán incluirse en los planes plurianuales de empleo, fijando objetivos cuantificados siempre que sea posible y oportuno.

Además, dichos planes deben respetar las orientaciones generales de política económica fijadas por la Unión. Los Estados miembros fijarán los plazos para alcanzar el resultado previsto de acuerdo con los medios administrativos y financieros de que dispongan.

En definitiva, se trata de concretar el método de seguimiento y evaluación definido en Essen, examinando anualmente el Consejo la manera en que los estados miembros trasladan las directrices a su política nacional. Las directrices para 1998 son una reformulación de las directrices fijadas en el Consejo de Essen, intentando reflejar las prácticas más adecuadas que parecen haber demostrado su eficacia en el ámbito nacional.

Las directrices para 1998 se agrupan en cuatro ejes principales: (Comisión Europea, 1997b)

1) Mejora de la capacidad de inserción profesional:

Lucha contra el desempleo juvenil y el paro de larga duración. Los Estados tienen un plazo máximo de cinco años (superior en los países con un elevada tasa de paro) para garantizar que todos los jóvenes tengan una oportunidad de empleo o de formación antes de que hayan pasado seis meses en paro. Este plazo se alarga a un año para los desempleados adultos, añadiendo a los anteriores medios

¹⁴⁷ Véase Rodríguez-Piñero (1998) para una descripción detallada del procedimiento previsto en el Tratado de Amsterdam.

¹⁴⁸ Se consagra pues la autonomía de cada país en la política de empleo. Los poderes de la Unión quedarán para la coordinación y vigilancia de los planes nacionales y para las recomendaciones generales sobre las medidas a adoptar.

un seguimiento individual de orientación profesional¹⁴⁹.

Las medidas preventivas deben combinarse con medidas de reinserción de los parados de larga duración. Se reitera la necesidad de sustituir medidas pasivas por medidas activas aumentando el porcentaje de desempleados a los que se ofrece formación o cualquier otra medida activa, que no deberá ser inferior al 20% a medio plazo (5 años)¹⁵⁰.

El fomento de un planteamiento de cooperación que comprometa a los interlocutores sociales y la adopción de medidas que faciliten la transición de la escuela a la vida laboral completan este eje.

2) Desarrollo del espíritu de empresa:

Medidas que faciliten la creación y gestión de empresas, disminuyendo los obstáculos para las PYME y para el trabajo por cuenta propia. Por otro lado, el aprovechamiento de las oportunidades de creación de puestos de trabajo en los nuevos yacimientos de empleo a nivel local y en la economía social. Finalmente, la adaptación del régimen fiscal para hacerlo más favorable al empleo (costes no salariales).

3) Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas:

Modernización de la organización del trabajo con el recurso a las diversas formas de reordenación del tiempo de trabajo negociada por los interlocutores sociales. El objetivo es

¹⁴⁹ Este enfoque pretende corregir el criterio de elegibilidad, pues era muy frecuente que la participación de los desempleados en los programas activos no se produjera hasta después de transcurrido un determinado período de desempleo.

¹⁵⁰ La revisión de los sistemas de prestaciones orientada a estimular la búsqueda activa contribuirá sin duda a la eficacia de las mismas.

aumentar la productividad y competitividad de las empresas y alcanzar el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad. El apoyo a la capacidad de adaptación de las empresas, reduciendo los obstáculos que dificultan la inversión en formación dentro de las mismas, completan este eje.

4) Refuerzo de la política de igualdad de oportunidades:

Promover un aumento de la tasa de ocupación de las mujeres y combatir el desequilibrio en la representación de la mujer en ciertos sectores de actividad y en ciertas profesiones.

Por otro lado, medidas que permitan conciliar la vida laboral con la vida familiar y reincorporarse al trabajo después de un período de ausencia, así como favorecer la inserción de los minusválidos en el trabajo.

Los objetivos estructurales de la política de mercado de trabajo, emanados de la estrategia de empleo de Essen se reflejan claramente en las directrices comentadas. Prueba de ello, es la importancia que el Consejo Extraordinario de Luxemburgo atribuye a la prevención del desempleo juvenil y del desempleo de larga duración, sin olvidar el refuerzo de la política de igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

Precisamente, son el desempleo de larga duración y el juvenil los que son objeto de compromisos más concretos (objetivos y plazo máximo). España verá alargado en un principio el plazo para aplicar la inserción profesional de parados jóvenes y parados de larga duración.

La cumbre de Luxemburgo aborda cada uno de los remedios acordados en Essen en 1994 para luchar contra el desempleo en la

Unión Europea, pero sin llegar a ningún compromiso novedoso.

En cuanto al método de aplicación y seguimiento de las directrices apenas ha variado respecto a lo establecido en el Consejo de Essen.

La pretensión del Consejo Extraordinario será alcanzar un mayor compromiso por parte de los estados miembros en la creación de empleo y en la lucha contra el paro. El acuerdo final establece como principal objetivo la reducción del paro al 7% en cinco años, aunque no impone objetivos cuantificados de reducción por países.

En definitiva, el acuerdo logrado en Luxemburgo relanza la política de empleo, y dentro de ella las políticas activas, ante el examen sobre los criterios de convergencia fijados en Maastricht de la primavera de 1998. En nuestra opinión, lo anterior quiere significar un mayor peso de las cuestiones referentes al empleo ante la nueva etapa que representa el paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

Sin menoscabar la importancia de esta nueva etapa cabe resaltar sin embargo algunos problemas de la estrategia derivada de Luxemburgo: (Fina, 1999)

- a) un enfoque excesivamente dirigista que no contempla la especificidad de los problemas de mercado de trabajo de los diferentes países.
- b) un procedimiento rutinario e inadecuado para valorar la eficacia de unas medidas que requieren un horizonte temporal más dilatado.
- c) el núcleo de la estrategia se centra en las políticas activas pero no en base a la evaluación de sus resultados, sino de forma instrumental para cubrir el expediente ante la Comisión Europea (número de acciones realizadas).

El examen que de los planes nacionales de acción para el empleo realiza la Comisión Europea, constata la voluntad de los Estados

miembros para cumplir sus compromisos en relación a las directrices acordadas en Luxemburgo. En general, dicho examen observa una adaptación de las líneas directrices a las condiciones nacionales específicas y una estrategia de concertación con los agentes regionales y sociales¹⁵¹.

En base al análisis de la Comisión Europea (1998a) podemos destacar aspectos positivos como:

- la preeminencia de una política activa que hace más atractivo el trabajo en oposición a la situación de dependencia.
- el refuerzo de la dimensión local para atender mejor las necesidades de los parados y de las empresas;
- el papel clave de los SPE para el desarrollo de la estrategia de prevención.
- la mejora de la formación con objeto de mejorar la empleabilidad y la adaptabilidad.
- la mejora de las condiciones para las pequeñas y medianas empresas y los autónomos.

Existen también lagunas en los planes nacionales como por ejemplo: (Comisión Europea, 1998a)

- el exagerado peso de los pilares de empleabilidad y espíritu de empresa en detrimento de los otros dos.
- la vaguedad y la ausencia de un orden de prioridades, lo que dificulta la evaluación.
- la falta de detalle en materia de recursos y presupuesto utilizados.
- la dificultad en equilibrar los aspectos de prevención y

¹⁵¹ Una visión crítica con el procedimiento y los resultados de la estrategia de Luxemburgo puede verse en Rodríguez-Piñero (1998) y Fina (1999).

reinserción del paro.

- la poca claridad sobre la contribución del Fondo Social Europeo.
- la ausencia de indicadores apropiados dificulta la evaluación de los progresos y resultados obtenidos.

La evaluación de los programas tiene su cita en los sucesivos Consejos Europeos de diciembre. En ese escenario se debaten los progresos alcanzados por las medidas concretas derivadas de los planes nacionales de acción. Si responden a los respectivos problemas y necesidades, y en qué medida se ajustan a los objetivos fijados en las líneas directrices de Luxemburgo¹⁵². Por un lado, dicha evaluación tiene un marcado carácter administrativo y por otro, responde a una orientación cualitativa propia de la evaluación de procesos (Gazier, 2000).

La convergencia entre los sistemas nacionales de empleo es una condición necesaria para lograr el objetivo de una política de empleo común. El estudio de la posible combinación de elementos de diferentes sistemas nacionales para mejorar los resultados globales, así como la cooperación en el desarrollo de la política de mercado de trabajo podrían contribuir a lograr unos mejores resultados. Sin embargo, no podemos obviar la dificultad que entraña la emulación de programas activos entre países con diferentes condiciones socioeconómicas¹⁵³.

¹⁵² En la cumbre de Lisboa de marzo de 2000 se fijarán unos indicadores cuantitativos comunes con el objeto de evaluar adecuadamente los progresos realizados en cada uno de los cuatro pilares.

¹⁵³ Ante este dilema Barbier (1998) confronta dos hipótesis acerca de cual puede ser el resultado final. La primera sostiene que la estrategia coordinada tenderá a incrementar una homogeneización liberal de las políticas con un menor papel de la protección social. Por contra, la segunda hipótesis augura una resistencia de las especificidades nacionales apoyada en los compromisos sociales y en la experiencia histórica acumulada.

Las directrices para el empleo fijadas en el Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo de Luxemburgo conformarán el marco para el desarrollo y convergencia de las estrategias nacionales de empleo¹⁵⁴.

El Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 reafirma la estrategia europea para el empleo y aprueba el "Pacto Europeo para el Empleo" que pretende integrar todas las medidas europeas adoptadas en el ámbito del empleo, mediante la combinación de las políticas macroeconómicas, la estrategia coordinada de empleo y las reformas económicas.

Las conclusiones de la cumbre de Lisboa de marzo de 2000 han influido decisivamente en el contenido de las directrices para el año 2001. Si bien se mantiene la estructura de los cuatro pilares se modifica el contenido de algunas directrices y su número pasa a ser de 18. La apuesta por la sociedad del conocimiento, la consecución del pleno empleo y el aumento de la tasa de ocupación (70% para la total y 60% para las mujeres en el 2010) son las prioridades que marcarán la atención de las nuevas directrices.

La formación permanente (directrices 4 a 6) y el papel de los interlocutores sociales (directrices 14 a 16) conforman la parte central de los pilares de empleabilidad y adaptabilidad respectivamente. Al margen de las prioridades derivadas de la Cumbre de Lisboa, el análisis de la situación del mercado de trabajo y la necesidad de simplificación también han introducido cambios en las

¹⁵⁴ Las directrices para 1999 mantienen la misma estructura aunque introducirán 3 nuevas directrices sobre:
- la reforma del sistema de prestaciones y fiscalidad,
- desarrollo del potencial de empleo del sector servicios y
- integración de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las políticas.

directrices, agrupando medidas y actualizando contenidos (ver Cuadro 1).

La estrategia de empleo continúa siendo de ámbito nacional restando a la acción comunitaria el apoyo a las medidas nacionales a través de los Fondos Estructurales, en especial las que hacen referencia a desempleados de larga duración, jóvenes y mujeres.

Este tipo de medidas son objeto de la Política Estructural Comunitaria a través de los Fondos Estructurales y en especial del Fondo Social Europeo. Dicha política complementa las medidas nacionales, requiriendo de la cooperación de los Estados miembros tanto a nivel nacional como regional y local.

Los objetivos 3 y 4 de los Fondos Estructurales centran la acción complementaria de la Comunidad en materia de política activa financiada por el Fondo Social Europeo. Los programas de formación profesional, acompañados si es preciso de orientación profesional y las ayudas a la contratación en empleos fijos de nueva creación y al establecimiento por cuenta propia, conforman las medidas activas objeto de la acción comunitaria.

Por un lado, el objetivo 3 se centra especialmente en los jóvenes, los desempleados de larga duración y las mujeres, mejorando su aptitud para el empleo y fomentando la igualdad de oportunidades.

Por otro lado, el objetivo 4 se orienta especialmente a la identificación de necesidades futuras de cualificación y a la necesaria adaptación de los trabajadores. Contribuye así a los esfuerzos de los Estados miembros en favor de la formación continua

y de la adaptación a los cambios motivados por el desarrollo tecnológico¹⁵⁵.

Al margen del apoyo comunitario y de las directrices comunes, las políticas activas, como parte fundamental de la estrategia de creación de empleo de la Comisión Europea, responderán ante todo a las estrategias de los Estados. La diferente evolución del gasto público en las distintas medidas activas en los países de la Unión Europea confirma este hecho al reflejar la distinta estructura y nivel de importancia de las políticas activas.

¹⁵⁵ Diversos programas comunitarios se sitúan en el ámbito del objetivo 3 como son: el NOW para el fomento de la igualdad de oportunidades de empleo para las mujeres, el HORIZON para la mejora las posibilidades de empleo de los minusválidos, el YOUTHSTART, orientado a la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo y el INTEGRA, dirigido principalmente a los parados de larga duración. El programa ADAPT, orientado básicamente a las PYME con el objeto de ayudarlas en la previsión de sus necesidades de cualificaciones y en la formación de sus trabajadores se enmarcaría en el objetivo 4.

Cuadro 1. Directrices para el empleo en 2001

- I. Mejorar la capacidad de inserción profesional
1. Ofrecer una nueva oportunidad a cada desempleado antes de que alcance 6 meses en paro en el caso de los jóvenes, y 12 meses en el caso de los adultos.
 2. Revisar los sistemas de protección social y los regímenes fiscales para estimular la búsqueda de empleo y aumentar el gasto per cápita en políticas activas, teniendo en cuenta la relación coste eficacia y el equilibrio presupuestario general.
 3. Desarrollar una política para prolongar la vida activa.
 4. Mejorar la calidad de los sistemas de educación y formación.
 5. Poner al alcance de todos los ciudadanos el aprendizaje informático.
 6. Promover que los desempleados adquieran competencias o las actualicen, en particular en tecnologías de la información y la comunicación con el objeto de adaptarse a la demanda de puestos de trabajo y luchar contra los nuevos desfases.
 7. Luchar contra la discriminación y promover la integración social mediante el acceso al empleo.
- II. Desarrollar el espíritu de empresa y la creación de empleo
8. Reducir cargas y obstáculos para la creación y el crecimiento de las empresas.
 9. Fomentar el trabajo por cuenta propia y promover acciones de formación para los empresarios.
 10. Desarrollar las nuevas posibilidades de empleo en la sociedad basada en el conocimiento y en los servicios.
 11. Favorecer el potencial de creación de puestos en el ámbito local.
 12. Introducir reformas fiscales en favor de empleo y la formación.
- III. Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas.
13. Instar a los interlocutores sociales a negociar y poner en práctica acuerdos para modernizar la organización del trabajo.
 14. Revisar el marco reglamentario para favorecer una organización modernizada del trabajo y mejorar las condiciones de salud y seguridad en el trabajo.
 15. Apoyar la adaptabilidad de las empresas como un componente del aprendizaje permanente.
- IV. Reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
16. Integración de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la aplicación de las directrices en sus cuatro pilares.
 17. Combatir la discriminación por razón de sexo.
 18. Conciliar la vida laboral con la vida familiar.

3.4. Los Servicios Públicos de Empleo en la Unión Europea.

La forma de organización del SPE influye en el éxito de las políticas activas (tal como vimos en el segundo capítulo de la tesis), tanto como la concepción misma de los programas. Cabe preguntarse por tanto:

- qué importancia tiene la estructura del SPE,
- si la competencia con servicios privados mejora la eficacia de la política de mercado de trabajo y
- cuál es el grado adecuado de participación de los agentes sociales.

La estructura de los Servicios Públicos de Empleo puede agruparse de forma simplificada en base a los siguientes criterios: (Höcker, 1994)

- organización integrada y centralizada, donde una estructura administrativa organiza el conjunto de la política de mercado de trabajo (España, Alemania, Luxemburgo, Irlanda, Portugal).
- organización centralizada y fragmentada, donde son varias las administraciones públicas competentes. La fragmentación opera según los diferentes tipos de PMT como son colocación, formación continua, prestaciones por desempleo, etc. (Francia, Grecia, Italia).
- organización descentralizada, donde conviene distinguir la descentralización en el seno de una administración (desconcentración) de la regionalización, donde las competencias e incluso el presupuesto son ejercidos por las colectividades regionales (Bélgica, Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido).

Las reformas recientes de los SPE en diversos países de la Unión Europea han supuesto una reorganización fundamental en la mayoría de los países. Dichas reformas implican¹⁵⁶:

- a) un esfuerzo de descentralización.
- b) una mayor participación de los agentes sociales.
- c) una mayor concentración de los esfuerzos en los parados con más dificultades.
- d) una liberalización de las agencias privadas de colocación.

Esta reforma se explica por la ineficacia del SPE ante los cambios en el mercado de trabajo y por la tendencia general en favor de la descentralización y de la liberalización.

El objetivo de la descentralización es facilitar el acceso y la adaptación de las medidas de PMT a las necesidades del mercado de trabajo local. Dicho proceso requiere una reducción efectiva de las competencias de la autoridad central, transfiriendo la responsabilidad de formular las políticas al nivel regional o local. A nivel central solo se determinarán las grandes orientaciones de la política de empleo.

Austria, Finlandia, Grecia, Italia y Luxemburgo han optado por un proceso de descentralización. España ha iniciado este proceso que eliminará el carácter centralista con que hasta hace muy pocos años se clasificaba a nuestro país en materia de política de empleo.

Por otra parte, la descentralización va muy ligada al partenariado local (Francia y los Países Bajos) con el objeto de asegurar una mejor integración de los servicios. Una concepción integrada de la PMT no tiene porque ser contradictoria con un

¹⁵⁶ Véase el informe de la Comisión Europea "El empleo en Europa" de 1995 y 1996.

proceso de descentralización.

Precisamente, cada vez más las recomendaciones van en la dirección de crear sistemas integrados. El objetivo es eliminar la fragmentación entre las funciones de gestión de las políticas activas y de administración de las prestaciones por desempleo, desarrollando un mecanismo de ventanilla única que facilite el acceso de los desempleados al SPE. Francia, Irlanda y Países Bajos han puesto en marcha mecanismos de coordinación entre dichas funciones, mientras que el Reino Unido ha integrado las dos funciones.

El crecimiento de la participación de los agentes sociales en la planificación y aplicación de la PMT es un objetivo básico de las reformas. En varios países los agentes sociales están organizados sobre una base tripartita con los órganos representativos a nivel central y local, aunque en su mayor parte juegan un papel consultivo (Dinamarca, España, Finlandia Italia y Suecia).

En Dinamarca y Suecia la autonomía en la toma de decisiones por parte de los agentes sociales es considerable. Por otra parte, España e Italia han desarrollado una participación más estrecha de los agentes sociales y de las autoridades locales en la gestión de los servicios del empleo.

La orientación y los consejos de los SPE se concentran más en los parados de larga duración, ofreciéndoles una ayuda o previniendo que lleguen a dicha situación. Los esfuerzos se centrarán en los demandantes de empleo con más dificultades, preparando un plan de seguimiento adaptado a las necesidades individuales. Podemos encontrar ejemplos de este tipo de acciones en Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos y el Reino Unido.

No obstante, las líneas de política de empleo definidas en Essen y detalladas en Luxemburgo prevén la adopción de dichas acciones en los planes nacionales de empleo de los Estados miembros de la U.E. Por otra parte, las reformas pretenden adaptarse a las exigencias de los usuarios (demandantes de empleo y empresarios) mejorando la calidad de los servicios y la imagen de las agencias locales del SPE.

La desreglamentación y liberalización de las actividades de colocación son un punto básico de las reformas. El avance es evidente si comparamos la situación en 1991, donde en más de la mitad de los Estados miembros el SPE conservaba total o parcialmente el monopolio de la colocación, con el panorama a finales de 1995 donde solo Grecia, Italia y Luxemburgo conservaban el monopolio.

La mejora de la flexibilidad del mercado de trabajo y la prestación de un mejor servicio a los demandantes de empleo son los principales objetivos de la liberalización de las actividades de colocación.

Los procesos de desregulación de principios de los 90 no han implicado una disminución de la tasa de penetración del SPE, ni la reducción del gasto activo, en concreto del gasto en el eje de servicios del empleo. Por el contrario, si que ha aumentado la utilización de las empresas de trabajo temporal. Los efectos cuantitativos de la desregulación requieren tiempo como demuestra el aumento muy lento de las colocaciones por medio de agencias privadas.

La Comisión Europea (1998c) argumenta que la desreglamentación puede reducir la carga para el presupuesto público y responder mejor a la demanda de mano de obra en ciertos segmentos del mercado de trabajo. La oferta de los servicios privados comprende diversos

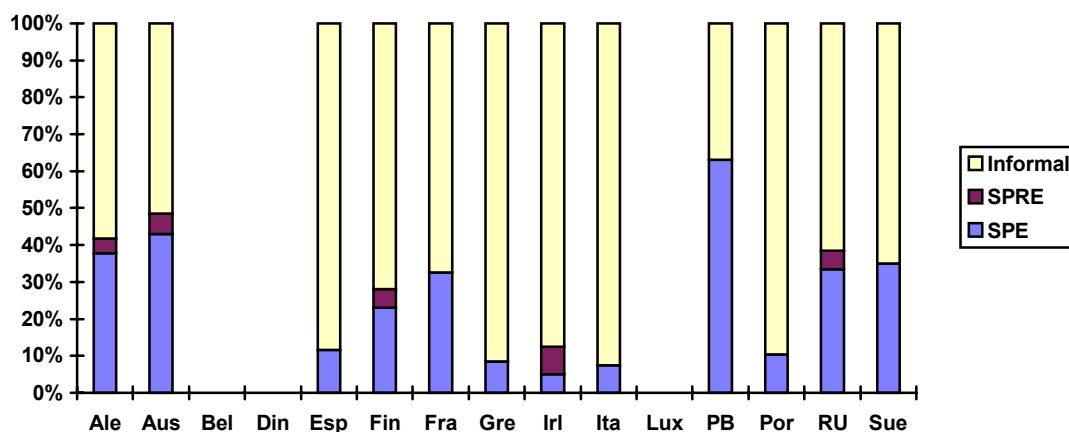
organismos: agencias de trabajo temporal, agencias de empleo sin ánimo de lucro, agencias de empleo lucrativas y agencias reservadas a ciertos grupos de clientes.

Las más extendidas son las dos primeras, mientras que las agencias con ánimo de lucro no están autorizadas en Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia y Luxemburgo. Las agencias reservadas solo existen en Bélgica, Dinamarca, Francia e Italia.

Los países con una tradición de monopolio vigente como Grecia e Italia concentran una mínima cuota de mercado en relación a la colocación¹⁵⁷. Por contra, países más liberales como el Reino Unido tienen una cuota mucho más significativa. En España, Portugal, Grecia, Italia e Irlanda es donde el SPE trata un menor número de vacantes. En dichos países, una gran mayoría de las colocaciones se realiza a través de vías informales como amigos, parientes, pequeños anuncios y demanda directa a los empresarios. La cuota de mercado de las agencias privadas de colocación es muy baja aunque no disponemos de datos comparables para la mayorías de países (gráfico 1).

¹⁵⁷ Según Mosley (1997) existen tres índices que nos permiten medir la cuota de mercado del SPE como servicio de colocación: la tasa de notificación de vacantes por parte de los empresarios, el uso del SPE como medio de búsqueda por los demandantes de empleo y el porcentaje de todas las contrataciones que resulta de la mediación del SPE. Este último es el más utilizado como definición de cuota de mercado. El primero y el tercero de los índices no son estrictamente comparables pues el número de vacantes y de contrataciones no proceden siempre del SPE, sino que son estimadas a partir de otras fuentes.

Gráfico 1. Cuota de mercado de los servicios de empleo en los países de la Unión Europea.



Fuente: El empleo en Europa 1996, Tendances nº26.

En Mosley (1997) se argumenta que el objetivo de cuota de mercado, entendido como el máximo de colocaciones posible puede dar preferencia a los más fáciles de colocar incurriendo en efectos de pérdida neta. Se hubieran colocado igualmente a través de otros canales en un empleo similar y en el mismo lapso de tiempo. Los estudios de evaluación son una condición necesaria para calibrar la magnitud de dichos efectos.

Por eso es preferible concentrar las actividades más costosas del SPE en los grupos más difíciles de colocar. No obstante, la opción de conseguir un mayor número de vacantes notificadas puede contribuir a la colocación de los grupos más problemáticos, utilizando así los recursos de forma más eficiente. Todo ello sin tener que renunciar a una mayor cuota de mercado.

El traspaso de actividades del SPE a manos privadas solo mejorará la eficiencia y la calidad bajo determinadas condiciones. El seguimiento y evaluación por parte de las autoridades responsables es clave para evitar que las agencias privadas se

inclinen por seleccionar los "casos más fáciles". La razón es que su objetivo es minimizar sus costes y maximizar sus resultados, no los de la sociedad.

Aunque como hemos visto en el gráfico 1 solo una pequeña parte de los demandantes de empleo se coloca a través del SPE, la mayoría de ellos utiliza dicho servicio como método principal de búsqueda. Esto no excluye la utilización de otros medios, como los servicios privados y las vías informales, ya que los demandantes de empleo utilizan varios métodos de forma simultánea. La proporción de parados que utilizan el SPE como principal método de búsqueda de empleo va del 90% o más en Alemania y Francia hasta alrededor del 30% en Irlanda, Portugal y Reino Unido y cerca del 6% en Grecia¹⁵⁸.

El recurso a los servicios privados de colocación como método principal de búsqueda de empleo es muy limitado y se concentra prácticamente en Bélgica, Finlandia, Italia, Países Bajos y el Reino Unido en proporciones que van del 1% al 8% de los parados (Gráfico 2).

La mayor alternativa al SPE no son los servicios privados de colocación sino los métodos informales. Por esta razón, la limitación de los primeros no es suficiente para garantizar al SPE una posición dominante en el proceso de búsqueda de empleo. La calidad y la variedad de servicios tendrá una importancia decisiva a la hora de determinar la cuota de mercado del SPE.

Los métodos informales son importantes en los países del sur de Europa (a excepción de España) y en Irlanda y el Reino Unido. En estos dos últimos los pequeños anuncios son la vía más utilizada, mientras que en el resto predomina el recurso a amigos o parientes y

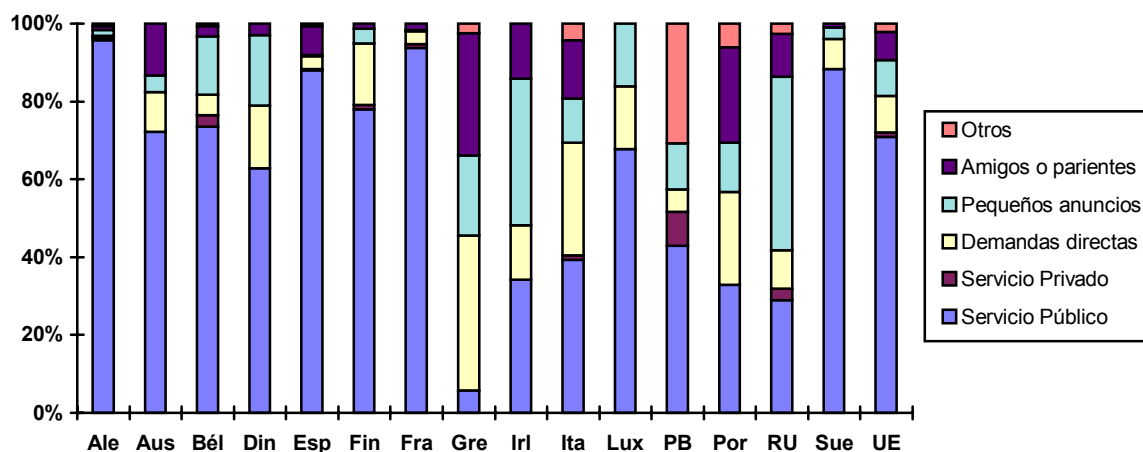
¹⁵⁸ El caso de Grecia puede explicarse en parte por la gran proporción de trabajo por cuenta propia (el 32,5% en 1998).

la demanda directa a los empresarios (Gráfico 2).

En definitiva, creemos que de los datos anteriores se infiere un bajo nivel de eficacia del SPE como agente de colocación. A pesar de su elevado grado de utilización como método principal de búsqueda (un 70% de media en la U.E.) la cuota de mercado no supera el 25% de media. Por contra y a la inversa, los métodos informales de búsqueda se erigen como los más eficaces (70% de cuota de mercado) mientras no superan el 25% como método principal de búsqueda.

Gráfico 1. Métodos utilizados por los parados como medio principal de búsqueda de empleo en los países de la U.E.

1998



Fuente: Labour Force Survey 1998 y elaboración propia.

Conclusión

El SPE es visto cada vez más como un elemento clave para el éxito de la política activa de mercado de trabajo. Las reformas del mismo están muy ligadas a la voluntad nacional de pasar de una política pasiva a una política activa. En muchos casos, las reformas son muy recientes para evaluar el impacto de las nuevas estrategias sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo locales y sobre los desempleados. A todo ello debemos unir la complejidad de la comparación a causa de las especificidades culturales y políticas de los diversos países.

Pero si podemos definir unos efectos generales de la supresión del monopolio sobre el Servicio Público de Empleo que tendrán lugar en mayor o menor grado, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones (Comisión Europea, 1999):

- a) adopción de una estrategia más orientada al cliente e introducción de mecanismos para medir la satisfacción del mismo.
- b) organización del presupuesto a nivel regional en base a indicadores de resultados.
- c) traspaso de la prestación de actividades del SPE a agencias privadas.

El SPE a la hora de enfrentarse a los desafíos del mercado de trabajo actual y poder alcanzar los objetivos fijados en la Estrategia Europea de Empleo (derivada de la Cumbre de Luxemburgo y de su aplicación en los Planes Nacionales de Acción) debería cumplir diversos requisitos: (Comisión Europea, 1998c):

- 1) obtener un acceso sustancial a las vacantes con el objeto de ofrecer puestos de trabajo a los colectivos desfavorecidos.

- 2) garantizar una gestión sistemática caso por caso en la línea de una acción preventiva contra el paro juvenil y el paro de larga duración.
- 3) contribuir a una prestación coordinada de todos los servicios a los demandantes de empleo.
- 4) colaborar de forma estrecha con otros agentes del mercado de trabajo como los gobiernos regionales y locales, los interlocutores sociales, los servicios privados de empleo y las instituciones en el ámbito de la formación profesional y de la inserción laboral.

3.5. Las políticas activas de mercado de trabajo en los países de la Unión Europea.

El objetivo de este epígrafe es analizar la evolución de las políticas activas en los países de la Unión Europea, así como agruparlos en la medida de lo posible en función de su grado de compromiso con dichas políticas.

El informe "El empleo en Europa 1990" define tres aspectos que influirán en la evolución de las políticas activas:

- a) la disminución del número de jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo.
- b) el aumento de la preocupación por los niveles de cualificación ante la aceleración del cambio tecnológico y del proceso de globalización económica.
- c) la persistencia de los niveles de desempleo de larga duración.

La mejora de la eficacia de la política de mercado de trabajo constituye pues un objetivo común en la Unión Europea. Los programas plurianuales preparados por los estados miembros reflejan la necesidad de pasar de una política pasiva de sostenimiento de la renta de los desempleados a una política activa que les ayude a encontrar un empleo.

Los métodos utilizados difieren de un país a otro. Unos reemplazan directamente las medidas pasivas por medidas activas y otros intentan mejorar la complementariedad entre ambos tipos de medidas. Este último pretende ligar de forma más eficiente el sostenimiento de la renta con los programas activos. Ello puede conllevar la reestructuración de los sistemas de prestaciones por desempleo con el objeto de incentivar la búsqueda de empleo.

Las diferencias en la tendencia de las políticas de mercado de trabajo entre los diversos países serán el resultado de diversos factores¹⁵⁹:

- la naturaleza y la importancia cambiantes de problemas específicos (diferente magnitud de problemas similares).
- la percepción de los mismos y el orden de prioridades de los gobiernos nacionales (distinta percepción de los problemas y distinto nivel de desarrollo económico).
- el marco institucional en el que se elabora y se aplica la política (influencia del sistema de relaciones industriales, la legislación, la experiencia histórica, las costumbres, las tradiciones y el origen de la financiación de las medidas cofinanciadas por el Fondo Social Europeo).

El nivel de gasto público no es la base ideal para comparar la importancia relativa de las políticas activas de mercado de trabajo de los distintos países de la Unión Europea.

Diversos aspectos avalan esta idea: el hecho de no tener en cuenta las medidas no económicas ni las iniciativas del sector privado, el reflejar las prioridades de gasto pasada más que las actuales y el hecho de medir la cantidad de dinero invertida en un programa en vez de considerar los resultados.

Sin embargo, constituye un indicador útil para calibrar el grado de esfuerzo realizado en políticas activas por parte de los Estados miembros, así como para efectuar análisis comparativos. La eficacia de dicho esfuerzo dependerá básicamente del diseño de los programas, de la eficiencia con que se orientan a los que

¹⁵⁹ Véase el informe de la Comisión Europea "El empleo en Europa 1990" cap 9.

necesitan ayuda y de las repercusiones sobre otros grupos que no son objeto del programa.

El volumen de gasto público en % del PIB dedicado a las políticas de mercado de trabajo constituye el principal indicador para analizar la importancia que dichas políticas tienen en los países de la Unión Europea. Lo que nos interesa es diferenciar entre el gasto pasivo y el gasto activo para descubrir el peso que éste último tiene en el presupuesto de cada país.

Todo ello unido a la diferente composición del gasto en medidas activas nos permitirá clasificar a los países según la importancia que dichas medidas tienen en su política de empleo.

A la hora de analizar el gasto público en políticas de mercado de trabajo situaremos el punto de partida en el año 1985 ya que es el primero para el que disponemos de datos suficientes y comparables en los países de la Unión Europea. El primer dato relevante es el gasto en PMT (activas y pasivas) en porcentaje del PIB.

En los países de la U.E. el gasto total medio en 1985 ascendía al 2,6% del PIB, siendo mayoritario el gasto en medidas pasivas. Este hecho se explica básicamente por el elevado desempleo acumulado como consecuencia de los efectos de las crisis de los años 70.

En 1990 el gasto total medio se situaba en el 2,25 % del PIB, disminuyendo claramente el gasto dedicado a programas pasivos a la vez que aumentaba el gasto en programas activos. Pensamos que la razón es la creación de empleo y el descenso del paro que se produce en el período 1985-90 como consecuencia de la expansión económica (gráfico 1).

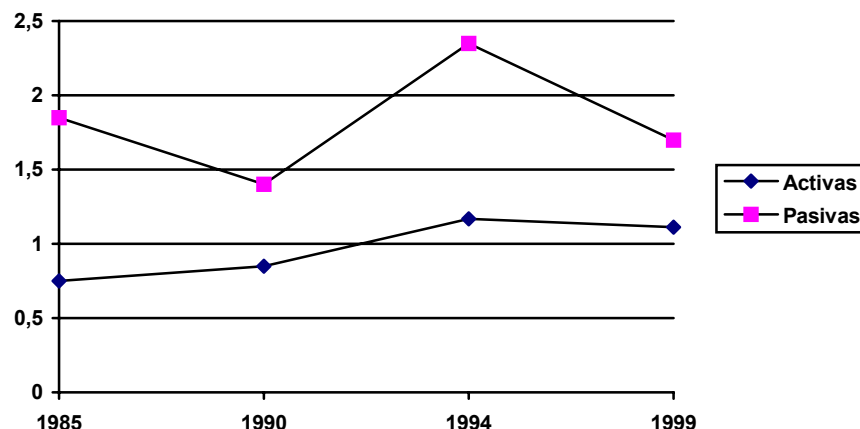
En 1994 el gasto total medio ascendía al 3,5% del PIB, concentrándose el aumento en las medidas pasivas. Aunque cabe decir que el gasto en medidas activas aumentó más entre 1990 y 1994 que en

el período 1985-90¹⁶⁰.

Creemos que estos hechos pueden explicarse por un lado, debido al gran aumento del desempleo registrado en la primera mitad de los noventa y por otro, a una mayor concienciación sobre la importancia de dedicar mayores recursos a los programas activos.

En 1999 el gasto total medio ascendía al 2,80% del PIB, concentrándose la disminución respecto a 1994 en las medidas pasivas. En el período 1985-99 el gasto total medio en PMT aumentó levemente en la Unión Europea gracias al gasto activo (que pasa del 0,75% al 1,11%). El gasto pasivo registra una evolución sensible al ciclo económico (gráfico 1).

Gráfico 1. Gasto en PMT en la U.E. en % del PIB



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE.

Pero esta evolución no refleja las diferencias entre los Estados miembros en cuanto al esfuerzo presupuestario destinado a las políticas de mercado de trabajo tanto activas como pasivas.

¹⁶⁰ La inclusión de los nuevos Estados miembros en el cálculo del gasto medio de la Unión Europea influye en la magnitud del gasto total y del gasto activo, aunque no en la tendencia.

La primera constatación es que el gasto en medidas pasivas ha sido siempre superior al gasto activo en todos los países excepto Portugal, Italia y Suecia. No obstante, el volumen de gasto es muy distinto en cada uno de esos países. En general, los países que más gasto dedican a políticas activas suelen ser los que registran también un mayor gasto pasivo.

En 1985 podemos destacar los siguientes hechos:

- Irlanda, Dinamarca, Bélgica y los Países Bajos eran los que más dedicaban a PMT, tanto en medidas activas como pasivas.
- Grecia, Austria, Portugal, Luxemburgo e Italia se situaban a la cola del gasto activo y pasivo.
- Francia y el Reino Unido se situaban en un nivel medio tanto en medidas activas como pasivas.
- España junto con Grecia son los que menos gasto dedicaban a políticas activas.
- Suecia destaca en primer lugar y con diferencia en el gasto en políticas activas (ver tabla 2).

En general, podemos decir que se mantiene el orden en la clasificación para 1990 aunque con algunas diferencias:

- el volumen total del gasto destinado a PMT se reduce en la mayoría de países excepto Dinamarca, Portugal y Austria (ver tabla 1).
- El gasto pasivo disminuye en todos los países excepto en Grecia, Austria, Portugal y Suecia, donde se mantiene y en Dinamarca donde aumenta.
- Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Suecia experimentarán una reducción en el gasto activo. Destaca el Reino Unido con una drástica reducción, cambiando su posición de un nivel intermedio al nivel inferior en la clasificación de los gastos

total, activo y pasivo.

- Por contra, el gasto destinado a las políticas activas aumenta en la mayoría de los países, destacando Grecia y España donde se producirá un aumento notable.

El análisis del gasto total en políticas de mercado de trabajo es válido tanto para 1994 como para 1999 (tabla 1):

- Dinamarca, Finlandia, Suecia y Países Bajos son los que más gasto destinan a PMT.
- Por contra, Grecia, Italia, Luxemburgo, Austria, Portugal y el Reino Unido dedican un bajo % del PIB a dichas políticas.
- El gasto total en el período 1990-1994 aumenta en todos los países excepto Grecia y Luxemburgo.
- Entre 1994 y 1999 dicho gasto disminuye en todos los Estados miembros.

El gasto en medidas activas entre 1990 y 1994 aumenta en la mayoría los Estados miembros, especialmente en Dinamarca, Finlandia, Francia y Suecia (tabla 2). Las excepciones son España, Grecia, Luxemburgo y el Reino Unido donde disminuye. Entre 1994 y 1999 disminuye en 8 de los 15 países de la Unión Europea (tabla 2).

El gasto en políticas pasivas entre 1990 y 1994 aumenta en todos los Estados miembros. Por contra, entre 1994 y 1999 disminuye en todos (tabla 3).

De lo anterior creemos se deduce que la respuesta del gasto pasivo al ciclo económico es más evidente en el paso de una etapa expansiva a una recesiva. Por el contrario, en el paso de una etapa recesiva a una expansiva no en todos los países disminuye el gasto pasivo:

- En el período expansivo 1985-1990 Austria, Dinamarca, Portugal y Suecia aumentaron su gasto pasivo, mientras que Grecia lo mantuvo.
- Por contra, en el período 1994-1999 el gasto pasivo si disminuye todos los países.

Tabla 1. Gasto en Políticas de Mercado de Trabajo

PAISES	Gasto en % PIB				Variaciones relativas			
	1985	1990	1994	1999	90-85	94-90	99-94	99-85
Ale	2,23	2,17	3,66	3,42	-2,69	68,6	-6,55	53,3
Aus	1,24	1,29	1,89	1,71	4,03	46,5	-9,52	37,9
Bél	4,66	3,78	4,33	3,69	-18,8	14,5	-14,8	-20,8
Din	5,15	5,66	7,13	4,85	9,90	25,9	-32,0	-5,82
Esp	3,23	3,18	3,72	2,25	-1,54	17,0	-39,5	-30,3
Fin	2,26	2,05	6,43	3,53	-9,29	213,6	-45,1	56,2
Fra	3,07	2,68	3,23	3,12	-12,7	20,5	-3,40	1,62
Gre*	0,64	0,93	0,87	0,83	45,3	-6,45	-4,59	29,6
Irl*	5,24	4,51	4,67	4,07	-13,9	3,54	-12,8	-22,9
Ita	1,79	1,49	2,48	1,74	-16,7	66,4	-29,8	2,80
Lux*	1,64	1,11	1,02	0,97	-32,3	-8,10	-4,90	-40,8
PB	4,33	3,28	4,31	3,93	-24,2	31,4	-8,81	-9,23
Por*	1,06	1,14	1,87	1,74	7,54	64,0	5,34	85,8
RU	2,85	1,56	2,18	0,98	-45,2	39,7	-55,0	-65,6
Sue	2,97	2,60	5,73	3,50	-12,4	120,3	-38,9	17,8

* Los datos se refieren a 1996 para Irlanda y Portugal, a 1997 para Luxemburgo y a 1998 en el caso de Grecia.

Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

Tabla 2. Gasto en Políticas Activas

PAISES	Gasto en % PIB				Variaciones relativas			
	1985	1990	1994	1999	90-85	94-90	99-94	99-85
Ale	0,81	1,02	1,35	1,30	25,9	32,3	-3,70	60,5
Aus	0,28	0,31	0,35	0,52	10,7	12,9	48,5	85,7
Bél	1,23	1,07	1,39	1,35	-13,0	29,9	-2,87	13,0
Din	1,24	1,26	2,00	1,76	1,61	58,7	-12,0	41,9
Esp	0,34	0,75	0,60	0,85	120	-20,0	41,6	150
Fin	0,88	0,90	1,68	1,22	2,27	86,6	-27,3	38,6
Fra	0,67	0,80	1,17	1,36	19,4	46,2	16,2	103
Gre*	0,21	0,50	0,36	0,34	138	-28,0	-5,55	61,9
Irl*	1,57	1,52	1,64	1,66	-3,18	7,89	1,21	5,73
Ita	0,45	0,65	1,36	1,10	44,4	109	-19,1	144
Lux*	0,58	0,36	0,25	0,30	-37,9	-30,5	20,0	-48,2
PB	1,09	1,07	1,16	1,64	-1,83	7,75	41,3	50,4
Por*	0,66	0,72	0,73	0,85	9,09	1,38	19,1	31,8
RU	0,74	0,61	0,58	0,34	-17,5	-4,91	-41,3	-54,0
Sue	2,11	1,71	2,97	1,82	-18,9	73,6	-38,7	-13,7

* Los datos se refieren a 1996 para Irlanda y Portugal, a 1997 para Luxemburgo y a 1998 en el caso de Grecia.

Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

Tabla 3. Gasto en Políticas Pasivas

PAISES	Gasto en % PIB				Variaciones relativas			
	1985	1990	1994	1999	90-85	94-90	99-94	99-85
Ale	1,41	1,15	2,31	2,12	-18,4	100	-8,2	50,3
Aus	0,96	0,98	1,54	1,19	2,08	57,1	-22,7	23,9
Bél	3,43	2,71	2,95	2,34	-20,9	8,85	-20,6	-31,7
Din	3,90	4,40	5,13	3,09	12,8	16,5	-39,7	-20,7
Esp	2,89	2,43	3,12	1,40	-15,9	28,3	-55,0	-51,5
Fin	1,38	1,15	4,75	2,32	-16,6	313	-51,1	68,1
Fra	2,41	1,88	1,95	1,76	-21,9	3,72	-9,74	-26,9
Gre*	0,43	0,43	0,51	0,48	0,0	18,6	-2,10	11,6
Irl*	3,67	2,99	3,04	2,42	-18,5	1,67	-20,3	-34,0
Ita	1,33	0,84	1,12	0,64	-36,8	33,3	-42,8	-51,8
Lux*	1,06	0,75	0,77	0,67	-29,2	2,66	-12,9	-36,7
PB	3,24	2,20	3,15	2,29	-32,1	43,1	-27,3	-29,3
Por*	0,41	0,42	1,15	0,89	2,43	173	-11,3	148,7
RU	2,11	0,95	1,61	0,64	-54,9	69,4	-60,2	-69,6
Sue	0,87	0,89	2,76	1,68	2,29	210	-42,0	93,1

* Los datos se refieren a 1996 para Irlanda y Portugal, a 1997 para Luxemburgo y a 1998 en el caso de Grecia.

Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

Al margen del volumen de gasto público destinado a políticas de mercado de trabajo y especialmente a políticas activas, nos interesa principalmente la proporción del gasto en medidas activas sobre el gasto total.

La proporción del gasto en PMT dedicado a medidas activas en la Unión Europea ha evolucionado de acuerdo con el ciclo económico. Dicha proporción aumenta en las etapas expansivas y disminuye en las recesivas. Las grandes variaciones en el gasto pasivo explicarían este comportamiento ya que el gasto activo ha crecido de forma continua.

No obstante, los datos de países como España, Grecia, Luxemburgo y el Reino Unido podrían apoyar la tesis de que al aumentar el paro, el gasto pasivo tiende a expulsar al gasto activo como consecuencia de que ambos son financiados por el mismo fondo¹⁶¹.

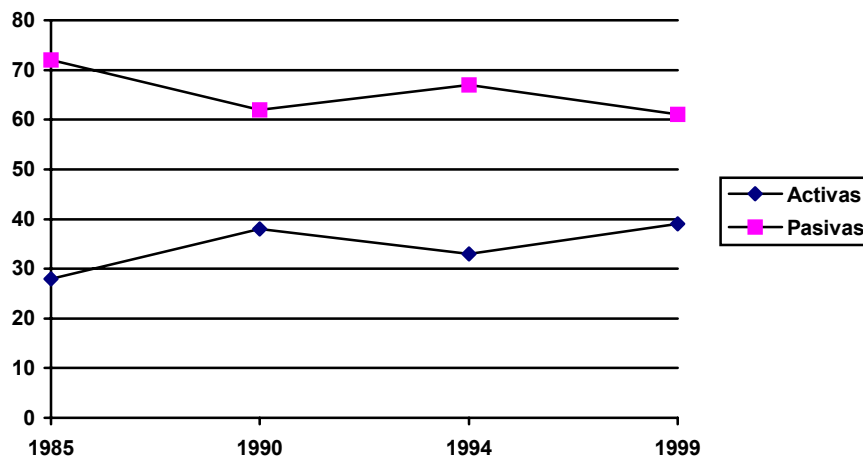
La proporción del gasto destinado a políticas activas en la U.E. ha seguido esta pauta pasando del 28% en 1985 al 38% en 1990, siendo un fiel reflejo de la expansión económica y de la menor carga del desempleo. Entre 1990 y 1994 la proporción disminuyó hasta el 33% como consecuencia de la crisis. En cambio, aumenta de nuevo hasta alcanzar el 39% en 1999 acorde con la etapa de recuperación económica.

A pesar de dichos vaivenes, entre 1985 y 1999 la proporción de gasto activo aumentó de forma sensible con un nivel de paro similar. Pensamos que esto podría reflejar la mayor importancia que los gobiernos conceden a las políticas activas dentro de la estrategia

¹⁶¹ Una posible solución a este problema se ofrece en Schömann (1995). La reestructuración de la financiación de las políticas activas implicaría un sistema en el cual el gasto pasivo fuera financiado por las contribuciones de empresarios y trabajadores. Por el contrario, el gasto activo dependería del presupuesto nacional o regional.

de creación de empleo (gráfico 2)¹⁶².

Gráfico 2. Porcentaje del gasto total en PMT dedicado a políticas activas y pasivas en la Unión Europea.



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

La evolución de la proporción del gasto en políticas de mercado de trabajo destinado a políticas activas sigue en la mayoría de los Estados miembros la tendencia apuntada anteriormente, aunque existen diferencias remarcables:

- En 1985 Suecia, Portugal, Finlandia y Alemania son los países que mayor proporción del gasto dedican a políticas activas.
- Dinamarca, Austria, Francia y España son los que menos proporción destinan. Nuestro país se sitúa en el último puesto con algo más del 10% (gráfico 3).
- Entre 1985 y 1990 dicha proporción se incrementa en todos los países excepto Dinamarca, Luxemburgo y Suecia donde disminuye y

¹⁶² No obstante, no siempre podemos considerar fiable la relación entre el volumen de gasto activo y la proporción de gasto activo sobre el total (véase cuadro 3).

Portugal donde se mantiene.

- España, Italia, Países Bajos y el Reino Unido son por este orden los que más incrementan la proporción de gasto activo (gráficos 3 y 4).
- En 1990 las posiciones de cabeza se mantienen con respecto a 1985 añadiéndose Italia, Grecia y el Reino Unido a un nutrido grupo que supera el 40% de gasto dedicado a medidas activas.
- Bélgica se añade a los países que registraban ya en 1985 una menor proporción de gasto activo. El último puesto lo ocupará Dinamarca con un 22% (gráfico 4).
- Entre 1990 y 1994 la proporción de gasto activo disminuye en la mayoría de países excepto en Bélgica, Dinamarca, Francia e Italia donde aumenta y Grecia e Irlanda donde se mantiene.
- Dicha proporción disminuye significativamente en Alemania, Finlandia, Portugal, el Reino Unido y Suecia. España y Austria se sitúan a la cola con porcentajes inferiores al 20% (gráficos 4 y 5).
- Entre 1994 y 1999 la proporción de gasto activo aumenta acorde con el cambio de ciclo económico en todos los países excepto Grecia y Suecia (gráficos 5 y 6).
- En 1999 Italia, Suecia y Francia son los Estados miembros que mayor % destinan a las políticas activas¹⁶³.
- En el otro extremo se sitúan el Bélgica, Finlandia, y Austria, la cual ocupa el último puesto con alrededor del 30% del gasto en PMT dedicado a programas activos (gráfico 6).

Podemos concluir afirmando que entre 1985 y 1999 la importancia relativa de las políticas activas aumentó en la mayoría de los

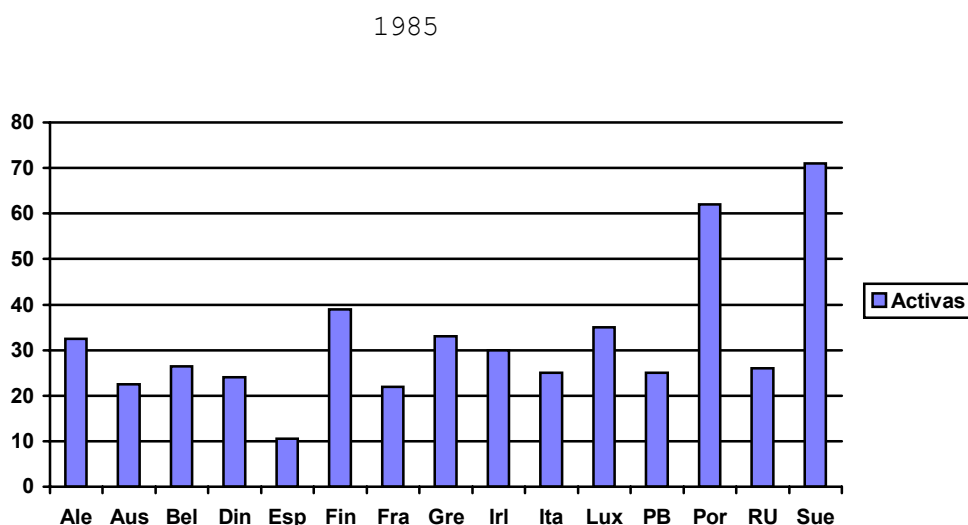
¹⁶³ Irlanda y Portugal con datos de 1996 y Grecia con datos de 1998 también registraban un elevado % de gasto activo.

Estados miembros con la excepción de Finlandia, Luxemburgo y de una manera Suecia. En éste último el porcentaje en gasto activo era muy elevado en 1985 y a pesar de la reducción, se mantienen entre los países con una mayor proporción de gasto en medidas activas.

Los mayores aumentos se han producido en España, Italia, Francia y Países Bajos.

La progresión es espectacular en España, ya que entre 1985 y 1999 más que triplica su proporción destinada a políticas activas de mercado de trabajo (del 10,5% al 37,6%). En Francia dicha proporción pasa del 22% al 43,5% y en Italia del 25% al 63% (gráficos 3 al 6).

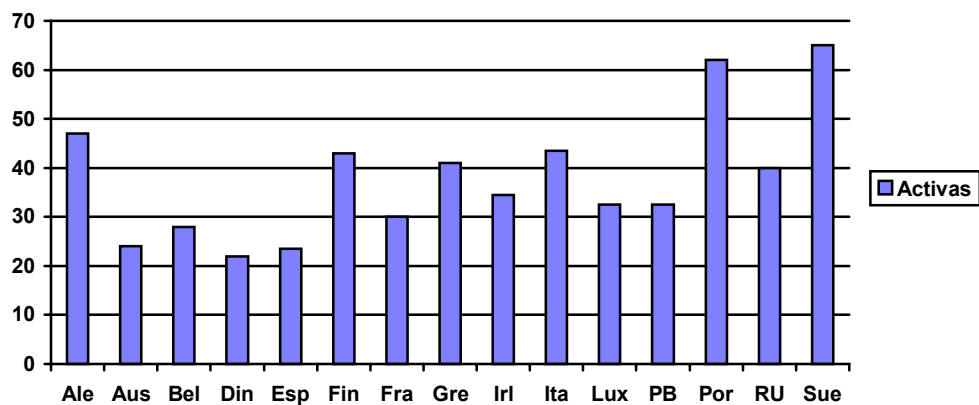
Gráfico 3. Porcentaje del gasto en PMT destinado a políticas activas en los países de la Unión Europea.



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

Gráfico 4. Porcentaje del gasto en PMT destinado a políticas activas en los países de la Unión Europea.

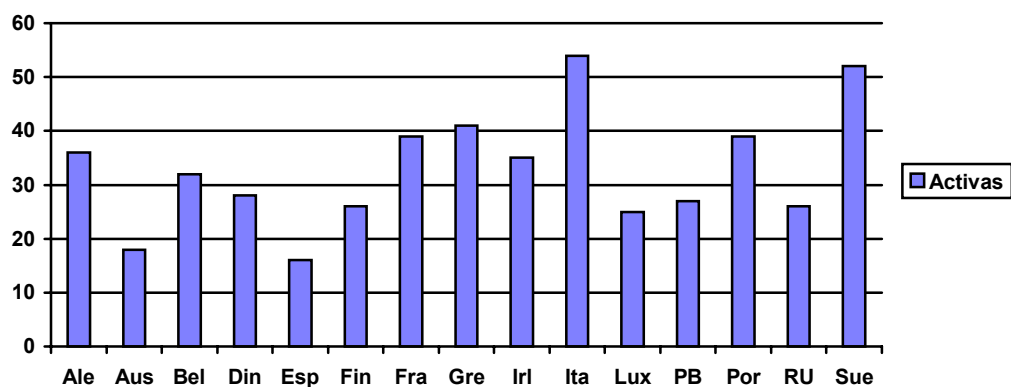
1990



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

Gráfico 5. Porcentaje del gasto en PMT destinado a políticas activas en los países de la Unión Europea.

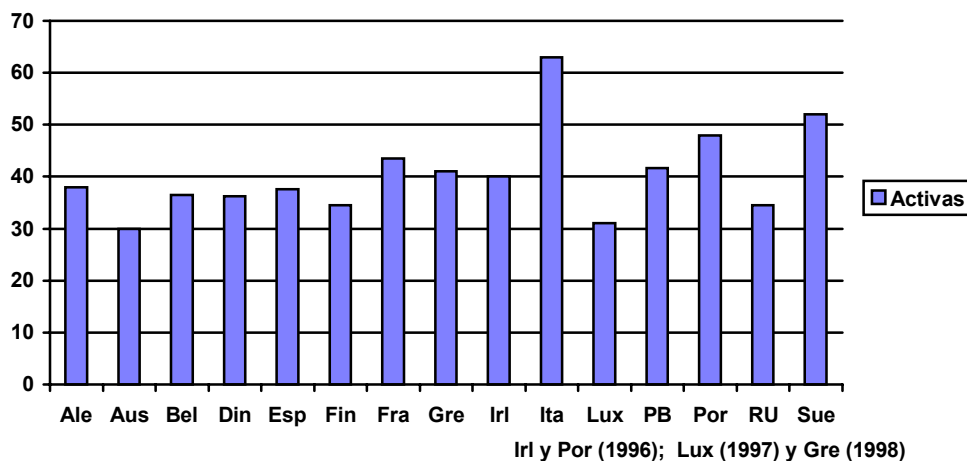
1994



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

Gráfico 6. Porcentaje del gasto en PMT destinado a políticas activas en los países de la Unión Europea.

1999



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

La evolución del gasto público en políticas activas de mercado de trabajo no sería completa sin la desagregación por partidas de gasto. Existen grandes diferencias en la distribución del gasto público en medidas activas entre los Estados miembros.

En la Unión Europea la partida de ayudas al empleo era la más importante, representando en 1985 más de la cuarta parte. La formación y las medidas destinadas a los jóvenes rondaban una quinta parte cada una. Por la cola, el gasto en servicios del empleo y la partida destinada a los minusválidos apenas sumaban un tercio del total (gráfico 7).

En 1990 la principal partida de gasto pasa a ser la formación con una cuarta parte del total, seguida de las medidas destinadas a los jóvenes. Las ayudas al empleo y el gasto en servicios del empleo disminuyen claramente. Por contra, la partida destinada a los

minusválidos se mantiene (gráfico 7).

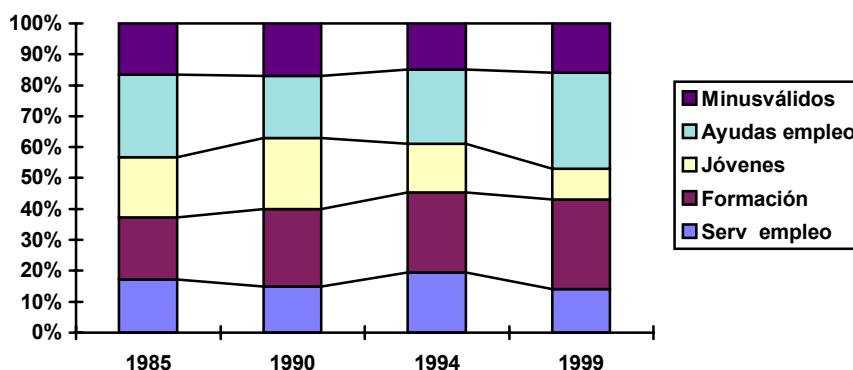
En 1994 la formación se consolida como la partida más importante con un 26% del gasto activo. Las ayudas al empleo y los servicios del empleo recuperan peso. En cambio, la pérdida de peso se registra en las partidas destinadas a los jóvenes y a los minusválidos.

Por contra, las partidas más importantes en 1999 son las ayudas al empleo y la formación, creciendo sobre todo las primeras. Los servicios del empleo y la categoría orientada a los jóvenes disminuyen en relación a 1994. Por contra, las medidas destinadas a los minusválidos aumentan (gráfico 7).

Por tanto, una mirada a la evolución de los diferentes componentes del gasto activo en el período 1985-1999 nos muestra por una parte un aumento considerable del peso de las ayudas al empleo y de la formación. Por otra parte, destaca una disminución de la importancia relativa de los servicios del empleo y especialmente de las medidas destinadas a los jóvenes¹⁶⁴ (gráfico 7).

¹⁶⁴ La proporción de gasto en las medidas destinadas a los jóvenes no refleja necesariamente el esfuerzo de muchos países, ya que diversas medidas pueden incluirse en partidas como la formación.

Gráfico 7. Estructura del gasto en políticas activas en la Unión Europea.



Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

La distribución del gasto en políticas activas esconde grandes diferencias entre los países:

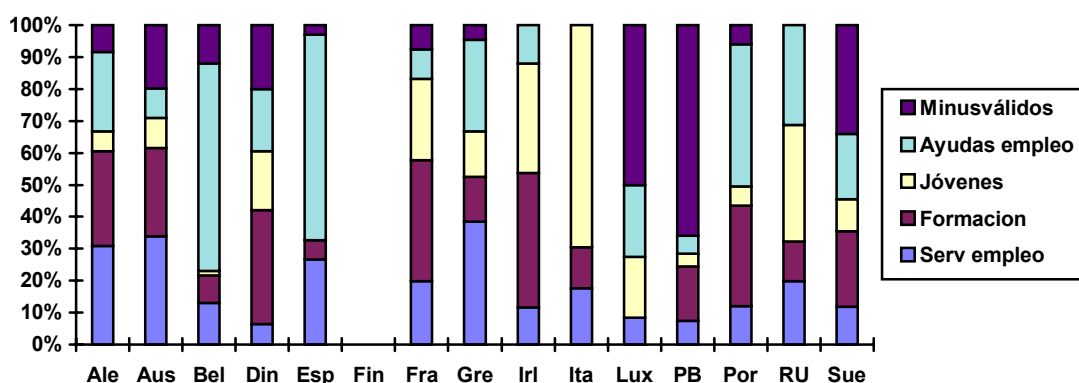
- En 1985 los que mayor porcentaje de gasto destinan a los servicios del empleo eran Grecia, Austria, España y Alemania.
- En formación destacan Irlanda, Francia, Dinamarca y de nuevo Alemania.
- Las medidas orientadas a los jóvenes tienen mayor importancia relativa en Italia, Reino Unido, Irlanda y Francia.
- Las ayudas al empleo son mayoritarias en Bélgica y España.
- La ayuda a los minusválidos predomina en Países Bajos, Luxemburgo y Suecia (gráfico 8).
- En 1990 Austria y el Reino Unido destacan en la partida de servicios del empleo (39,5% y 35% respectivamente).
- El peso relativo de la formación supera el 30% del gasto en la mitad de los miembros de la Unión Europea.
- La partida destinada a los jóvenes alcanza su mayor proporción en Italia, Luxemburgo, el Reino Unido e Irlanda.

- España y Bélgica continúan con una proporción aplastante de su gasto activo dedicado a las ayudas al empleo, compartiendo esta vez su posición con Finlandia.
- Por contra, dicha medida es insignificante en el Reino Unido, Países Bajos, Suecia y Francia.
- El predominio en la partida destinada a los minusválidos no varía apenas respecto a 1985 (gráfico 9).
- En 1994 los servicios del empleo siguen ocupando la mayor parte del presupuesto destinado a medidas activas y con diferencia en el Reino Unido, Austria y Grecia.
- España es la que mayor porcentaje del gasto destina a la partida de formación (38%), destacando también a Dinamarca.
- Por otro lado, Luxemburgo y Portugal tienen como principal partida de gasto las medidas destinadas a los jóvenes.
- Bélgica, Finlandia, Italia e Irlanda son los que más gasto en ayudas al empleo concentran, disminuyendo radicalmente su importancia en España.
- En la categoría de ayuda a los minusválidos destaca Países Bajos que dedica la mitad de su gasto activo, seguido de Dinamarca, Luxemburgo y Suecia (gráfico 10).
- En 1999 la categoría de formación destacan Dinamarca (más del 50% de su presupuesto activo), Austria y Finlandia.
- En las medidas destinadas a los minusválidos destacan Alemania, Dinamarca, Países Bajos y Suecia.
- La clasificación en los servicios del empleo apenas sufre variaciones respecto a 1994.
- En la categoría de ayudas al empleo destacan los aumentos del gasto en Países Bajos, España y Austria (gráfico 11).

- En las medidas destinadas a los jóvenes destacan el Reino Unido, Francia e Italia.

Gráfico 8. Estructura del gasto en políticas activas en los países de la Unión Europea.

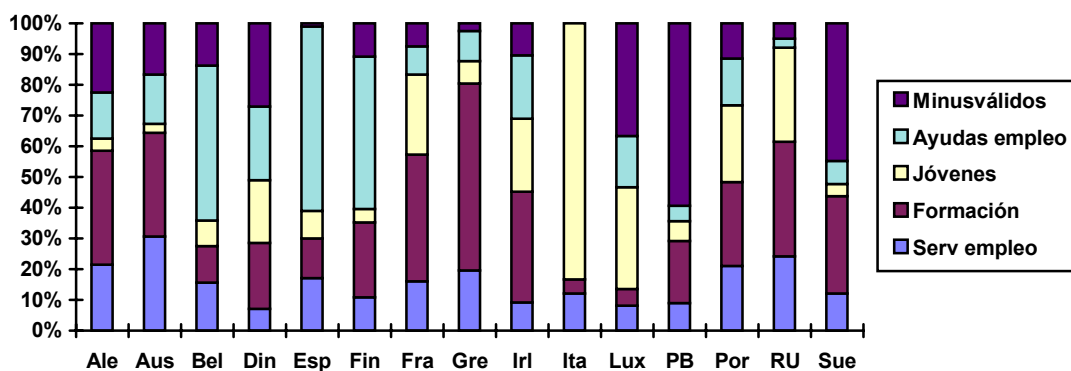
1985



Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

Gráfico 9. Estructura del gasto en políticas activas en los países de la Unión Europea.

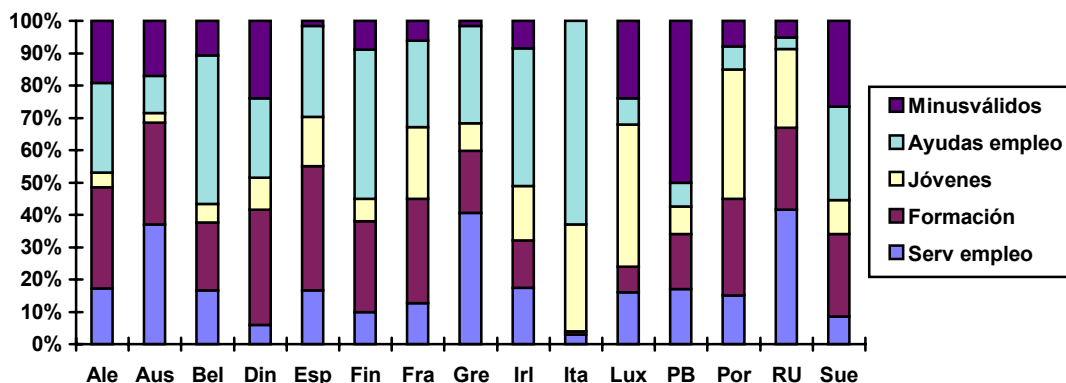
1990



Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

Gráfico 10. Estructura del gasto en políticas activas en los países de la Unión Europea.

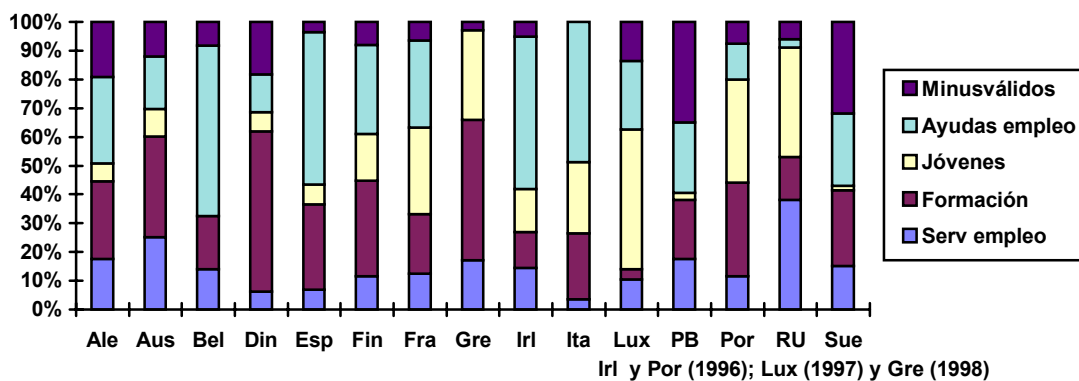
1994



Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

Gráfico 11. Estructura del gasto en políticas activas en los países de la Unión Europea.

1999



Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

El análisis del grado de esfuerzo que realizan los países de la Unión Europea en políticas activas no sería completo si olvidáramos

el indicador de intensidad del gasto público en PMT¹⁶⁵. La ventaja de este indicador es que nos permite reflejar de forma más clara el distinto grado de esfuerzo en políticas activas por parte de los países de la Unión Europea.

La evolución de la intensidad del gasto activo responde al ciclo económico tal como ocurría con la proporción de gasto activo sobre el total. La media europea ha pasado del 7,5 en 1985 al 12 en 1999, reflejando un claro aumento en el período analizado (tabla 4).

Pero cabe destacar que la media europea esconde grandes diferencias para dicho indicador. El grado de esfuerzo es muy elevado en Suecia, Dinamarca, y Países Bajos durante el período 1985-1999. Por contra, el indicador de intensidad del gasto activo registra un nivel muy bajo en países como España, Grecia y el Reino Unido, siempre por debajo de la media para el período analizado (tabla 4).

Para completar el análisis de la intensidad creemos interesante desagregar la intensidad del gasto activo según los ejes de la política activa, así como tener en cuenta también la intensidad en el gasto pasivo (tabla 5).

¹⁶⁵ Dicho indicador considera el gasto activo o pasivo en % del PIB y la tasa de desempleo. Esto nos permite ajustar las diferencias en el número de personas ocupadas entre los países y de esta forma realizar análisis comparativos más afinados.

Tabla 4. Intensidad del gasto activo

PAISES	Intensidad				Variaciones relativas			
	1985	1990	1994	1999	90-85	94-90	99-94	99-85
Ale	11,2	21,2	16	14,9	89	-24	-6,8	33,0
Aus	7,7	8,1	9,2	14	5,2	13,5	52,1	81,8
Bel	11,9	15,9	13,9	15	33	-12,5	7,91	26,0
Din	17,7	16,3	24,3	33,8	-8	49	39	90,9
Esp	1,6	4,7	2,5	5,4	193	-47	116	237
Fin	13,9	26,4	9,6	12	90	-63	25,0	-13,6
Fra	6,7	8,8	10,4	12	31	18,1	15,3	79,1
Gre*	2,9	7,8	4	2,9	169	-48	-27,5	-
Irl*	9,8	11,6	10,3	14,3	18,3	-11,2	38,8	45,9
Ita	5,2	7,2	8,4	9,7	38	16,6	15,4	86,5
Lux*	19,9	21,1	7,8	8,1	6	-63	3,84	-59,3
PB	13,1	17,8	16,3	49,6	36	-8,4	204	278
Por*	7,5	15,6	10,7	13	108	-32	21,5	73,3
RU	6,7	8,7	6	5,6	30	-31	-0,66	-16,4
Sue	70,3	94,9	30,3	25,2	35	-68	-16,8	-64,1
UE	7,5	11	10,3	12	46	-11,8	16,5	60

Intensidad = Gasto en % PIB*1/tasa de desempleo *

Los datos se refieren a 1996 para Irlanda y Portugal, a 1997 para Luxemburgo y a 1998 en el caso de Grecia.

Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

Tabla 5. Intensidad del gasto público en PMT en la Unión Europea.

Políticas	Intensidad				Variaciones relativas			
	1985	1990	1994	1999	90-85	94-90	99-94	99-85
Activas:	7,5	11,0	10,3	12	46,6	-6,36	16,5	60
Servicios empleo	1,6	2,3	1,7	1,7	43,7	-26,0	-	6,25
Formación	1,6	3,3	2,5	3,5	106	-24,2	40	118
Ayudas empleo	1,8	2,1	2,3	3,7	16,6	9,52	60,8	105
Pasivas	18,6	18,1	20,0	18,5	-2,68	10,4	7,50	-
Total	26,1	29,1	30,3	30,5	13,3	-10,0	-	16,8

Intensidad = Gasto en % PIB·1/tasa de desempleo

Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

La intensidad del gasto activo por categorías muestra en 1999 una preeminencia de las ayudas al empleo, manteniendo una trayectoria ascendente a lo largo del período 1985-99.

La intensidad en formación ha pasado a un segundo lugar en el período 1994-99, retrocediendo desde 1990. En el caso de los servicios del empleo el indicador de intensidad se mantiene a un nivel similar al de 1985 (tabla 5). El grado de esfuerzo en políticas pasivas sigue una lógica pauta cíclica, aumentando en las etapas recesivas y disminuyendo en las expansivas.

Al margen del gasto público en políticas activas, que permite comparar el esfuerzo financiero de los diferentes países, creemos que un análisis completo debe incluir el número de participantes en

los programas activos a modo de indicador de resultados.

No obstante, dicho indicador posee un valor limitado a la hora de valorar la eficacia de los programas, ya que no considera ni la duración de la participación ni la calidad de los mismos¹⁶⁶.

A la hora de analizar dicha variable, la falta de disponibilidad de datos nos ha obligado a escoger para la comparación los años en que disponemos de información más completa (gráfico 12).

- En 1989 la media europea se sitúa alrededor del 5% destacando por encima Dinamarca, España, Francia, Irlanda e Italia. La menor entrada de nuevos participantes se produce en Portugal, Austria y Grecia.

- En 1994 y a pesar de la crisis, la media europea se eleva hasta el 8,3%. Destacan Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda y Suecia. Por contra, España, Grecia, Países Bajos y Reino Unido se sitúan en el extremo inferior.

- En 1998 la media europea aumenta levemente hasta el 8,6%. Destacan por encima Dinamarca, Bélgica, Suecia y Finlandia. En el otro extremo encontramos a Austria y el Reino Unido.

Al igual que para el volumen de gasto activo la entrada de nuevos participantes en los programas no responde en líneas generales al ciclo económico. La media europea crece durante todo el período considerado. Los mayores incrementos han tenido lugar en Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Portugal y Suecia. No obstante, si se aprecia un comportamiento sensible al ciclo económico en España,

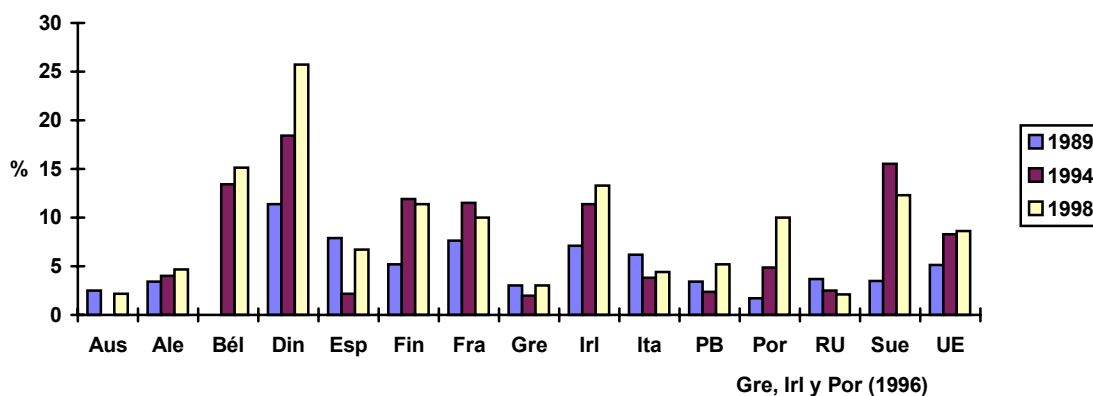
¹⁶⁶ Los datos sobre las medias anuales de los efectivos en los programas son más relevantes, pues tienen en cuenta la duración de las medidas. Sin embargo, dichos datos no están disponibles sobre una base comparativa.

Grecia, Italia y Países Bajos (Gráfico 12).

En la entrada de nuevos participantes, los países mantienen una posición similar a la del gasto activo respecto a la media europea. Las excepciones son Alemania y Países Bajos que con un gasto superior a la media registran un porcentaje inferior de nuevos participantes en los programas activos.

Como conclusión, podemos afirmar que los países con un menor presupuesto activo son en general los que registran una menor entrada de nuevos participantes en los programas activos. Dicha constatación podemos generalizarla a los tres años analizados, con la excepción de Italia y España para el año 1989 y Portugal en 1996.

Gráfico 12. Nuevos participantes en los programas activos como % de la población activa



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE.

Conclusiones

Los datos sobre el gasto público en políticas activas de mercado de trabajo, aunque nos permiten la comparación entre los diferentes Estados miembros, no nos indican la posible eficacia de dichas medidas. A pesar de la existencia de amplios estudios, la evaluación sistemática de las medidas activas está aún en sus primeros balbuceos¹⁶⁷.

Una evaluación del esfuerzo realizado por los países de la Unión Europea con el objetivo de mejorar la eficacia de la política activa requiere de unos datos empíricos sólidos. Para ello se requiere un proceso de control sistemático que se concreta en el seguimiento de los programas plurianuales de empleo¹⁶⁸.

En nuestra opinión, a pesar de la puesta en práctica de dicho proceso todavía estamos lejos de obtener datos detallados con suficiente premura, fiables y comparables a escala internacional. Lo anterior dificulta la evaluación de los resultados de la estrategia en favor del empleo adoptada en el Consejo de Essen en 1994 y ratificada y ampliada en la Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo en 1997.

¹⁶⁷ En el segundo capítulo analizamos dos grandes estudios Fay (1996) y Schmid (1996) constatando la debilidad de sus resultados y las dificultades asociadas a los métodos de evaluación. La principal conclusión es que las medidas activas tienen una incidencia relativamente débil sobre el número global de parados y sobre los grupos priorizados.

¹⁶⁸ Auer (1996) subraya la división Norte-Sur por lo que se refiere a los procesos de seguimiento de las políticas de empleo en la Unión Europea. Distingue 3 grandes grupos: países como Suecia y Finlandia que si disponen de sofisticados sistemas de seguimiento. Austria, Alemania, Francia, Holanda y el Reino Unido tienen experiencias de seguimiento para alguna de sus medidas. Por último, Grecia, España y Portugal que por diferentes razones no registran apenas experiencias de seguimiento. La puesta en marcha de mecanismos como el intercambio de las "mejores prácticas", puede contribuir a lograr una situación más homogénea en lo que se refiere a los procesos de seguimiento en los países de la Unión Europea.

Una adecuada evaluación nos ayudará a decidir qué programas activos requieren una mayor dotación presupuestaria, reorientando el gasto de unos programas a otros. Posiblemente la respuesta no sea la desaparición de algunos programas, sino la combinación de varios en una cartera de medidas activas acorde con las necesidades de los colectivos más afectados por el desempleo (parados de larga duración, mayores de 45 años, jóvenes y mujeres).

La Comisión Europea en el citado Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo menciona la conveniencia de triplicar el gasto medio en la categoría de servicios del empleo en la Unión Europea pasando del 0,17% al 0,50% del PIB. Esta recomendación pretende resaltar la mayor eficacia relativa de dichos programas, ya que al incidir sobre la primera fase del desempleo contribuyen a prevenir una mayor duración del período de paro¹⁶⁹.

Lo anterior no tiene porque implicar el abandono de otro tipo de programas, sino la complementariedad de la orientación, el asesoramiento y la ayuda a la colocación, con medidas formativas e incluso con los diferentes tipos de subvenciones o ayudas a la creación de empleo. Sin embargo, los datos analizados no nos muestran un avance del gasto en servicios del empleo y si en cambio del gasto en medidas de formación y ayudas al empleo.

A pesar de la importancia que se concede a las políticas activas de mercado de trabajo y de las declaraciones de intenciones de los distintos gobiernos, los progresos en la dedicación de más recursos son lentos.

¹⁶⁹ La OCDE en su Estudio sobre el empleo (1994) y en varios números de Perspectivas del empleo argumenta dicha eficacia en base al bajo coste de las medidas relativas al SPE, así como sus menores efectos negativos en comparación con otro tipo de medidas activas.

En nuestra opinión las explicaciones de este hecho pueden hacer referencia a:

- a) al gran aumento del desempleo en la recesión de 1992-93, lo que requirió de cuantiosos recursos para el pago de prestaciones por desempleo.
- b) a las dudas acerca de la eficacia de algunas medidas activas.
- c) a las limitaciones presupuestarias derivadas del objetivo de reducción del déficit público en el horizonte de la Unión Económica y Monetaria.

A partir de los datos analizados, pensamos que los países de la Unión Europea pueden agruparse en función del nivel de importancia concedido a las políticas activas en el marco de su estrategia de empleo (cuadro 1).

Cuadro 1. Nivel de importancia

Bajo	Medio	Alto
Austria España Grecia Luxemburgo Portugal Reino Unido	Alemania Bélgica Francia Italia Finlandia	Dinamarca Irlanda Países Bajos Suecia

De la anterior clasificación podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Los países con un menor nivel de importancia concedido a las políticas activas registran una tasa de paro inferior a la media europea. El único país con un bajo nivel de importancia y una tasa de paro muy superior a la media europea es España.
- Los países con un mayor nivel de importancia en relación a las políticas activas registran también una tasa de paro inferior a la media europea. La excepción es Irlanda, que con un alto nivel de importancia registra una tasa de paro superior a la media europea (hasta el año en que disponemos de datos sobre el volumen de gasto activo).
- Por tanto, difícilmente podemos establecer una correlación nítida entre nivel de gasto activo y tasas de desempleo.

Pensamos que un análisis completo debería considerar la relación entre el nivel de importancia y los enfoques adoptados por los diferentes países a la hora de aplicar las políticas activas. Aún a riesgo de simplificar el análisis, creemos que los países pueden agruparse en base a tres enfoques: (cuadro 2)

Cuadro 2. Enfoques de la política activa

LIBERAL	TRADICIONAL	SOCIAL
Austria Grecia Reino Unido	<u>FORMACIÓN</u> Alemania Francia	Dinamarca Países Bajos Suecia
	<u>JÓVENES</u> Italia Luxemburgo Portugal	
	<u>AYUDAS</u> Bélgica España Finlandia Irlanda	

- Enfoque liberal (dominio de las medidas relacionadas con los servicios del empleo)
- Enfoque tradicional (preeminencia de las medidas de formación o medidas destinadas a los jóvenes o ayudas al empleo)
- Enfoque social (gran peso de las medidas destinadas a los minusválidos)

La relación, aunque con limitaciones, entre el nivel de importancia concedido a las políticas activas y el enfoque adoptado en la aplicación de las mismas implicaría que:

- Podemos asociar el enfoque liberal a un bajo nivel de importancia de las políticas activas, centrando su actuación en medidas directas y de bajo coste.
- El enfoque tradicional (con sus distintos tipos de actuación) no guarda una clara relación con el nivel de importancia, pudiendo

asociarse a cualquiera de los niveles. En este caso se trata de grandes programas y de elevado coste.

- Por contra, el enfoque social va ligado de forma más clara a un alto nivel de importancia de las políticas activas¹⁷⁰.

- La característica común a los países pertenecientes a los enfoques liberal y social es que registran una tasa de paro inferior a la media europea.

- Por último, la mayoría de los países del enfoque tradicional se caracterizan por una tasa de paro superior o en línea con la media europea.

El análisis de la relación entre el nivel de gasto activo en % del PIB y la proporción del gasto activo sobre el total nos permite elaborar otra clasificación de los países de la Unión Europea en relación a las políticas activas. Aunque no podemos establecer una correlación nítida entre ambas variables, si nos será de utilidad a la hora de extraer conclusiones sobre la posición y trayectoria de los distintos países en relación a las dos variables a lo largo del período 1985-1999.

¹⁷⁰ Este gran volumen de gasto refleja el orden de prioridades en países con un alto nivel de desarrollo y una baja tasa de paro.

Cuadro 3. Relación Nivel de Gasto Activo en % del PIB

Proporción de Gasto Activo/Gasto Total

<u>1985</u>		<u>Nivel</u>		
		<u>ALTO</u>	<u>MEDIANO</u>	<u>BAJO</u>
	<u>ALTA</u>	Suecia	Finlandia	Luxemburgo Portugal
<u>Proporción</u>	<u>MEDIANA</u>	Países Bajos Irlanda Bélgica	Alemania Reino Unido	Grecia Italia
	<u>BAJA</u>	Dinamarca		Austria España Francia

<u>1990</u>		<u>Nivel</u>		
		<u>ALTO</u>	<u>MEDIANO</u>	<u>BAJO</u>
	<u>ALTA</u>	Suecia Alemania	Finlandia	Italia Portugal
<u>Proporción</u>	<u>MEDIANA</u>			Grecia Reino Unido
	<u>BAJA</u>	Bélgica Dinamarca Irlanda Países Bajos	Francia	Austria España Luxemburgo

		<u>Nivel</u>		
		<u>ALTO</u>	<u>MEDIANO</u>	<u>BAJO</u>
<u>1994</u>	<u>ALTA</u>	Suecia Italia	Francia	Grecia Portugal
<u>Proporción</u>	<u>MEDIANA</u>	Alemania Bélgica Finlandia Irlanda		
	<u>BAJA</u>	Dinamarca	Países Bajos	Austria España Luxemburgo Reino Unido

		<u>Nivel</u>		
		<u>ALTO</u>	<u>MEDIANO</u>	<u>BAJO</u>
<u>1999</u>	<u>ALTA</u>	Suecia Francia Irlanda*	Italia	Grecia* Portugal*
<u>Proporción</u>	<u>MEDIANA</u>	Alemania Bélgica Dinamarca Países Bajos		España
	<u>BAJA</u>		Finlandia	Austria Reino Unido Luxemburgo*

* Los datos se refieren a 1996 para Irlanda y Portugal, a 1997 para Luxemburgo y a 1998 en el caso de Grecia.

Fuente: Elaboración propia.

La primera conclusión que podemos extraer es que el nivel de gasto activo y la proporción de gasto activo sobre el total no tienen porque ir unidos. Ejemplo de ello son por un lado, Grecia y Portugal que registran una elevada proporción pero mantienen un bajo nivel de gasto. Por otro, Dinamarca que estando a la cabeza de los países que más gastan, registra una baja proporción de gasto activo en relación al gasto total.

En segundo lugar, constatamos la existencia de una serie de países que no modifican su situación en relación a las dos variables analizadas a lo largo del período considerado. Suecia se sitúa en la banda alta tanto en lo que se refiere al nivel de gasto como a la proporción. Portugal registra a la vez una elevada proporción y un bajo nivel de gasto. Austria y Luxemburgo se sitúan a la cola de los países europeos tanto en el nivel de gasto como en la proporción.

Por último, cabe mencionar la evolución de diversos países que han modificado su situación. Italia ha pasado de un bajo nivel de gasto activo a un nivel medio alto. El Reino Unido ha experimentado un descenso desde un niveles medios hasta situarse a la cola de los países europeos tanto en el nivel de gasto como en la proporción. España ha logrado en el último año considerado situarse muy cerca de la media europea en lo referente a la proporción de gasto activo. El caso más espectacular es Francia que compartiendo niveles bajos con Austria y España ha pasado al otro extremo de la clasificación, aumentando de forma notable tanto el nivel de gasto activo como la proporción sobre el gasto total.

3.6. Políticas Activas de Mercado de Trabajo en Francia.

El objetivo de este epígrafe es analizar el papel que juegan las políticas activas en Francia, situando su posición y marcando las diferencias respecto a España y el Reino Unido.

Tras un breve repaso a la evolución del mercado de trabajo en el período 1985-99 entraremos de lleno en el estudio de las políticas activas.

En primer lugar, la estructura institucional de la política de empleo nos definirá el marco en el que se aplica la política activa y sus diferencias en relación a España y el Reino Unido.

En segundo lugar, analizaremos el nivel de gasto activo y su evolución con el objeto de determinar el alcance de dichas políticas.

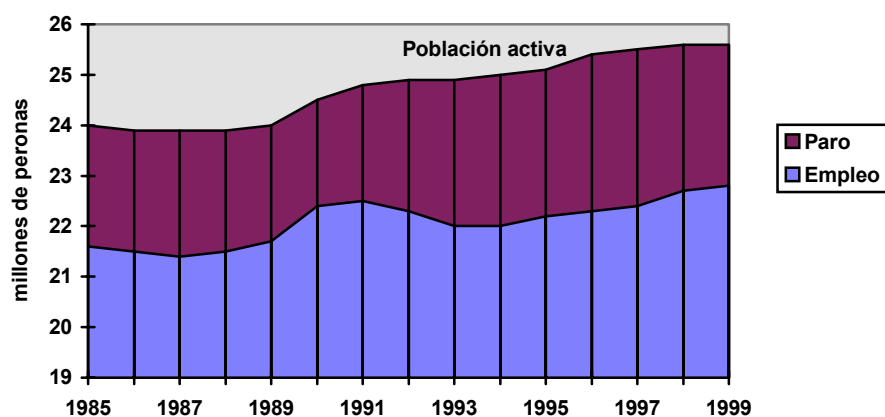
Por último, nos interesa analizar el tipo de programas que se aplican y en la medida de lo posible sus resultados.

3.6.1. El mercado de trabajo en Francia

La situación del mercado de trabajo tiene su mejor reflejo en la evolución del empleo. Un débil crecimiento del mismo si lo comparamos con los aumentos que se producen en España y el Reino Unido durante las etapas expansivas.

En la etapa expansiva iniciada en 1995, el nivel de paro no logra reducirse de forma substancial y alcanza en 1999 un nivel superior al de 1985. La población activa apenas crece en los períodos expansivos. Por tanto, es el bajo crecimiento del empleo lo que explica la tenue disminución del paro en épocas de expansión (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de la población activa, el empleo y el paro en Francia, 1985-1999.



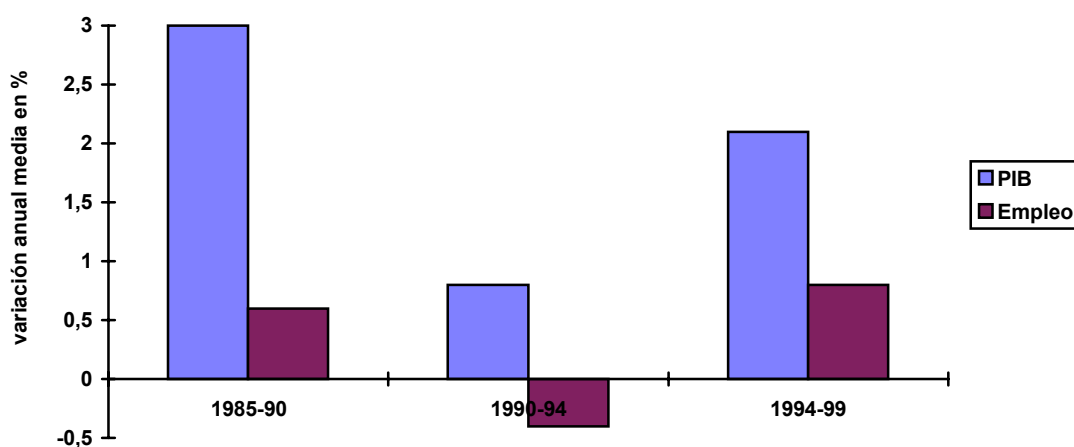
Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

El crecimiento del empleo es muy débil entre 1985 y 1990 (0,6% de media anual) claramente por debajo de la media de la Unión Europea (1,1%).

En consecuencia, la intensidad en empleo del crecimiento es de las más bajas de la U.E. Con un crecimiento económico similar a la

media el empleo creció en un porcentaje mucho menor. En la fase de expansión que se inicia en 1995 el crecimiento del empleo aún es más débil, como también lo es el crecimiento del PIB. La intensidad en empleo del crecimiento será muy baja, aunque en esta ocasión cercana a la media europea. (gráfico 2).

Gráfico 2. Crecimiento del PIB y del empleo



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Al igual que en el resto de países, las tasas globales no nos muestran las diferencias entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. La tasa de actividad global se mantiene casi inalterable entre 1985 y 1999. Este hecho esconde una disminución de la tasa masculina y por contra, un notable aumento de la tasa femenina (gráfico 3).

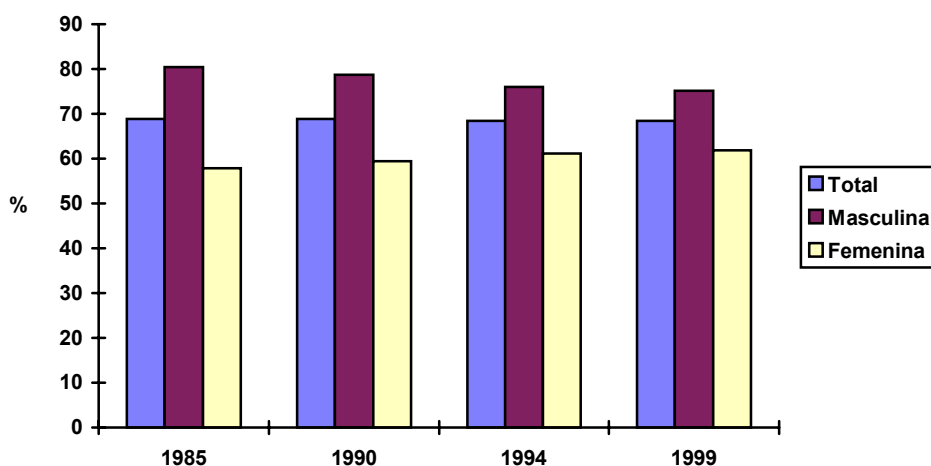
Por lo que respecta a la tasa de ocupación, la tasa global apenas varía entre 1985 y 1999. La tasa de ocupación masculina presenta una tendencia a la baja, sobre todo entre 1990 y 1999. La tasa femenina aumenta y no se ve afectada por la crisis de los 90 (gráfico 4).

La tasa de paro global esconde diferencias significativas entre hombres y mujeres. La mayor tasa de paro femenina es una constante que se repite a lo largo de los años.

La diferencia entre las tasas masculina y femenina aumenta en el período 1985-90, ya que el crecimiento del empleo no logra compensar el aumento en la tasa de actividad femenina.

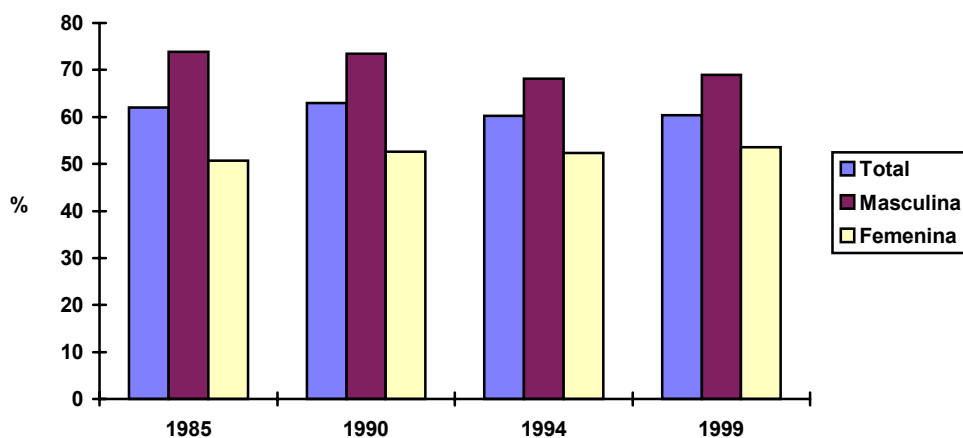
Entre 1990 y 1999, la diferencia en las tasas de paro disminuye debido a la mayor destrucción de empleo masculino en comparación con el ritmo continuo de creación de empleo femenino (gráfico 5).

Gráfico 3. Tasas de actividad por sexos



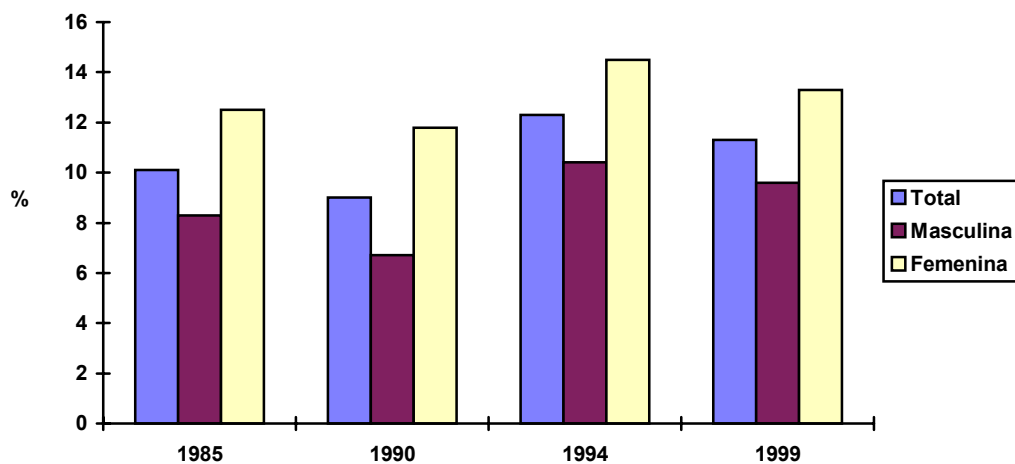
Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Gráfico 4. Tasas de ocupación por sexos



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Gráfico 5. Tasas de paro por sexos

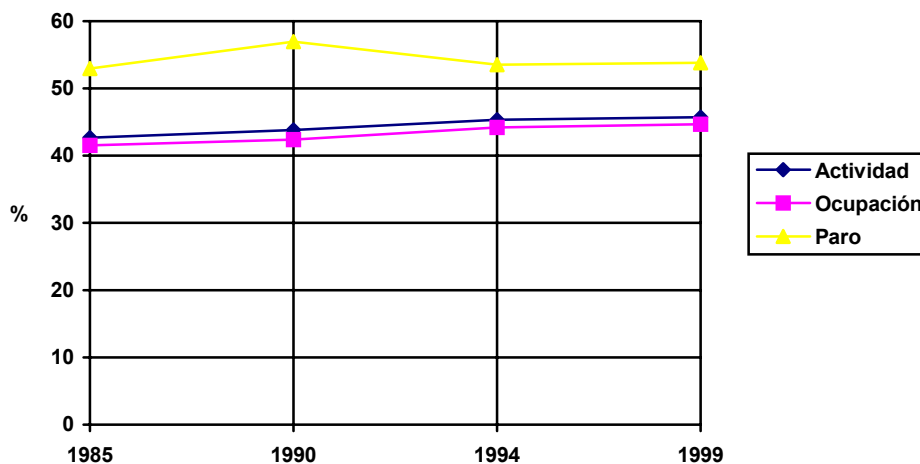


Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

La participación de la mujer en el mercado de trabajo se refleja claramente en las tasas de feminización referentes a la actividad, la ocupación y el desempleo. En Francia, dichas tasas son superiores a la media europea, sobre todo la referente al desempleo. Las tasas de feminización en relación con la actividad y

la ocupación aumentan claramente entre 1985 y 1999. En relación al paro aumenta entre 1985 y 1990 y disminuye entre 1990 y 1999 (gráfico 6).

Gráfico 6. Tasas de feminización



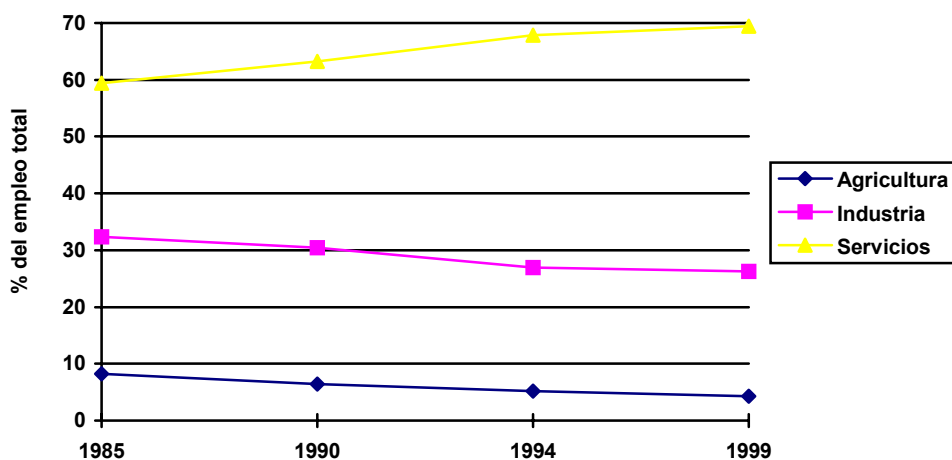
Fuente: Labour Force Survey. Eurostat y elaboración propia.

La distribución sectorial del empleo en Francia así como su evolución están en línea con la media europea, sobre todo en la agricultura, aunque con algunos matices (gráfico 7).

En la industria la proporción del empleo es algo menor en 1999 (26,3% frente al 29,3%), mientras que en los servicios dicha proporción es superior (69,4% frente al 66,3%).

La diferencia entre hombres y mujeres se refleja en una proporción mucho mayor de éstas en los servicios y mucho menor en la industria y en la agricultura.

Gráfico 7. Evolución sectorial del empleo



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

En cuanto a las características del empleo centraremos nuestra atención en el empleo temporal y en el empleo a tiempo parcial. Francia se sitúa en 1999 levemente por encima de la media europea en el primer caso (14% frente a 13,2%) y a un nivel similar en el segundo (17,2% frente al 17,7%).

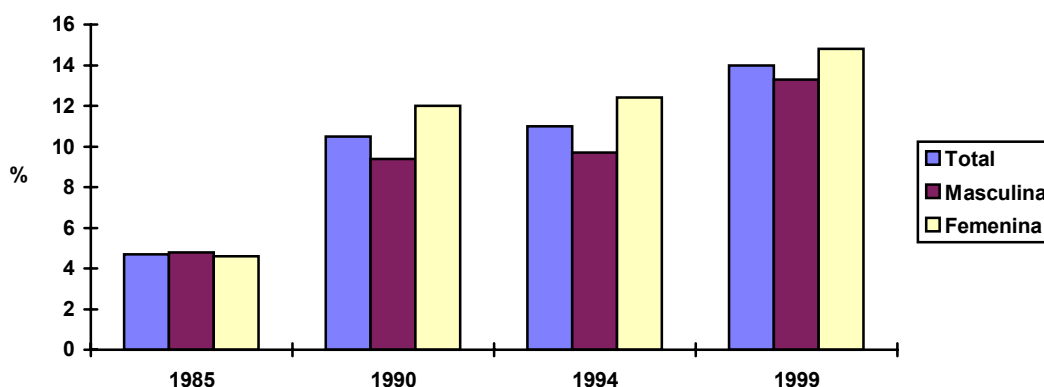
La evolución ha sido mucho más marcada en el empleo temporal pasando de una proporción del 4,7% en 1985 al 14% en 1999. La proporción de empleo a tiempo parcial también ha crecido por encima de la tendencia marcada en la Unión Europea, aunque Francia partía en 1985 de unos niveles inferiores.

Sin embargo, la distribución de estos tipos de empleo se concentra claramente en las mujeres. Las diferencias son aplastantes, sobre todo en lo que respecta al empleo a tiempo parcial que representa en 1999 el 31,7% del empleo femenino y tan solo el 5,6% del empleo masculino (gráfico 9).

En el empleo temporal las diferencias no son tan abismales. En 1999 tan solo les separaban algo menos de dos puntos (gráfico 8).

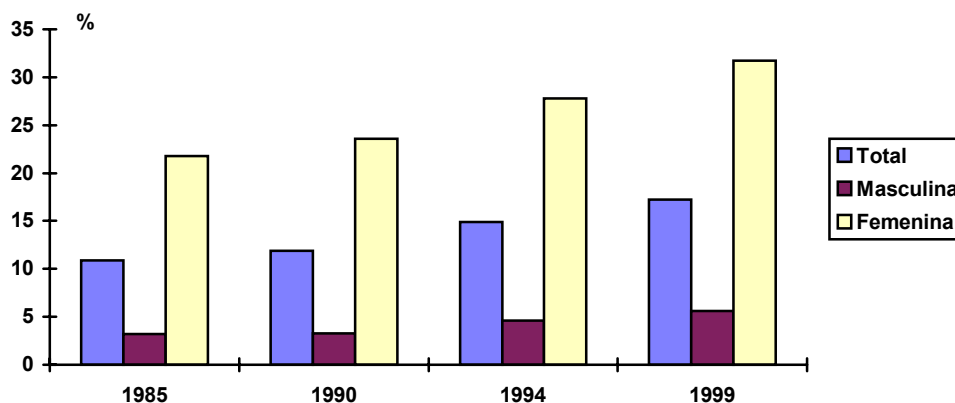
El gran aumento en el empleo temporal femenino se produce en el periodo 1985-90. El empleo a tiempo parcial crece más en los años 90 gracias a los incentivos puestos en marcha desde los poderes públicos.

Gráfico 8. Proporción del empleo temporal sobre el empleo total.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Gráfico 9. Proporción del empleo a tiempo parcial sobre el empleo total.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

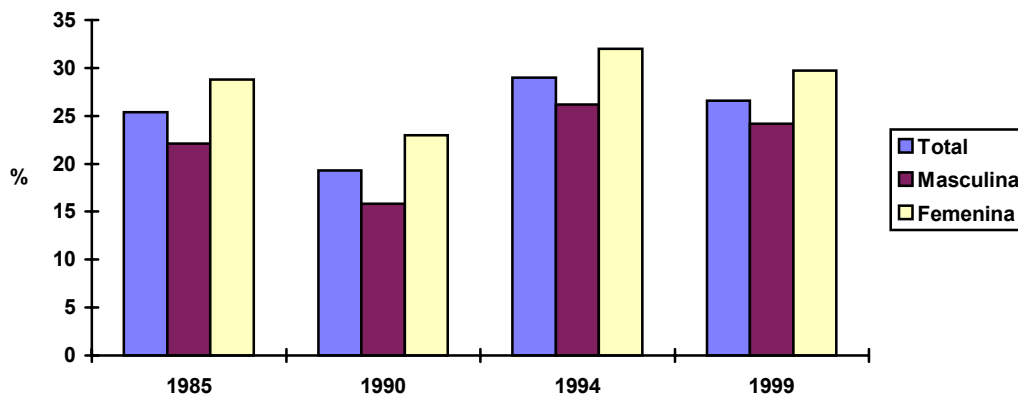
El desempleo juvenil en Francia está claramente por encima de la media europea y más que dobla a la tasa de paro total en todos los años considerados. La tasa de paro juvenil disminuye notablemente entre 1985 y 1990 y aumenta mucho más entre 1990 y 1994 (gráfico 10).

La baja tasa de actividad de los jóvenes menores de 20 años puede dar una falsa idea sobre la magnitud del desempleo de este colectivo. Una aproximación más real es la medición del paro en proporción de la población de ese grupo de edad. Por ejemplo, dicha tasa se reduce al 4% para 1994, mientras que la tasa de paro alcanzaba el 37%¹⁷¹.

Cabe destacar también en este caso las diferencias entre hombres y mujeres que aumentaron entre 1985 y 1990 a pesar de la creación de empleo. La tendencia se invierte a partir de 1990. La tasa de paro femenina alcanzó en 1994 el 32% de la población activa, mientras que la masculina se situaba en el 26%. Las tasas de desempleo juvenil se reducen más en la etapa 1985-90 que en la etapa 1994-1999 (gráfico 9).

¹⁷¹ En el informe de la Comisión Europea "El empleo en Europa 1995" se aborda este tema que tiene también una gran aplicación al caso español.

Gráfico 10. Tasa de desempleo juvenil



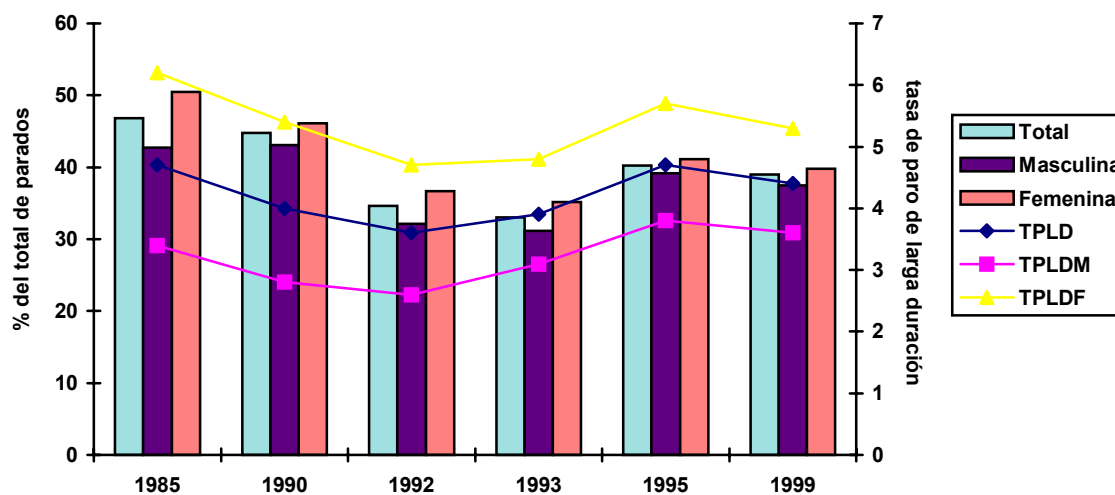
Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

El desempleo de larga duración en Francia afecta a una proporción de parados inferior a la media europea, aún cuando la tasa de paro global se sitúa por encima de la media. La incidencia del paro de larga duración disminuye notablemente entre 1985 y 1993. A partir de entonces vuelve a aumentar pero sin llegar a alcanzar los niveles de la década de los ochenta (gráfico 11).

Por contra, la tasa de paro de larga duración refleja mejor la evolución del desempleo agregado. Dicha tasa alcanza el 4,4% en 1999, un nivel algo inferior al de 1985 (4,7%) y registra su mínimo en 1992 con un 3,6% (gráfico 11).

Las diferencias entre hombres y mujeres en lo que respecta a la incidencia del paro de larga duración son también remarcables. Sin embargo, en este caso las distancias se van acortando sobre todo en el período de expansión iniciado en 1995. Las tasas de paro de larga duración muestran claras diferencias que si persisten más a lo largo del tiempo.

Gráfico 11. Incidencia y tasas de desempleo de larga duración.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat y elaboración propia.

Para completar este rápido repaso a la evolución del mercado de trabajo francés creemos necesario hacer referencia a los costes laborales. En primer lugar, analizaremos cuál ha sido la evolución de la remuneración de asalariados en términos reales en base al deflactor del PIB para los diferentes períodos (1985-90; 1990-94; 1994-99). En segundo lugar, la compararemos con la evolución de la productividad del trabajo en el conjunto de la economía para los mismos períodos.

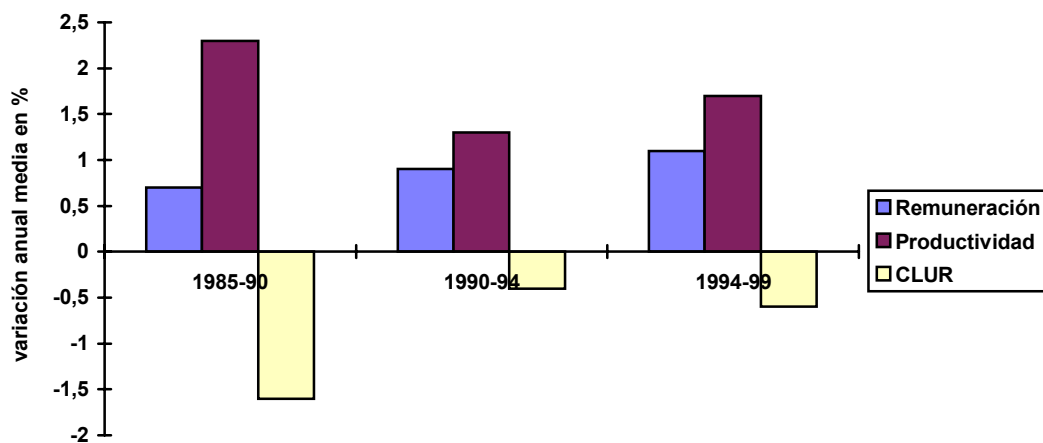
En el período 1985-90 la remuneración de asalariados en términos reales (0,7%) creció por debajo de la productividad (2,3%). Por tanto, los costes laborales unitarios reales (CLUR) disminuyeron en un 1,6% en variación anual media (muy por encima de la media europea).

Entre 1990 y 1994 la remuneración de asalariados en términos reales también creció menos que la productividad con la consiguiente

disminución de los CLUR (-0,4%).

Finalmente, en el período 1994-99 los costes laborales unitarios reales también disminuyeron (-0,6%), pero en menor medida que en la anterior etapa expansiva (-1,6%). Por contra, la media europea registraba una disminución superior a la del período 1985-90 (gráfico 12).

Gráfico 12. Evolución de los costes laborales unitarios reales.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat y elaboración propia.

Cuadro resumen: Principales indicadores de mercado de trabajo en Francia

Indicadores	1985			1990			1994			1999		
	Tot	Hom	Muj	Tot	Hom	Muj	Tot	Hom	Muj	Tot	Hom	Muj
Población potencialmente activa (millones)	34,8	17,1	17,7	35,7	17,6	18,1	36,6	18	18,6	37,5	18,5	19
Población activa (millones)	24	13,7	10,3	24,5	13,8	10,7	25	13,6	11,4	25,6	13,9	11,7
Población ocupada (millones)	21,6	12,6	9	22,4	12,9	9,5	22	12,3	9,7	22,7	12,5	10,2
Población desempleada (millones)	2,4	1,1	1,3	2,1	0,9	1,2	3	1,4	1,6	2,8	1,3	1,5
Tasa de actividad	68,9	80,4	57,8	68,9	78,7	59,5	68,5	76	61,2	68,4	75,1	61,9
Tasa de ocupación	62	73,9	50,7	62,9	73,5	52,6	60,2	68,1	52,4	60,4	67,5	53,5
Tasa de desempleo	10,1	8,3	12,5	8,9	6,7	11,8	12,3	10,4	14,5	11,3	9,6	13,3
Proporción de empleo a tiempo parcial	10,9	3,2	21,8	11,9	3,3	23,6	14,9	4,6	27,8	17,2	5,6	31,7
Proporción de empleo temporal	4,7	4,8	4,6	10,5	9,4	12	11	9,7	12,4	14	13,3	14,8
% empleo agricultura	8,2	8,9	7,1	6,4	7,3	5,2	5,2	6,2	4	4,3	5,3	3
% empleo industria	32,4	41,7	19,3	30,4	39,8	17,8	26,9	36,1	15,2	26,3	36	14,4
% empleo servicios	59,4	49,4	73,6	63,2	52,9	77	67,9	57,7	80,8	69,4	58,8	82,6
Tasa de paro juvenil	25,4	22,1	28,8	19,3	15,8	23	29	26,2	32	25	23	27
Tasa de paro de larga duración	4,7	3,4	6,2	4	2,8	5,4	4,6	3,8	5,5	4,4	3,6	5,3

Cuadro resumen (continuación)

Variación anual media	1985-90	1990-94	1994-99
Deflactor del PIB	3,1%	2,3%	1,2%
Remuneración asalariados en términos reales	0,7%	0,9%	1,1%
Productividad	2,3%	1,3%	1,7%
Costes Laborales Unitarios Reales	-1,6%	-0,4%	-0,6%

3.6.2. Estructura institucional en la aplicación de la política activa.

El Servicio Público de Empleo (SPE) comprende en Francia a todos los organismos e instituciones que participan en la elaboración y puesta en práctica de la política de mercado de trabajo. Las diferentes organizaciones, si bien dependen del Estado, son coordinadas por las autoridades regionales.

El servicio público de empleo francés engloba a los servicios desconcentrados del Ministerio de Trabajo, la Agencia Nacional para el Empleo (ANPE) y la Asociación para la Formación Profesional de los Adultos (AFPA)¹⁷². Además hay que añadir a la UNEDIC-ASSEDIC que no depende del Estado, sino de los agentes sociales y que se encarga de la gestión de las prestaciones por desempleo.

Höcker (1994) denomina a este tipo de estructura centralizada fragmentada, haciendo referencia a los diferentes tipos de intervención de la política de mercado de trabajo (política activa, formación continua y prestaciones por desempleo,...).

Los servicios desconcentrados del Ministerio de Trabajo se encargan de la coordinación de las acciones del ministerio a nivel regional, departamental y local. Constituyen un nexo entre la administración y los actores locales para la promoción y seguimiento de las medidas en favor del empleo.

La Agencia Nacional para el Empleo fue creada en 1967 con el objeto de proporcionar a los demandantes de empleo consejos y orientación para ayudarles a integrarse en el mercado de trabajo.

Entre sus actividades figuran la ayuda a escoger la formación

¹⁷² La función de colocación en el mercado laboral francés no es un monopolio del SPE sino que compete también a agencias privadas de empleo sin ánimo de lucro y a entes públicos como son las corporaciones locales.

adecuada y la asistencia en el proceso de búsqueda de empleo. También asisten a los empresarios en la contratación de personal y en el reciclaje de sus empleados, administran el registro de demandantes de empleos y compilan estadísticas.

La ANPE es pues uno de los instrumentos principales en la lucha contra el paro de larga duración, la mejora de la inserción profesional de los jóvenes y el reciclaje de los trabajadores despedidos. En 1980 se introduce un consejo tripartito que asegura la representación de los usuarios del SPE (trabajadores, empresarios y administraciones). Por otro lado, según datos de la OCDE para 1995 el 82% del personal de la ANPE estaba empleado en la red de oficinas locales¹⁷³.

La Asociación para la Formación Profesional de los Adultos (AFPA) fue creada en 1966 bajo la tutela del Ministerio de Trabajo para apoyar las políticas públicas de empleo y de formación. Las principales funciones son:

- a) formar trabajadores cualificados en diversas ramas de actividad acorde con los niveles de cualificación reconocidos en los sectores de actividad y en la negociación colectiva,
- b) facilitar el reciclaje de los desempleados,
- c) la intervención en favor de los grupos más desfavorecidos, en especial los jóvenes, y
- d) el desarrollo de la formación continua.

La estructura de gobierno es tripartita al igual que en la ANPE. Dispone de centros de formación y centros psicotécnicos a

¹⁷³ Según el observatorio del empleo SYSDÉM en un informe de 1996 publicado en el n° 26 de la revista "Tendances" el número de agentes de empleo por agencia de la ANPE era de 20, mientras que cada agente tenía a su cargo una media de 196 parados. Esta media es inferior a la de España y claramente superior a la registrada en el Reino Unido como veremos más adelante.

nivel regional, encargándose estos últimos de informar, clasificar y aconsejar a los demandantes de empleo.

UNEDIC a nivel nacional y ASSEDIC a nivel regional son asociaciones sin ánimo de lucro que administran el sistema de seguro de desempleo. Sus principales funciones son:

- a) asegurar la conexión necesaria con las oficinas públicas de empleo y con las instituciones con actividades relevantes para el empleo, así como ofrecerles todo el apoyo necesario.
- b) administrar adecuadamente el sistema de seguro de desempleo y los recursos financieros necesarios para desarrollar su tarea presente y futura.
- c) secundar cualquier iniciativa beneficiosa que promueva la reorientación profesional o el reciclaje de los desempleados.

UNEDIC debe proporcionar las líneas de actuación necesarias a ASSEDIC y supervisar la coordinación de sus actividades, así como controlar que la administración de ésta opere acorde con el marco regulador. ASSEDIC por su parte administrará los fondos proporcionados por UNEDIC para cumplir sus funciones y para administrar el sistema no contributivo o asistencial en nombre del Estado.

Para reducir la ineficiencia derivada de la falta de coordinación entre los diferentes organismos, las autoridades tomaron medidas en 1994 con el objeto de favorecer una cooperación más estrecha, sin por ello crear una institución única¹⁷⁴.

La integración del sistema de administración de las prestaciones y del SPE no es posible ya que el sistema de prestaciones está

¹⁷⁴ Véase MISEP (1996).

dirigido por los agentes sociales.

La reforma pretendía mejorar la coordinación y la puesta en común de las informaciones entre dos estructuras diferentes. Se han simplificado las formalidades de inscripción y puesto en marcha un fichero conjunto ANPE/UNEDIC que permite comprobar mejor si los parados buscan efectivamente trabajo, a la vez que facilita las gestiones de los demandantes de empleo.

A pesar del refuerzo de los controles, las sanciones propuestas por la ANPE en caso de rechazo de una propuesta de empleo son limitadas dado que el pago de prestaciones no puede ser reducido, sino solamente diferido.

El SPE y en concreto la ANPE ha sido objeto de críticas por parte de los usuarios por su ineficacia, su lentitud y su burocracia. El aumento del paro y del paro de larga duración han evidenciado las deficiencias, acentuando así la necesidad de una reforma.

La reforma se articula a través de los denominados "Contrat de Progrès" que se firman entre la ANPE y el Estado. El primero comprende el período 1990-1994 y el segundo la etapa 1994-1998.

En el primer caso podemos destacar los siguientes logros:

Para los empresarios el principal cambio ha sido una mayor profesionalización de los agentes de la ANPE. Esto se traduce en un mayor tiempo operacional destinado a sus relaciones con el SPE¹⁷⁵.

Un indicador claro de la confianza de los empresarios y de la eficacia del SPE es la parte del mercado que acapara. Dicha cuota

¹⁷⁵ Ello se refleja en las encuestas de satisfacción que muestran un claro aumento en la tasa de satisfacción de los empresarios que pasa del 77% en 1992 al 85% en 1994. La encuesta evalúa el nivel de satisfacción de los empresarios que han confiado una oferta de empleo a lo largo del año, comparando dicha satisfacción en relación al año anterior (Politiques n°46, MISEP 1994).

pasa del 20,4% en 1991 al 32,5% en 1994 del número de ofertas confiadas a la ANPE en relación al volumen de contratos efectuados por el conjunto de empresarios en el mismo periodo¹⁷⁶.

Para los demandantes de empleo el cambio principal es la puesta en marcha del "servicio inmediato". A través del mismo se tiene acceso a toda una gama de servicios como: inscripción, ofertas de empleo, puesta en contacto con las empresas, información sobre la formación, el mercado de trabajo local, etc.

Solo las necesidades de orientación profesional y el tratamiento de los casos más complejos requieren de una cita programada con un agente especializado. Las encuestas de satisfacción realizada por organismos independientes de la ANPE, muestran una satisfacción mayor entre los que acuden a una agencia modernizada (Tendances n°26, 1996).

El segundo "Contrat de Progrès" desea profundizar en la mejora de los servicios a sus usuarios. El principal objetivo es transformar la ANPE en un moderno proveedor de servicios orientados al cliente, mejorando continuamente la calidad de su servicio y el trato personal. Dicho "contrato" establece cuatro ejes para convertir a la ANPE en un servicio moderno y eficaz:
(Policies n°48, 1994)

¹⁷⁶ La parte del mercado de la ANPE debería estar definida como la relación entre el volumen de ofertas de empleo confiadas a la Agencia y el volumen del conjunto de ofertas del mercado de trabajo. Este último aspecto es imposible de determinar pues no existe ninguna fuente capaz de cuantificarlas. La solución adoptada es equiparar una oferta de empleo a una contratación, que aún sin ser totalmente satisfactoria es una aproximación aceptable (Politiques n°47, MISEP 1994).

- 1) Más ofertas de empleo: la Agencia lo concreta en el objetivo de llevar su cuota de mercado hasta el 40% en 1998. Esto reafirma su papel de operador público en las medidas orientadas hacia la colocación. En esta línea, se pretenden mejorar los servicios prestados a los empresarios en base a la rapidez y la calidad (escogiendo las personas que mejor se adaptan a las necesidades de las empresas), así como apoyar la creación de nuevos empleos¹⁷⁷.

- 2) Ayudar mejor a las personas a buscar un empleo: la ANPE debe adaptarse a la diversidad de los demandantes de empleo fijando dos objetivos: a) reforzar la eficacia en la búsqueda de empleo a través de mecanismos de autoservicio y de instrumentos de ayuda como técnicas de búsqueda, círculos de búsqueda, orientación profesional... b) contribuir a la lucha contra la exclusión, centrando su acción en los parados de larga duración y los jóvenes. Cooperando con otras instituciones en el caso de los minusválidos y con la APEC (Asociación para el Empleo de los Cuadros) en el caso de los cuadros directivos¹⁷⁸.

- 3) Desarrollar el partenariado: el objetivo es mejorar el servicio a las empresas y a los demandantes de empleo multiplicando y completando las intervenciones de la ANPE. Se pretende movilizar los recursos exteriores y asegurar a los usuarios un servicio de calidad. La colaboración entre la Agencia y sus "partenaires" se

¹⁷⁷ La ANPE suministrará servicios especiales como el tratamiento de candidaturas a las empresas que le confíen toda o parte de su contratación.

¹⁷⁸ La APEC es una asociación sin ánimo de lucro y reconocida de utilidad pública que fue creada en 1966 por los agentes sociales. Está compuesta de representantes de los cuadros y de las empresas privadas. Su misión es informar sobre el mercado de trabajo de los cuadros, sobre la evolución de las profesiones y de la formación profesional, aconsejar a los cuadros demandantes de empleo y difundir las ofertas de empleo y la selección de candidatos para las empresas.

define en una Carta que servirá de base a los acuerdos particulares firmados entre la ANPE y cada uno de ellos.

Se establecen diversos partenariados:

- a) con los organismos públicos.
- b) con los actores locales, sobre todo en las zonas que sufren problemas de empleo específicos.
- c) con las empresas, al objeto de mejorar las estrategias de contratación de las grandes empresas.
- d) entre la ANPE y la AFPA para mejorar la sinergia entre las dos estructuras.
- e) entre la ANPE y la APEC para facilitar la inserción de los jóvenes diplomados y de los cuadros directivos en el mercado de trabajo local.
- f) entre la ANPE y la ASSEDIC con el objeto de acercar la acción de los dos organismos.

- 4) Modernizar la Agencia: la modernización de la gestión y de la organización debe conducir a un mejor servicio. Para ello se utilizan diversos medios: la desconcentración de las decisiones y de la gestión, la organización del trabajo en agencia, la instauración de partenariados, la gestión de los presupuestos, la evaluación de los resultados, etc.

La organización territorial permitirá tener más en cuenta los yacimientos de empleo. La desconcentración de los medios presupuestarios supone que cada agencia dispone de un presupuesto global de funcionamiento que administrará libremente¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Ejemplo de ello es el Contrat Emploi Solidarité, donde la administración local utiliza los márgenes de interpretación que permiten las circulares nacionales (Erhel, 1999).

La responsabilidad, la motivación y formación de los agentes junto a un sistema de evaluación contribuirán a mejorar la calidad de los servicios prestados.

La mejora de la coordinación entre la gestión de las prestaciones por desempleo, los servicios de colocación y los programas de mercado de trabajo se ha traducido en la progresiva transferencia a la ASSEDIC, de las operaciones de inscripción de los demandantes de empleo que antes gestionaban las agencias locales de empleo.

Se trata de simplificar los trámites administrativos para los demandantes y reducir el tiempo de espera para la obtención de la prestación por desempleo. Esto anterior permitirá concentrar la actividad de la ANPE en la colocación de los desempleados¹⁸⁰.

Lo anterior ha supuesto un aumento de los efectivos de ASSEDIC pasando de 12.600 en 1996 a 13.500 en 1998¹⁸¹. A su vez, el Plan Nacional de Acción para el Empleo de 1998 recoge el compromiso de aumentar anualmente el efectivo de agentes de colocación en 500 puestos durante cinco años a partir de 1998.

La firma del tercer "Contrat de Progrès" (1999-2003) obliga a una coordinación más estrecha entre la ANPE y la AFPA lo que supone un esfuerzo de racionalización del SPE francés¹⁸². Dicho "Contrat" responde a la estrategia derivada del Consejo de Luxemburgo recogida en el Plan nacional de Acción para el Empleo.

Como conclusión pensamos que la tipología establecida en Höcker (1994) queda parcialmente desdibujada a tenor de las reformas

¹⁸⁰ De esta forma se podrá dedicar más tiempo a las entrevistas individuales con los desempleados.

¹⁸¹ Véase Études Économiques de l'OCDE (France, 1998-99).

¹⁸² Para más detalles véase Véricel (2000).

institucionales que se han producido en los países europeos durante la década de los 90.

En el caso de Francia creemos que la tradicional estructura centralizada y fragmentada puede verse desdibujada parcialmente por la descentralización. La descentralización de la formación hacia las regiones, aunque de forma limitada, y la existencia de un presupuesto propio y con margen de actuación por parte de las corporaciones locales actuarían como detonante¹⁸³.

¹⁸³ La transferencia de la formación a las regiones queda limitada a los programas destinados a los jóvenes. Por otra parte, las medidas fomentadas por las corporaciones locales resultan testimoniales (Erhel, 1999).

3.6.3. Evolución del gasto público en políticas activas de mercado de trabajo en Francia.

En primer lugar, cabe destacar que en gran parte podemos medir la importancia otorgada a las medidas activas por la evolución del gasto presupuestario asignado y por su relación con el gasto total y pasivo. Francia marca una tendencia al alza tanto en el volumen de gasto absoluto en políticas activas, como en su proporción respecto al total de gasto en PMT y respecto al gasto pasivo (gráficos 1 y 3).

La distribución del gasto activo entre las diferentes categorías, tanto en gasto absoluto como en proporción sobre el gasto activo total, nos dará una idea sobre el tipo de programas priorizados en cada etapa. La tabla 1 nos muestra la evolución del presupuesto destinado a políticas activas y su distribución por categorías. El gasto activo se consolida en Francia a un nivel superior al de España y el Reino Unido.

El gasto en políticas activas crece de forma clara a lo largo del período analizado a un ritmo muy superior a la media europea (103% frente al 47% entre 1985 y 1999).

Por contra, el gasto pasivo marca una clara tendencia a la baja, contrastando ello con una evolución de la media europea más ligada al ciclo económico (gráfico 1).

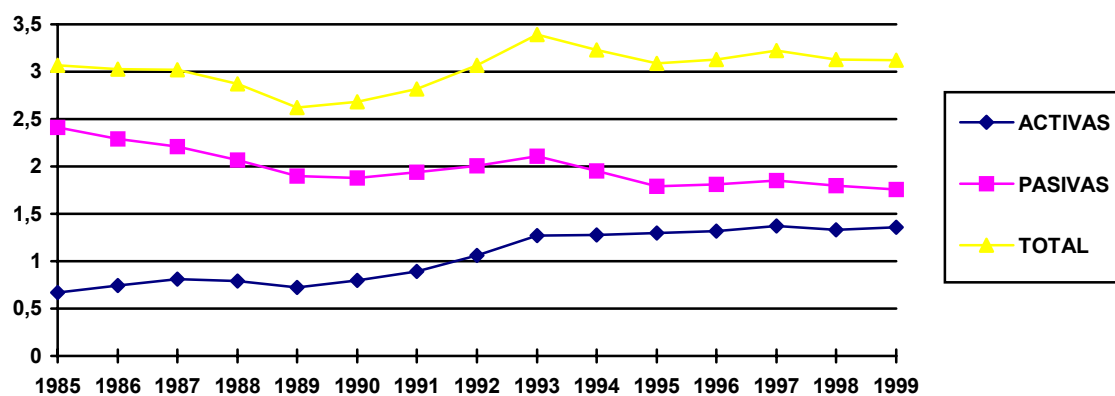
El gasto total en PMT en Francia se mantiene estable entre 1985 y 1999, mientras aumenta claramente la media europea. Sin embargo, en España y el Reino Unido disminuye de forma significativa.

Tabla 1. Gasto en Políticas Activas en Francia

Categoría	Gasto en % PIB				Variaciones relativas			
	1985	1990	1994	1999	90-85	94-90	99-94	99-85
Servicios empleo	0,13	0,13	0,16	0,17	-	23,0	6,25	30,7
Formación	0,25	0,33	0,41	0,28	32,0	24,2	-31,7	12,0
Jóvenes	0,17	0,21	0,28	0,41	23,5	33,3	-46,4	141
Ayudas empleo	0,06	0,07	0,34	0,41	16,6	385	20,5	583
Minusválidos	0,05	0,06	0,08	0,09	20,0	33,3	12,5	80,0
Total Act	0,67	0,80	1,28	1,36	19,4	60,0	6,25	103
Total Pas	2,41	1,88	1,95	1,76	-21,9	3,72	-9,74	-26,9
Total PMT	3,07	2,68	3,23	3,12	-12,7	20,5	-3,40	1,62

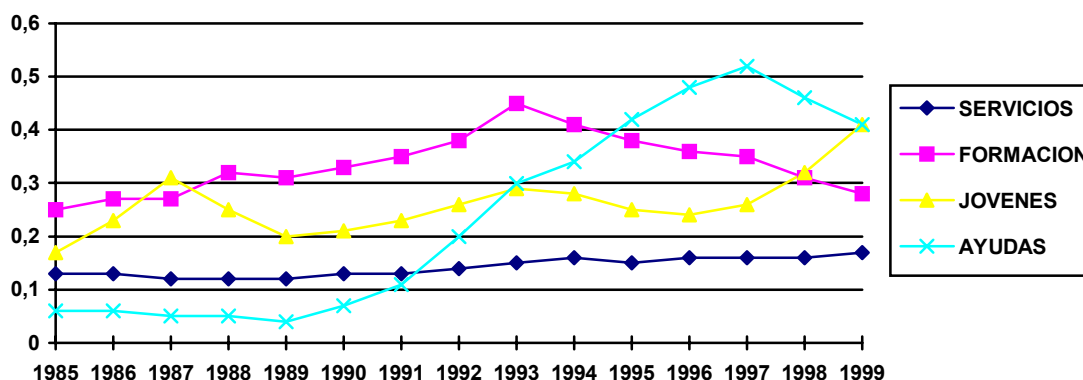
Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

Gráfico 1. Evolución del gasto en PMT.



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE.

Gráfico 2. Evolución de las categorías de gasto activo



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE.

Por lo que respecta a la distribución del gasto activo, el gráfico 2 nos muestra la evolución del gasto en las diferentes categorías a lo largo del tiempo.

En 1985, la que más recursos absorbía era la formación y las que menos las ayudas al empleo y las medidas destinadas a los minusválidos.

Entre 1985 y 1999 crecen todas, conformando así la tendencia del gasto activo total. Pero sobre todo, el crecimiento se produce entre 1990 y 1999. Este hecho creemos demuestra la importancia que cada vez más los gobiernos franceses otorgan a las políticas activas en su estrategia en favor del empleo.

Las ayudas al empleo y la partida destinada a los jóvenes son las categorías que más crecen en el período 1985-1999. Además, las ayudas al empleo y las medidas destinadas a los jóvenes son las categorías que más recursos absorben en 1999, ambas con el mismo volumen de gasto activo.

La proporción del gasto en PMT que representan las políticas activas nos permite ver cual es el grado de activación de las políticas de mercado de trabajo. En el caso francés, la tendencia es claramente ascendente durante el período analizado, pasando el presupuesto activo del 22% en 1985 al 43,5% en 1999 (gráfico 3).

La proporción entre el gasto activo y el gasto pasivo nos muestra de forma más clara si cabe, la tendencia a la sustitución de medidas pasivas por medidas activas. En Francia dicha proporción pasa del 27,8% en 1985 al 77% en 1999 (gráfico 3). Este indicador es muy inferior en los casos de España y el Reino Unido.

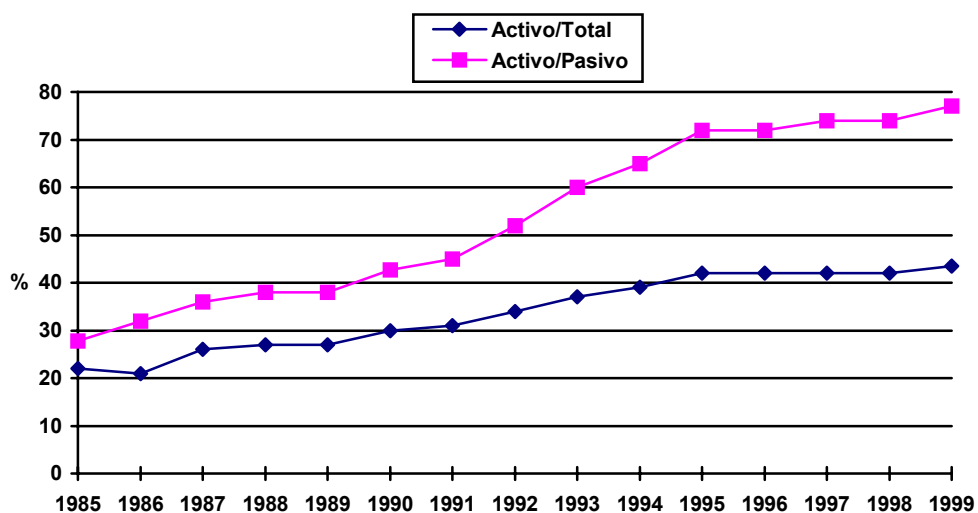
La evolución claramente ascendente de los dos aspectos mostrados en el gráfico 3, contrasta con una evolución más acorde con el ciclo económico en la Unión Europea.

La distribución del total de gasto activo entre las diversas categorías presenta notables diferencias tanto en su magnitud como en su evolución.

Entre 1985 y 1990, la formación y las medidas destinadas a los jóvenes son las categorías que concentran la mayor parte del presupuesto activo (alrededor de los dos tercios). Entre las ayudas al empleo y las medidas destinadas a los minusválidos apenas sumaban el 15% (gráfico 4).

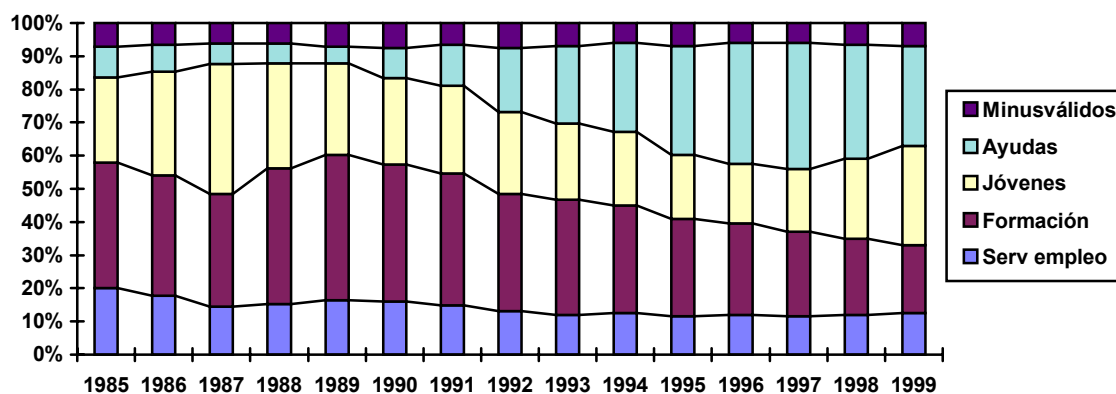
Entre 1990 y 1999 aumenta notablemente la proporción destinada a las ayudas al empleo, que pasa a ser la primera partida de gasto. Por contra, disminuye la proporción destinada a la formación (gráfico 4). A su vez, las categorías de servicios del empleo y la destinada a los minusválidos son las que menos gasto activo concentran, disminuyendo claramente la primera.

Gráfico 3. Proporción del gasto total en PMT destinado a políticas activas y proporción del gasto activo respecto al gasto pasivo.



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

Gráfico 4. Estructura del gasto en políticas activas en Francia.



Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

Para determinar el esfuerzo que realiza Francia (como cualquier otro país) en la aplicación de las políticas activas consideramos

necesario utilizar el indicador de intensidad del gasto público en PMT. En las políticas activas, la tendencia de dicho indicador es ascendente al igual que en los indicadores anteriormente comentados, pasando del 6,3 en 1985 al 12 en 1999 (gráfico 5). Por contra, el esfuerzo dedicado a las pasivas disminuye claramente al pasar del 24,1 en 1985 al 15,5 en 1999 (tabla 2).

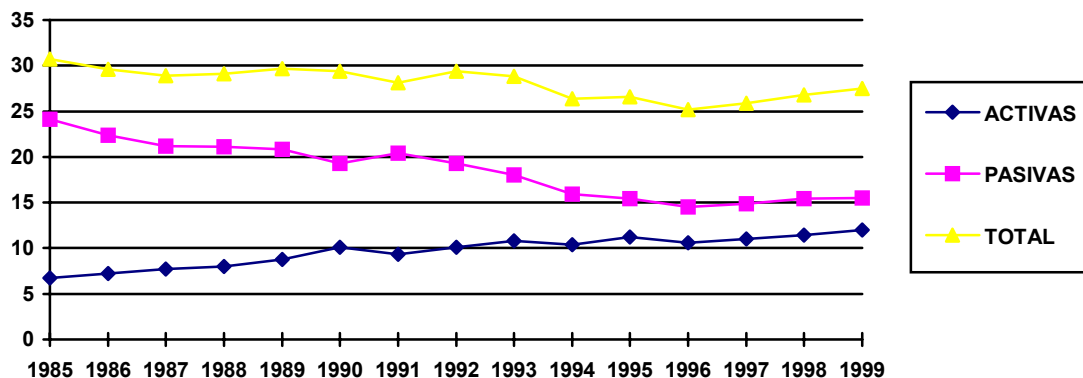
La evolución de los categorías de la política activa muestra un comportamiento similar a la del gasto activo en % del PIB. Aumenta la intensidad en formación y sobre todo en ayudas al empleo (gráfico 6). El indicador de intensidad en el caso de las ayudas al empleo pasa del 0,6 en 1985 al 3,6 en 1999, mientras que el indicador de gasto en formación pasa del 2,4 al 2,5 (tabla 2).

La media europea registra la misma tendencia, aunque con menor intensidad en las ayudas al empleo y mayor intensidad en la formación.

Como conclusión, podemos decir que en 1999 el grado de esfuerzo en la aplicación de políticas activas en Francia era igual a la media europea y muy superior al grado de esfuerzo registrado en España y el Reino Unido.

En concreto, el esfuerzo era similar en el eje de ayudas al empleo, no así en los ejes de servicios del empleo y formación que se sitúan por debajo de la media europea (tabla 2).

Gráfico 5. Evolución de la intensidad del gasto en PMT.



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

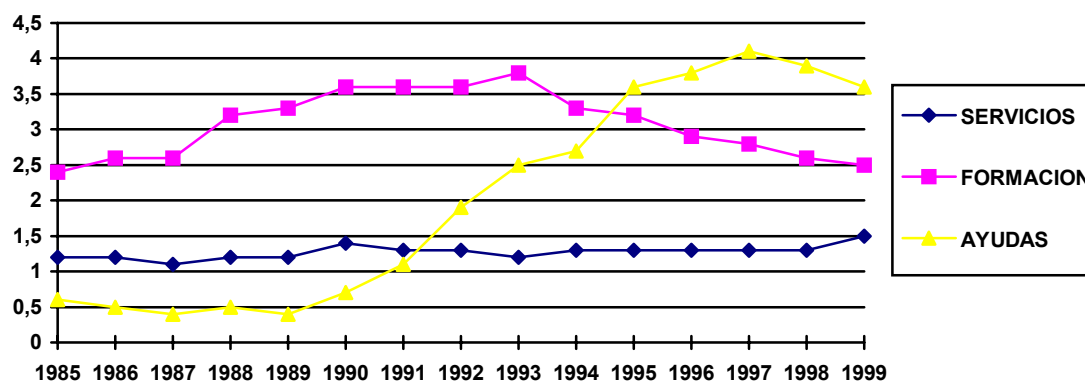
Tabla 2. Intensidad del gasto público en PMT en Francia.

POLÍTICAS	Intensidad				Variaciones relativas			
	1985	1990	1994	1999	90-85	94-90	99-94	99-85
Activas:	6,7	8,8	10,4	12	31,3	14,7	15,3	79,1
Servicios empleo	1,2	1,4	1,3	1,5	16,6	-7,14	15,3	25,0
Formación	2,4	3,6	3,3	2,5	50,0	-8,33	-24,2	4,16
Ayudas empleo	0,6	0,7	2,7	3,6	16,6	285	33,1	500
Pasivas	24,1	20,8	15,9	15,5	-13,6	-23,5	-2,51	-35,6
Total	30,7	29,7	26,4	27,5	-3,25	-11,1	4,16	-10,4

Intensidad = Gasto en % PIB·1/tasa de desempleo

Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

Gráfico 6. Evolución de la intensidad del gasto activo



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

Finalmente, analizaremos la participación en los programas activos en base a la entrada de nuevos participantes en % de la población activa. Existe una clara relación entre dicha magnitud y el gasto activo, evolucionando en la misma dirección entre 1989 y 1998.

El aumento en el número de participantes se centra de forma mayoritaria en la categoría de ayudas al empleo, acorde con el aumento de gasto activo en dicha categoría (tabla 3). Francia supera con creces el % de nuevas entradas con respecto a la media de la Unión Europea. También son superiores a las registradas en España y el Reino Unido.

Tabla 3. Nuevos participantes en los programas
activos en % de la población activa

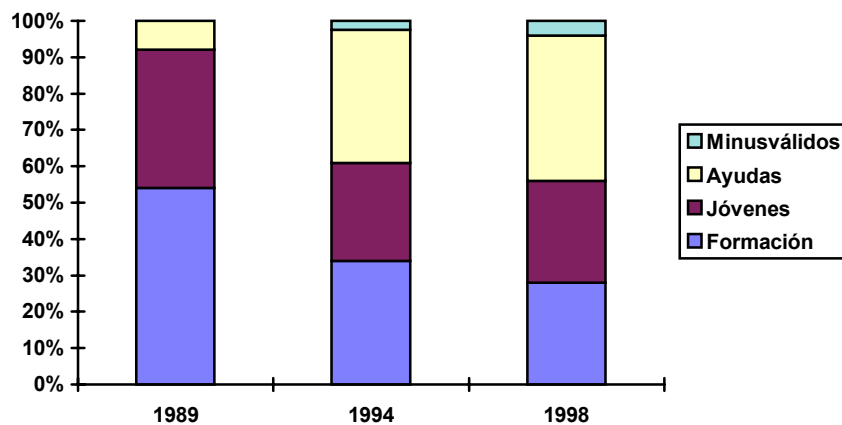
Categorías	Participantes			Var. relativas		
	1989	1994	1998	94-89	98-94	98-89
Formación	4,1	3,9	2,8	-4,80	-28,2	-31,7
Jóvenes	2,9	3,1	2,8	6,90	-9,67	-3,44
Ayudas empleo	0,6	4,2	4,0	700	-4,76	566
Minusválidos		0,4	0,4	-	-	-
Total	7,6	11,5	10,0	51,3	-13,0	31,5

Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

La distribución de los participantes entre las diversas categorías también nos da una idea sobre la importancia de los programas en un determinado momento. Dicha distribución refleja claramente la estructura del gasto activo y su variación entre 1989 y 1998 como vimos en el gráfico 4.

La categoría de ayudas al empleo, pasa de ser la última en cuanto a la proporción de entrada de nuevos participantes con el 8% en 1989 a ser la primera con el 40% en 1998 (gráfico 7). La proporción de entrada en las categorías de formación y jóvenes disminuye notablemente, al igual que su proporción en el total de gasto activo.

Gráfico 7. Distribución por categorías de los nuevos participantes en los programas activos



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

3.6.4. Programas Activos en Francia.

Introducción

La activación de la política de mercado de trabajo resulta evidente tanto por la progresión del gasto activo (tal como ya vimos) como por las grandes líneas de política de empleo desde la segunda mitad de los años 80, pero sobre todo en la década de los noventa.

La reducción del coste laboral de los trabajadores menos cualificados y de los colectivos con más dificultades por un lado, y el desarrollo de la formación y del aprendizaje por otro, constituyen los dos grandes tipos de medidas activas aplicadas. Junto a éstas, las medidas tendentes a aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo conforman una constante en la política de empleo francesa desde la segunda mitad de los años 80.

En los diversos programas de empleo elaborados a partir de las recomendaciones del Consejo de Essen de diciembre de 1994 (los planes presentados en 1995 y 1997) y posteriormente, en los planes de 1998 y 1999 derivados de los acuerdos adoptados en la Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo, se detallan una serie de medidas que responden a esas grandes líneas.

La necesidad de incrementar la intensidad en empleo del crecimiento impregna toda la política de empleo, pero con un énfasis cada vez mayor en dos aspectos: la reordenación y reducción del tiempo de trabajo y los nuevos yacimientos de empleo.

Un enfoque genérico ha ido ganando terreno en detrimento de las medidas específicas a partir de 1993. Actualmente ya es mayoritario

el gasto en medidas generales¹⁸⁴. Las deducciones en el marco de la ley Robien (1996) y de la ley Aubry (1998), destinadas a fomentar la reducción de la jornada laboral colectiva, pretenden fomentar el diálogo social para crear una dinámica de reducción-reorganización de la jornada laboral. Dichas leyes abundan aún más si cabe en el carácter general de las medidas de reducción del coste laboral¹⁸⁵.

La activación de la política de mercado de trabajo considera requisitos básicos el incentivo a una búsqueda activa de empleo y la reforma del sistema de prestaciones por desempleo¹⁸⁶. Dicha argumentación presupone que si dicho sistema es muy generoso y está mal gestionado, las medidas activas difícilmente aumentarán la eficiencia del mercado laboral y reducirán el paro estructural.

En este sentido los agentes sociales han acordado una serie de medidas con el objeto de evitar la pasividad y la permanencia en el desempleo y fomentar la inserción en el mercado de trabajo de los colectivos más desaventajados¹⁸⁷.

En concreto, la ausencia o insuficiencia en la actividad de búsqueda, el rechazo de una oferta de formación o de empleo sin causa justificada, la no respuesta a las citas del SPE y la realización de falsas declaraciones o fraude pueden originar

¹⁸⁴ Daniel (1998) lo define como el paso de unas políticas específicas orientadas hacia determinadas categorías de demandantes de empleo (jóvenes, parados de larga duración...) a unas políticas más generales que priman los mecanismos de creación de empleo (fomento del trabajo a tiempo parcial, rebaja de las cargas sociales sobre los trabajadores con bajos salarios y el fomento de la reducción del tiempo de trabajo). En Hoang-Ngoc (1998) se analizan las ventajas e inconvenientes de las medidas de carácter general y específico.

¹⁸⁵ Para un análisis detallado del contenido de las leyes Robien y Aubry véase el artículo de Hoang-Ngoc (1998).

¹⁸⁶ Dicha reforma se produce en Francia en 1992 y 1993 en sentido restrictivo.

¹⁸⁷ El objetivo de coordinación entre la ANPE y la UNEDIC asumido por los "Contrat de Progrès" se hace patente en el proceso de activación de la política de empleo.

sanciones, como la exclusión del registro de demandantes de empleo y la suspensión de las prestaciones por desempleo.

La UNEDIC inició la activación del gasto pasivo en 1986 con los Convenios de conversión (Conventions de conversions) y en 1988 con los Subsidios de reciclaje (Allocation de formation reclassement). El fuerte aumento del paro a principios de los años 90 no facilitó la aplicación de dichos dispositivos (Tendances n°28, 1997).

A partir de 1994 se ponen en marcha dos nuevos dispositivos como son los Convenios de cooperación (Conventions de coopération) y los Subsidios de remplazo para el empleo (Allocation de remplacement pour l'emploi). Mientras los dos primeros se centran en la formación y el reciclaje, los dos más nuevos se basan en la ayuda directa al empleo. Lo anterior refleja la cada vez mayor importancia, tanto absoluta como relativa, del gasto activo en la categoría de ayudas al empleo (MISEP, 1996 y Tendances n°28, 1997).

Los Convenios de conversión pretenden asegurar un reciclaje y por tanto, una posibilidad de recolocación a los trabajadores despedidos por motivos económicos. Durante un máximo de 6 meses son objeto de acciones de formación que no pueden exceder de 300 horas. Los trabajadores objeto de esta acción no deben ser mayores de 57 años y si haber permanecido un mínimo de dos años en la empresa antes del despido. El trabajador no se inscribe como demandante de empleo y recibe un subsidio equivalente al 83,4% del salario anterior, los dos primeros meses y al 70% los cuatro siguientes. Los convenios son financiados por las empresas, la UNEDIC y el Estado.

El objetivo de los Subsidios de reciclaje son las personas sin cualificación o poco cualificadas y las que necesitan una nueva cualificación y están cobrando una prestación por desempleo. La

duración media de la formación es de unas 580 horas. La financiación corre a cargo de la UNEDIC y del Estado.

Los Convenios de cooperación permiten a las empresas contratar parados que perciben una prestación durante más de 8 meses y recibir una prima igual al subsidio al que tendrían derecho los parados si hubieran estado en paro durante un año. El empresario debe contratar al parado a través de un contrato indefinido o temporal. Los jóvenes y los parados de larga duración son los principales beneficiarios.

Los Subsidios de reemplazo para el empleo están orientados a los asalariados de menos de 60 años que hayan cotizado 40 y que desean retirarse anticipadamente. Se beneficiarán de un subsidio igual al 65% del sueldo hasta que cumpla 60 años. El empresario debe contratar a un demandante de empleo, sea de forma indefinida o temporal, durante los tres meses siguientes a la aceptación del cese de actividad demandado por el trabajador¹⁸⁸. La financiación corre a cargo de la UNEDIC.

Otros dispositivos de activación son:

- a) el Convenio de paro parcial, que pretende subvencionar una parte del horario de trabajo para evitar así el despido de un trabajador.
- b) el Subsidio a largo plazo para la reducción del tiempo de trabajo (Temps réduit indemnisé de longue durée). Su objetivo es prevenir o evitar un exceso de mano de obra en el contexto de un declive sostenido de la empresa. El subsidio puede durar entre 12 y 18 meses.

¹⁸⁸ Este dispositivo no es en si creador de empleo sino que permite mantener el nivel de la población ocupada. A su vez, esta medida responde a la filosofía de prescindir de los trabajadores de edad avanzada en el ámbito laboral.

Ejes de la política activa

Al margen de la activación del gasto pasivo, lo que más nos interesa son los programas concretos y su relación con los diversos ejes de la política activa.

En el eje de los servicios del empleo el ejemplo más claro ha sido el Programa 900.000 que entre febrero y octubre de 1992 realizó más de un millón de entrevistas en profundidad a parados de larga duración. Dichas entrevistas tenían como objetivo proponer a cada uno de ellos y en función de sus necesidades, una oferta de empleo, de formación, de inserción o una actividad de interés general.

Este programa marca una tendencia hacia el seguimiento individualizado de los parados de larga duración. A su vez, reclama una mejor prevención del paro de larga duración a través de entrevistas sistemáticas con los demandantes de empleo que lleven 6 meses sin una proposición de empleo o formación.

Todo ello se reflejará posteriormente en el Plan Nacional de Acción presentado en 1998 en base a las líneas directrices aprobadas en la Cumbre de Luxemburgo de 1997, recogiendo la estrategia de prevención y de seguimiento individualizado. Precisamente fue Francia la impulsora de dicha cumbre, favoreciendo una nueva salida basada en la prevención y en la lucha contra la exclusión.

Como ejemplo, cabe destacar el programa TRACE (Trajet d'Accès a l'Emploi) que propone a los jóvenes entre 16 y 25 años enfrentados a grandes dificultades familiares, sociales y culturales un itinerario de inserción de 18 meses. Dicho programa ofrece a cada joven un seguimiento personalizado con el objeto de conseguir unos conocimientos de base y una cualificación profesional, beneficiándose de una remuneración según la fase del itinerario.

Otras medidas relacionadas con el eje de los servicios del empleo son los clubes de búsqueda de empleo y los espacios jóvenes.

Los clubes de búsqueda surgen en 1994 como una nueva prestación de búsqueda de empleo de la ANPE. Pretenden facilitar la primera entrada en el mercado de trabajo de los jóvenes diplomados, organizando y acompañando su acción de prospección y poniendo en común las ofertas de empleo existentes. Se sitúan mayoritariamente en agencias locales y su objetivo es colocar lo más rápidamente posible a sus miembros¹⁸⁹.

Los Espacios Jóvenes surgen en 1993 y van destinados a los jóvenes menores de 26 años. En dichos espacios encontrarán el mayor número de servicios útiles para su inserción profesional y su formación. La creación de los espacios jóvenes se apoya en la desconcentración de los medios de la ANPE y en la descentralización de la formación profesional. La negociación entre los diversos agentes implicados permite definir los objetivos, las modalidades y las condiciones para la puesta en práctica de los espacios jóvenes a nivel regional y local¹⁹⁰.

Las medidas del eje de formación han sido hasta 1994 las que mayor gasto activo han concentrado, a través de una serie de programas centrados en la mejora de las competencias de los demandantes de empleo y sobre todo de los parados con más dificultades.

Las acciones de formación pueden dividirse en:

¹⁸⁹ Los recursos facilitados a los miembros de un club y el funcionamiento del mismo se detallan en Observatoire de L'Emploi. Politiques n°49 MISEP 1995.

¹⁹⁰ El esquema de la puesta en práctica de los espacios jóvenes y la distribución de las competencias entre la ANPE y los Consejos regionales se explicitan en Observatoire de L'Emploi. Politiques n° 49 MISEP 1995.

- Dispositivos que implican un contrato de trabajo en una empresa, combinando una reducción del coste laboral y una formación a cargo del empresario. Como ejemplos, tenemos los contratos de aprendizaje, los contratos de cualificación, los contratos de adaptación y los contratos de orientación.
- Dispositivos que se apoyan sobre los "stages" de formación. Los principales son los Stages d'Insertion et de Formation à l'Emploi (SIFE) dirigidos a los parados adultos y los Crédit Formation Individualisé (CFI) que son "stages" de formación para los jóvenes parados.

El objeto del contrato de aprendizaje es dar a los jóvenes una oportunidad de formación que les aporte una cualificación profesional a través de un diploma o certificado. Los jóvenes deben tener entre 16 y 25 años. La remuneración estará en función del SMIC y de la edad. Los empresarios que realicen este tipo de contratos estarán exentos de las cargas sociales. La duración máxima será de 3 años y la formación tendrá una duración mínima de 400 horas por año.

El contrato de adaptación va dirigido a los jóvenes que con una formación adicional tienen la perspectiva de encontrar empleo rápidamente. Se trata de una formación complementaria, también para jóvenes en edades comprendidas entre 16 y 25 años que requiere unas 200 horas. El contrato puede ser indefinido o temporal (de 6 a 12 meses) y la remuneración está alrededor del 80% del salario fijado en el convenio colectivo.

El contrato de cualificación se dirige a jóvenes entre 16 y 25 años que no han adquirido una cualificación durante su período educativo o que la misma no les permite encontrar un empleo. El contrato tiene una duración que oscila entre los 6 meses y los 2

años. Se destina como mínimo una cuarta parte a formación. Los empresarios estarán exentos de sus contribuciones a la seguridad social y el salario estará en función del SMIC y de la edad. A título experimental, en 1998 se extiende el contrato de cualificación a mayores de 26 años que lleven más de 6 meses en paro.

El contrato de orientación pretende la integración profesional de los jóvenes entre 16 y 21 años (sin cualificación y con un acceso limitado al empleo) a través de una experiencia laboral inicial. La remuneración también está en función del SMIC y de la edad, mientras que los empresarios están exentos de sus contribuciones a la seguridad social. El contrato tiene una duración de 6 meses y no es renovable, teniendo el empresario la obligación de proporcionar orientación y formación como mínimo durante 52 horas en los primeros 3 meses.

El objeto del SIFE es aumentar las perspectivas de integración, principalmente de los parados de larga duración mayores de 26 años. Los cursos comprenden en lo posible una formación adaptada a las necesidades de los beneficiarios. Dichos cursos deben alternar el centro de formación y el lugar de trabajo. La duración se sitúa entre las 40 y las 1200 horas y los cursos pueden ser individuales o colectivos.

El objeto de los CFI es capacitar a jóvenes sin ninguna cualificación para que puedan modelar su propia carrera en base a una serie de medidas formativas. Los jóvenes son supervisados individualmente durante el período de formación. La duración media de la formación es de 666 horas por persona.

La formación continua se rige por la ley de 1971 y revisada en 1992, que obliga a las empresas a dedicar un cierto porcentaje de su

masa salarial a la formación y establece que todo trabajador que lleve más de un año en la empresa tiene derecho a un permiso individual de formación. En los años 90 la formación continua ha implicado anualmente a un 30% de los asalariados.

A pesar de haber aumentado los fondos destinados a la misma, las desigualdades en el acceso continúan. En 1998 solo alrededor de un 15% de los trabajadores no cualificados ha participado en acciones de formación continua, mientras dicha proporción se elevaba a la mitad en el caso de los directivos. Los grandes beneficiados son el personal de las grandes empresas. Dicha formación pretende adaptar a los asalariados a las nuevas condiciones de trabajo más que promover su carrera profesional.

Los programas del eje de ayudas al empleo son una constante en la política activa francesa. Pero es en los últimos años cuando el presupuesto se ha incrementado de forma considerable (tanto en medidas específicas como generales), situándose a la cabeza de las partidas de gasto activo¹⁹¹. Dentro de este eje tendremos diversos tipos de ayudas:

1) Subvenciones al empleo en el sector privado: los programas más importantes son el Contrat de Retour à L'Emploi (CRE) y el Contrat Initiative Emploi (CIE)¹⁹² que sustituye al anterior desde

¹⁹¹ No obstante, el presupuesto dedicado al eje de ayudas al empleo referido en el epígrafe 3.6.3. tiene en cuenta únicamente a las medidas específicas, siguiendo la metodología definida por la OCDE y que detallamos en el capítulo 2 de la tesis.

¹⁹² A partir de septiembre de 1996 la subvención está en función del período de inactividad de la persona contratada. No habrá subvención para una persona que lleva en el paro menos de 2 años. Será de 1000 francos de subvención si lleva 2 años. Finalmente, serán 2000 francos si lleva 3 o más años o son parados de más de 50 años, discapacitados, jóvenes, demandantes de empleo no cualificados, beneficiarios de la renta mínima de inserción... (Études Économiques de l'OCDE; France, 1997).

1995 y que se dirigen principalmente a los parados de larga duración.

Este último es más generoso que el CRE. Comporta no solo una exoneración total de las cargas sociales, sino también una subvención de 2000 francos por mes durante un máximo de 2 años.

La ayuda al primer empleo de los jóvenes (APEJ) fue suprimida en septiembre de 1996 pues el CIE se extendió los jóvenes. Dicha ayuda pretendía proporcionar una experiencia laboral a los jóvenes entre 16 y 25 años con o sin cualificación.

En el ámbito de las medidas generales podemos destacar:

- la rebaja del coste para los empresarios de los trabajadores menos cualificados (representa el gasto más importante en este tipo de ayudas a partir de 1996) derivadas de la Ley quinquenal de 1993¹⁹³ y del Plan de urgencia para el empleo de 1995.
- el fomento del trabajo a tiempo parcial a través de una bonificación del 30% sobre las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios desde 1992.
- el fomento de la reducción del tiempo de trabajo, con el objeto de aumentar las contrataciones mediante la rebaja de las cargas sociales al amparo de las leyes Robien y Aubry.

2) Ayudas a los desempleados que crean empresas: el programa principal es el ACCRE, cuyo objetivo es favorecer la creación de empresas como una solución alternativa a la búsqueda de un empleo asalariado. La ayuda comprende una subvención más la exoneración durante un año de las cotizaciones a la seguridad social. Además, la

¹⁹³ Su puesta en marcha data de 1993 y para los trabajadores poco o nada cualificados la bonificación sobre las cargas sociales está en función del salario mínimo (SMIC). A partir del 1 de enero de 1998 se establecerá el 100% para un salario inferior a 1,5 SMIC y disminuye al 50% para un nivel salarial entre 1,5 y 1,6 SMIC (MISEP, 1996).

ANPE ofrece información, consejos y orientación a los beneficiarios de dicha ayuda.

En esta línea, otro dispositivo que incentiva a los trabajadores independientes a contratar un asalariado es la exoneración temporal de las cotizaciones patronales a seguridad social por la contratación de un primer asalariado¹⁹⁴. También se extiende a la contratación de un segundo y de un tercer asalariado.

3) Las ayudas a la creación de empleo en el sector público o en la economía social: el principal programa es el Contrat Emploi-Solidarité (CES) que ofrece empleos en las entidades territoriales y en las organizaciones sin ánimo de lucro¹⁹⁵. Se define como un contrato a tiempo parcial y temporal de una duración que oscila entre 3 y 12 meses y que puede ampliarse a 24 meses para las personas con más dificultades. Los jóvenes, los parados de larga duración y las mujeres son los principales beneficiarios. La ayuda consiste en la exoneración de las cotizaciones patronales a la seguridad social y de un subsidio que cubre entre el 65% y el 100% de los costes salariales.

El Contrat Emploi-Consolidé (CEC) es la continuación del CES para las personas con más dificultades de reinserción. La duración máxima es de 5 años, la ayuda es menor y decrece con la duración del contrato¹⁹⁶.

El programa más reciente de este tipo de medidas es el llamado "Nouveaux services-nouveaux emplois" dirigido a los jóvenes entre 18

¹⁹⁴ La exención depende del carácter del contrato, siendo de 24 meses si es indefinido y un máximo de 18 meses si es temporal (MISEP, 1996).

¹⁹⁵ A partir de 1990 recoge y adapta los anteriores programas Trabajos de utilidad colectiva (TUC) y los Contratos de trabajo comunitario (CTC).

¹⁹⁶ Una descripción más detallada de ambos programas se encuentra en el Basic Information Report de Francia publicado por el MISEP en 1996.

y 26 años¹⁹⁷. Su objetivo es proporcionar una experiencia laboral que les permita incorporarse al mercado de trabajo sin dificultades.

A su vez, favorece la creación y el desarrollo de los nuevos yacimientos de empleo¹⁹⁸.

El programa se organiza a nivel local por un período de 5 años y con una ayuda del 80% del salario mínimo. La clave del éxito es la continuación del empleo o servicio después de la ayuda temporal del sector público.

Al margen de los grandes grupos de programas descritos, existen una serie de medidas destinadas específicamente a los minusválidos y que concentran una mínima parte del gasto activo. Las medidas para ayudar a la integración de los discapacitados en el mercado de trabajo comprenden: formación especializada, incentivos a la contratación, trabajos protegidos y asistencia a los que desean crear su propia empresa.

La Asociación de gestión de los fondos de desarrollo para la inserción profesional de los minusválidos (AGEFIPH) en cooperación con la ANPE definirán los programas de actuación. El objetivo es incrementar la tasa de empleo de los discapacitados y reducir su nivel de desempleo. A todo esto hay que añadir la obligación, para las empresas de más de 20 trabajadores y para el sector público, de contratar a una cuota de trabajadores minusválidos equivalente al 6% de su plantilla.

¹⁹⁷ También pueden ser objeto de este programa los jóvenes de 26-30 años que no hayan trabajado el suficiente tiempo para tener derecho a percibir una prestación por desempleo y los minusválidos menores de 30 años.

¹⁹⁸ Este es uno de los puntos destacados del Plan Nacional de Acción presentado por Francia en abril de 1998 en respuesta a los acuerdos de la Cumbre de Luxemburgo de noviembre de 1997.

Resultados

Una vez descritos los principales programas activos, lo que nos interesa es ver en lo posible cuáles han sido los resultados, aunque no en todos los casos la evaluación resulta igualmente disponible.

En términos macroeconómicos, los modelos Amadeus y Mosaico difieren en sus estimaciones en relación al impacto de una disminución de las cotizaciones sociales sobre el nivel de empleo y paro (Comisión Europea, 1997a).

El primero es más optimista y prevé a lo largo de 5 años un aumento del empleo de 250.000 personas y una disminución del paro en 210.000. Por otro lado, el modelo Mosaico considera solo un aumento del empleo en 70.000 personas y una disminución del paro en 50.000 también en un período de 5 años. Debido a la complejidad de las interacciones entre los diferentes efectos macroeconómicos, parece difícil estimar el impacto macroeconómico global de las subvenciones al empleo en el sector privado.

En conjunto, la bajada de cotizaciones sociales sobre los empleos de bajos salarios tiene una débil influencia sobre la política de contratación de las empresas, primando más los factores coyunturales (Henriot-Olm, 1997). Los sectores con una baja productividad son los principales usuarios de dichas subvenciones¹⁹⁹. Las empresas de dichos sectores muestran una sensibilidad notable al coste laboral, sobre todo del trabajo poco o nada cualificado. Las pequeñas empresas son las principales usuarias de los contratos subvencionados.

Los efectos sobre el empleo de la bajada en las cargas sociales de dicho tipo de trabajo no serán a corto plazo sino a

¹⁹⁹ Ejemplo de dichos sectores son el comercio, los servicios a las familias y los servicios englobados en el tercer sector o economía social.

largo y con un coste presupuestario elevado. Según Hoang-Ngoc (1998) si consideramos una fuerte sustituibilidad entre los factores de producción a medio y largo plazo (aunque el efecto sobre el empleo sea positivo), la reducción del coste del trabajo no cualificado podría generar una disminución relativa del stock de capital de la economía. Lo anterior podría amenazar el crecimiento potencial y la competitividad.

Según las previsiones del CSERC (1996) y de Duchêne et al. (1996), una reducción de las cargas mencionadas de un 0,1% del PIB podría inducir a la creación de 50.000 nuevos empleos a largo plazo, siempre y cuando no aumenten los impuestos.

Anxo et al. (2001) en un estudio con datos mensuales y a nivel regional constatan un efecto positivo y significativo, aunque pequeño, de las políticas activas sobre el flujo de salida del desempleo hacia el empleo, especialmente de los programas de creación directa de empleo en el sector público o en entidades sin ánimo de lucro.

Por lo que respecta a los efectos microeconómicos, Gautié et al. (1994) sitúan los efectos de creación neta de empleo entre el 20% y el 30% de los efectos brutos (efectos pérdida neta, sustitución y llamada). En el caso de los jóvenes, los dispositivos que combinan la subvención con una contrapartida de formación por parte del empresario (contrato de cualificación)²⁰⁰ se muestran más eficaces en comparación a aquellos que solo ofrecen una subvención (APEJ o anteriormente Exo-jeunes).

²⁰⁰ En Gelot y Simonin (1997) se detallan los resultados por colectivos tanto de los dispositivos de formación como de los de ayudas a la contratación. Los programas de subvenciones al empleo en el sector privado (CIE) aparecen como los más eficaces.

Por otra parte, los programas de empleo en el sector público como el Contrat Emploi-Solidarité (CES) no permiten a menudo a los beneficiarios reinsertarse en el mercado de trabajo. Así por ejemplo, en 1991 apenas un 18% de los beneficiarios tenía un empleo en el sector privado un año después de abandonar el programa, mientras que el 40% estaba en paro²⁰¹.

Los programas centrados en determinados colectivos (jóvenes, parados de larga duración y trabajadores con bajos salarios) han aumentado considerablemente el número de beneficiarios y el presupuesto destinado. Pero según Hoang-Ngoc (1998) los programas aunque generosos, no contribuyen a aumentar el nivel de empleo total.

La financiación temporal de la reducción de la jornada laboral, bajo condición de creación de puestos de trabajo, podría afectar de forma positiva al empleo. Todo ello con un menor coste para el presupuesto que las tradicionales medidas de reducción de coste laboral. Así lo contemplan las simulaciones efectuadas en el marco de las leyes Robien y Aubry como pone de manifiesto Hoang-Ngoc (1998).

En el estudio para Francia de 1998-99 de la serie "Études Économiques de l'OCDE" se muestra el modesto impacto de la Ley Robien de junio de 1996 sobre la creación de empleo. Con apenas 3.000 acuerdos firmados que cubren unos 280.000 asalariados, los empleos creados o mantenidos se sitúan alrededor de los 34.000 y sin tener en cuenta los efectos de pérdida neta. En el citado estudio se recoge también la estimación del efecto neto que

²⁰¹ Ese mismo año el porcentaje de los que encontraban empleo era mayor en un "stage" de formación (AIF) 34% y muy superior para el (CRE) 63%, mientras que permanecían en el paro un 49% y un 33% respectivamente. Para más detalles consultar Abrossimov (1997), págs 81-89.

ascendería a unos 15.000 empleos.

Por otro lado, los datos de la aplicación de la Ley Aubry sobre los incentivos a la adopción de la jornada de 35 horas, indican que a finales de marzo de 2000 se han creado o conservado unos 180.000 puestos de trabajo (Études Économiques de l'OCDE. France: 1999-00).

En el eje de servicios al empleo, el programa 900.000 obtuvo unos resultados positivos que se reflejan en las salidas del paro de larga duración entre enero y octubre de 1992 respecto al mismo período de 1991²⁰². A pesar de ello, el paro de larga duración continuaba siendo elevado debido a una coyuntura económica negativa. Sin el mencionado programa, el número de parados de larga duración hubiera sido superior entre 120.000 y 150.000 al de finales de 1992.

Aún teniendo en cuenta los buenos resultados de dicho programa, su estrategia no era preventiva sino curativa, lo que limita su eficacia ya que el paso del tiempo deteriora la empleabilidad. Cabe evitar que los parados lleguen al umbral del paro de larga duración y para conseguirlo, las entrevistas sistemáticas desde el inicio del período de desempleo parecen ser un buen instrumento.

Respecto a las medidas de formación destaca el trabajo de Stankiewicz et al.(1993). Éste nos muestra los resultados de una encuesta efectuada en 1991 y que refleja una tasa de inserción del 30% al cabo de un año de la finalización del curso. Dicha tasa se eleva al 46%, si consideramos a los participantes que han encontrado un empleo después del curso y que están ocupados en el momento de la encuesta.

²⁰² Las salidas en los 10 primeros meses de 1992 fueron de 768.000 en 1992 en comparación a las 578.000 salidas en el mismo período de 1991. La diferencia 190.000 supuso un 33% más de salidas en el año de aplicación del programa. En Observatoire de l'Emploi. Politiques n° 41, (1993) se detalla la distribución de las proposiciones efectuadas (empleo, formación, actividad de interés general, etc.) a partir de las entrevistas realizadas.

La tasa de inserción no contempla ni la relación causal entre la participación en una medida formativa y la obtención de un empleo ni la volatilidad de los empleos encontrados. Consideran necesaria la vinculación de la formación a los dispositivos de empleo subvencionado.

Thierry y Sollogoub (1995) nos muestran para el período 1986-89 que las medidas activas destinadas a los jóvenes (excepto el programa TUC), aumentan la probabilidad de permanecer en un empleo hasta un 19% en relación a un contrato de duración determinada. Por contra, a igual experiencia y formación el paso por un dispositivo joven reduce en un 17% las probabilidades de abandonar el desempleo en relación al paso por un contrato temporal o indefinido.

Según dichos autores, lo anterior es debido a que la participación de jóvenes excluidos del mercado laboral actúa como señal negativa, otorgando los empresarios menos confianza a la experiencia y formación recibidas en dispositivos destinados a los jóvenes.

Bonnal et al. (1997) analizan el impacto de los programas orientados a los jóvenes durante la segunda mitad de los años ochenta. Concluyen que la participación en programas que combinan formación y empleo aumenta las probabilidades de pasar con mayor rapidez del desempleo al empleo regular para los jóvenes con un bajo nivel educativo, pero no así para los jóvenes con un nivel de formación profesional. La experiencia en un programa de empleo comunitario no tiene efectos para los primeros, mientras es negativo para los segundos.

Por otro lado, la duración esperada de un empleo regular es mayor si viene precedida de un contrato formativo que de la participación en un empleo comunitario o en un curso de formación ocupacional.

Finalmente, consideramos interesante citar El informe Péricard el cual expone varias críticas sobre el funcionamiento de los programas: (Études Économiques de l'OCDE; France 1997)

- 1) la existencia de un gran número de dispositivos que se solapan hace que los programas ineficaces no se abandonen y que la multiplicidad de programas comporte costes de información elevados, sobre todo para las pequeñas empresas.
- 2) la concepción de numerosos dispositivos implica importantes costes de aplicación y de control.
- 3) muchos programas cambian con frecuencia, como por ejemplo el programa para los parados de larga duración, cuyo campo de aplicación y nivel de generosidad han sido modificados 7 veces en 7 años.
- 4) los programas de empleo en el sector público deben ser reducidos y cubrir solo a las personas más desfavorecidas.
- 5) los objetivos perseguidos por programas muy generosos podrían alcanzarse con un coste menor.

Conclusiones

Constatamos pues que las medidas de orientación y asesoramiento individual (que parecen ser más eficaces y menos costosas según la literatura) no conforman el núcleo de la política aplicada en Francia. El presupuesto dedicado al eje de servicios del empleo ha sido menor que el destinado a formación y a ayudas al empleo a lo largo del período 1985-99. También su importancia relativa ha disminuido en el citado período.

Pero el panorama parece empezar a cambiar a raíz del plan nacional de acción presentado según las directrices acordadas en la Cumbre de Luxemburgo de noviembre de 1997. Dicho plan refleja una estrategia preventiva al ofrecer una salida efectiva del paro a los jóvenes antes de los 6 primeros meses y a los parados adultos antes de los doce²⁰³.

Las entrevistas de diagnóstico y seguimiento se traducen en proposiciones individualizadas adaptadas a las dificultades de cada parado. La identificación temprana de los que necesitan más ayuda contribuye a un uso más eficiente de los recursos.

Todo ello pretende evitar que se conviertan en parados de larga duración, ya que llegados a ese punto su reinserción será más difícil y costosa.

La categoría de ayudas al empleo concentra cada vez más proporción del gasto activo, siendo la que ha aumentado de forma espectacular su participación en el conjunto de los programas activos tal como vimos en el epígrafe dedicado a la evolución del gasto.

²⁰³ En el período 1998-2002 serán objeto de esta medida un millón de adultos por año y 500.000 jóvenes por año.

El gran aumento se produce en los años 90 como resultado principalmente de la extensión de los dispositivos de incitación a la contratación, tanto en el sector privado como en el sector público (CIE y CES) y a la puesta en marcha del programa "Nouveaux services-nouveaux emplois".

A pesar del considerable volumen de gasto dedicado a políticas activas en la década de los 90 (más si tenemos en cuenta el presupuesto destinado a medidas generales) los niveles de empleo y paro no han evolucionado de forma muy favorable. Un ejemplo es el volumen de gasto destinado a los jóvenes que aumenta de forma constante, especialmente en el período 1994-99, a la vez que la tasa de paro juvenil solo disminuye levemente. Aún considerando que parte de la década ha tenido un carácter recesivo, otros países han obtenido mejores resultados y con un volumen de gasto activo menor como es el caso del Reino Unido.

En nuestra opinión, la estructura del gasto activo, junto a una organización fragmentada del servicio público de empleo, la cual puede implicar una conexión menos efectiva entre la política activa y el sistema de prestaciones por desempleo, podrían ayudar a explicar (junto a factores institucionales y macroeconómicos) los pobres resultados del mercado de trabajo francés en términos de empleo y paro.

3.7. Políticas Activas de Mercado de Trabajo en el

Reino unido

El objetivo de este epígrafe es analizar el papel que juegan las políticas activas en el Reino Unido, situando su posición y marcando las diferencias respecto a las políticas aplicadas en España y Francia.

Tras un breve repaso a la evolución del mercado de trabajo en el período 1985-99 entraremos de lleno en el estudio de las políticas activas.

En primer lugar, la estructura institucional de la política de empleo nos definirá el marco en el que se aplica la política activa, lo que nos ayudará a subrayar las diferencias en relación a Francia y España.

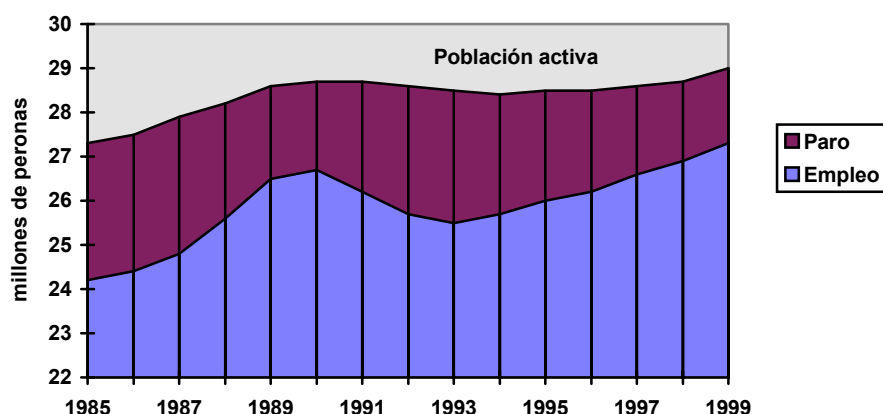
En segundo lugar, analizaremos el nivel de gasto activo y su evolución con el objeto de determinar el alcance de dichas políticas.

Por último, nos interesa analizar que tipo de programas se aplican y en la medida de lo posible sus resultados.

3.7.1. El mercado de trabajo en el Reino Unido

La situación del mercado de trabajo refleja claramente y al contrario que en Francia la evolución del ciclo económico. La evolución de los niveles de empleo y paro son una muestra de ello²⁰⁴. La población activa aumenta básicamente entre 1985 y 1990 para estabilizarse a partir de entonces. La respuesta del empleo al ciclo ha sido mayor en las fases expansivas que en las recesivas. El paro se situó en 1999 a un nivel inferior al de 1990 (gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de la población activa, el empleo y el paro en el Reino Unido, 1985-1999.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Las tasas de actividad y de ocupación se sitúan por encima de la media europea y de las tasas registradas en Francia y España. Por contra, la tasa de paro es inferior a la media europea y a las tasas de paro española y francesa. Las tasas globales esconden diferencias

²⁰⁴ El ciclo recesivo de principios de los 90 se inicia antes en el Reino Unido que en el conjunto de la Unión Europea. Su punto culminante se adelanta también, resurgiendo a partir de 1994 con una recuperación mucho más vigorosa que la media europea. Al contrario que sus socios europeos, el máximo de desempleo registrado en la recesión de los 90 es inferior al registrado en 1985.

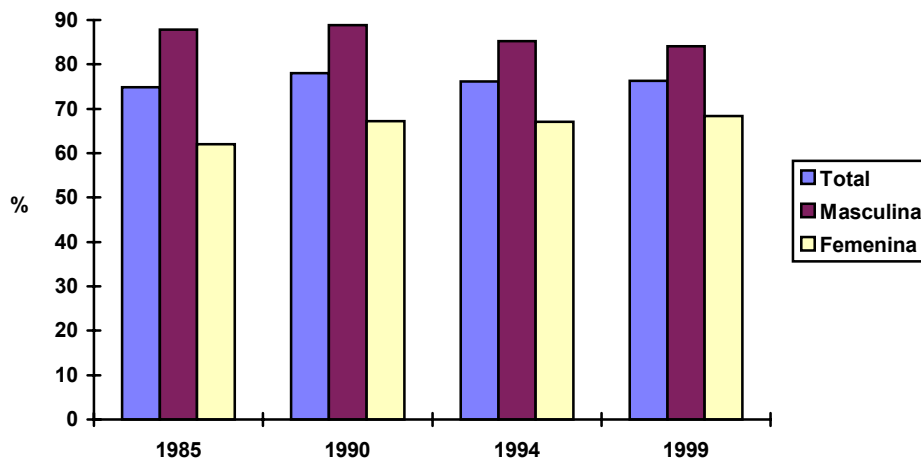
en cuanto a la incidencia sobre hombres y mujeres.

La tasa de actividad aumenta más en las mujeres que en los hombres entre 1985 y 1990. A partir de 1990 disminuye de forma clara la tasa masculina y se mantiene con un ligero aumento la tasa femenina (gráfico 2).

La tasa de ocupación aumenta de forma considerable entre 1985 y 1990. A partir de 1990 la tasa de ocupación masculina se reduce notablemente. Por contra, la tasa femenina se mantiene a pesar de la recesión de principios de los años 90 y vuelve a aumentar en el período expansivo 1994-99 (gráfico 3). Sin embargo, la diferencia entre hombres y mujeres en términos de empleo equivalente a tiempo completo es superior a la media de la Unión Europea (más de 30 puntos en 1999).

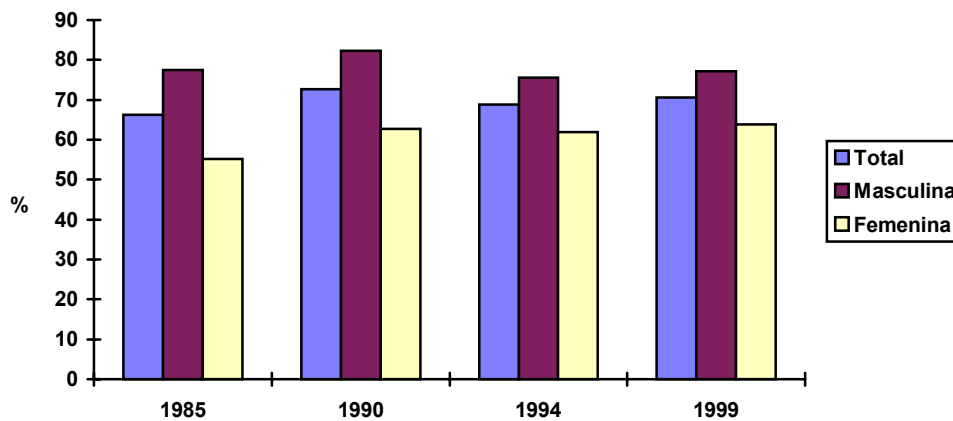
Por lo que respecta a la tasa de paro, la nota distintiva del Reino Unido es que la tasa de paro femenina es sistemáticamente inferior a la masculina. Entre 1985 y 1990 disminuyen las dos aún manteniéndose las diferencias. Entre 1990 y 1993 las diferencias aumentan substancialmente, aumentando mucho más la tasa de paro masculina que la femenina. A partir de 1994 y en un contexto expansivo las diferencias se reducen pero sin alcanzar el nivel de 1990 (gráfico 4).

Gráfico 2. Tasas de actividad por sexos



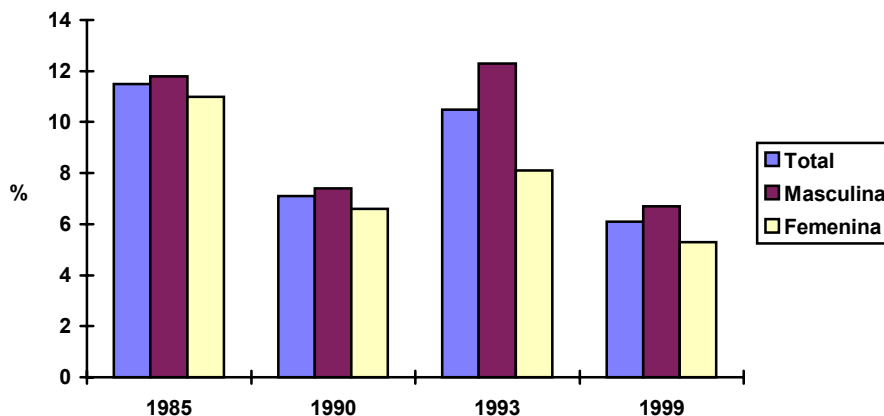
Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Gráfico 3. Tasas de ocupación por sexos



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Gráfico 4. Tasas de paro por sexos

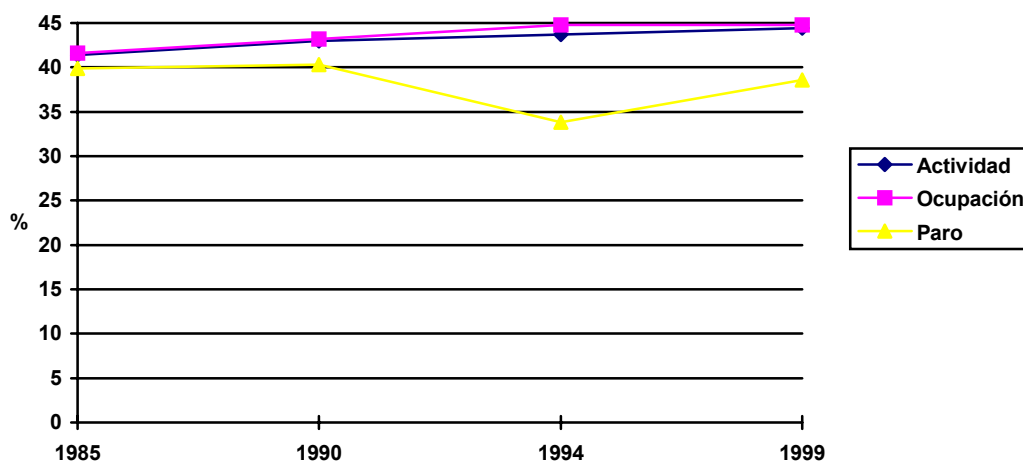


Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Las tasas de feminización nos permiten ver la participación de la mujer en el mercado de trabajo. En el caso de la actividad y la ocupación son superiores a la media europea. En el caso del paro, se sitúa muy por debajo de la media acorde con la menor incidencia del desempleo femenino. No obstante, las diferencias de retribución entre hombres y mujeres al igual que los niveles de discriminación por profesiones y sectores son superiores a la media europea.

Las tasas de feminización en relación con la actividad y la ocupación aumentan entre 1985 y 1999. Por contra, en relación al paro marcan una clara tendencia a la baja, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países de la Unión Europea (gráfico 5).

Gráfico 5. Tasas de feminización



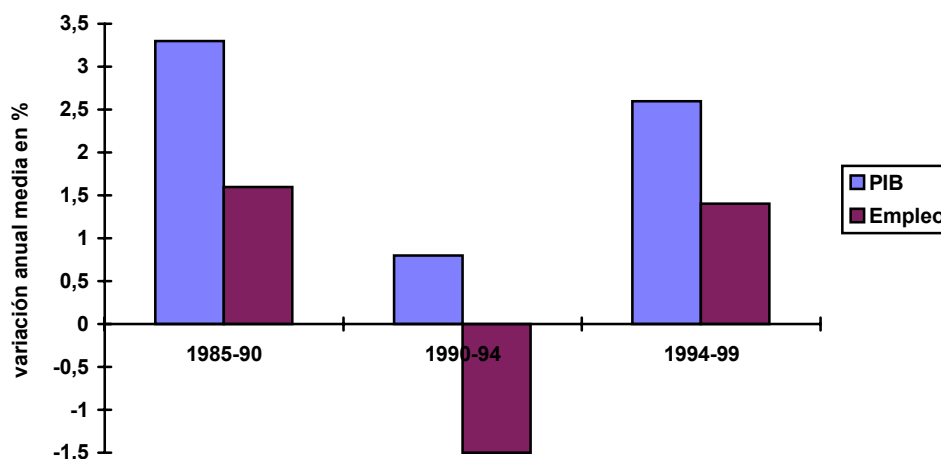
Fuente: Labour Force Survey. Eurostat y elaboración propia.

El crecimiento del empleo entre 1985 y 1990 se sitúa por encima de la media europea (1,6% frente al 1,3%). Con un crecimiento económico casi idéntico, lo anterior implica una intensidad en empleo del crecimiento superior a la media europea (gráfico 6).

En el período de expansión que se inicia en 1994, el crecimiento del empleo en el Reino Unido es superior a la media de la Unión Europea (1,4% frente al 0,9%), al igual que ocurre con la intensidad en empleo del crecimiento.

Podemos afirmar también que la intensidad de creación de empleo es mayor que en Francia, pero inferior al nivel alcanzado en España (ver capítulo 4).

Gráfico 6. Crecimiento del PIB y del empleo

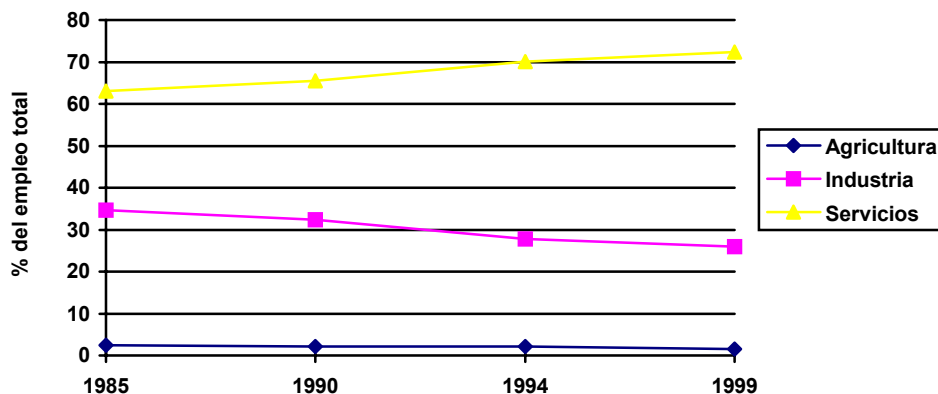


Fuente: Eurostat y elaboración propia.

La distribución sectorial del empleo aún siguiendo la pauta europea presenta algunas notas distintivas en el Reino Unido. La proporción de empleo en la agricultura ya era en 1985 muy inferior a la media europea (2,4% frente al 8,4%) y lo sigue siendo en 1999, aunque menos (1,6% frente al 4,4%).

En la industria la proporción y su evolución es más similar a la europea. Por contra, en los servicios la proporción es substancialmente más elevada (gráfico 7). La diferencia entre hombres y mujeres es evidente, con una proporción femenina mucho mayor en los servicios y mucho menor en la agricultura y en la industria.

Gráfico 7. Evolución sectorial del empleo



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

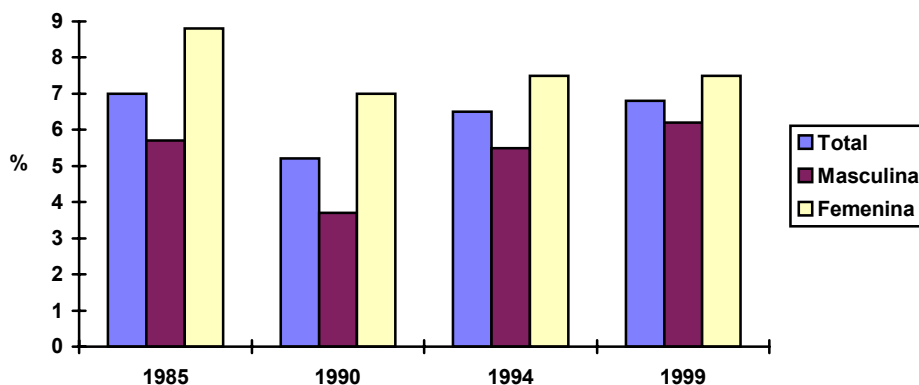
Por lo que respecta a las características del empleo analizaremos el empleo temporal y el empleo a tiempo parcial.

La proporción de empleo temporal en 1999 era bastante inferior a la media europea (6,8% frente al 13,2%). Por contra, la proporción de empleo a tiempo parcial es claramente superior (24,8% frente al 17,7%).

La distribución es muy distinta entre hombres y mujeres. La diferencia es abrumadora en el caso del empleo a tiempo parcial, situándose en 1999 la proporción femenina en el 44,4% frente a tan solo el 8,9% la proporción masculina. En el caso del empleo temporal las diferencias son mucho menores (7,5% frente al 6,2% en 1999).

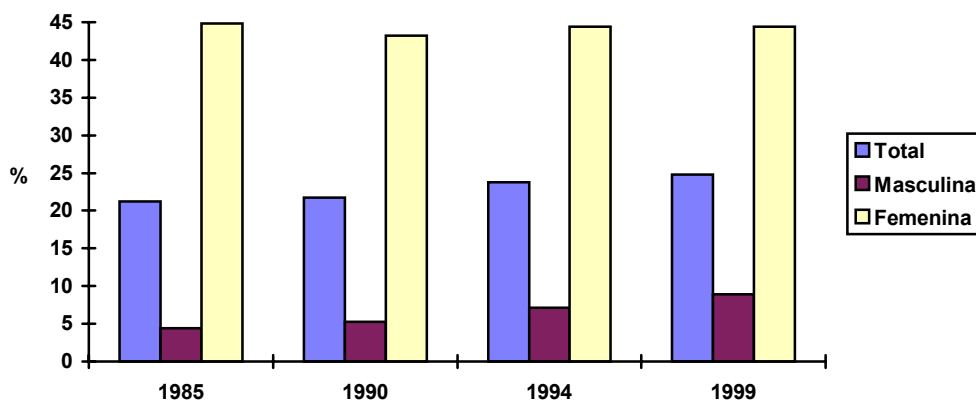
La evolución del empleo a tiempo parcial femenino se ha caracterizado por la estabilidad entre 1985 y 1999. En cambio, en el empleo temporal la proporción ha disminuido levemente. En el caso de los hombres ambos tipos de empleo han incrementado su proporción entre 1985 y 1999 (gráficos 8 y 9).

Gráfico 8. Proporción del empleo temporal sobre el empleo total.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Gráfico 9. Proporción del empleo a tiempo parcial sobre el empleo total.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

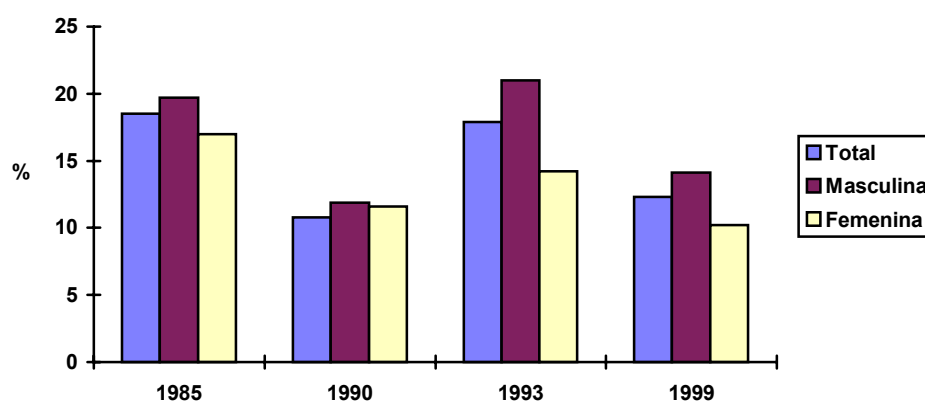
El desempleo juvenil en el Reino Unido se sitúa en el doble de la tasa de paro global y claramente por debajo de la media europea en todo el período analizado (gráfico 10). Las elevadas tasas de actividad de los jóvenes (15-24 años) en el Reino Unido hace que las diferencias entre las tasas de paro en % de la población activa y su

incidencia en % de población de 15 a 24 años sean pequeñas en comparación a Francia.

Las diferencias entre hombres y mujeres son importantes y acordes con las diferencias en la tasa de paro global en el Reino Unido. La tasa femenina permanece claramente por debajo de la masculina entre 1985 y 1999.

Entre 1990 y 1993 las tasa de paro masculina aumenta mucho más que la femenina, dando como resultado una mayor diferencia respecto a 1985. Las diferencias se reducen claramente en el período 1994-99 (gráfico 10).

Gráfico 10. Tasa de desempleo juvenil



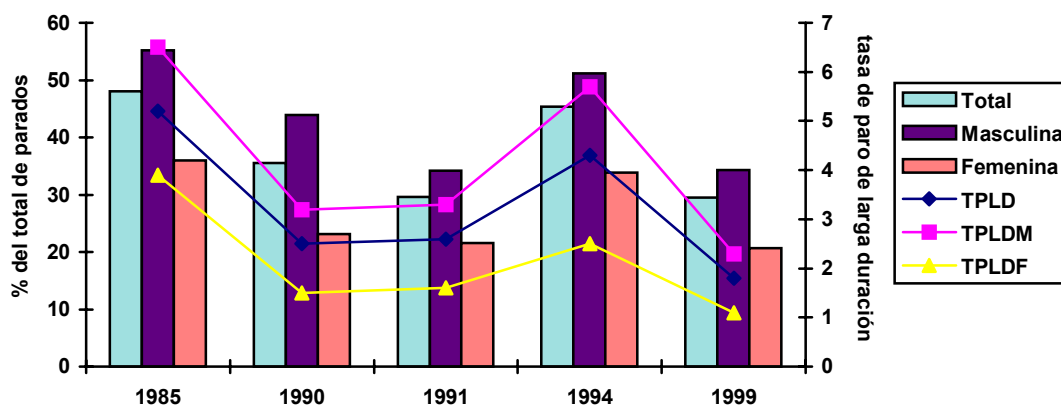
Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

El desempleo de larga duración en el Reino Unido afecta a una proporción de parados inferior a la media europea, acorde con una tasa de paro global también inferior a la media. La incidencia del paro de larga duración evoluciona de manera mucho más favorable que en la Unión Europea. Disminuye en el período 1985-1991, elevándose después hasta alcanzar un máximo en 1994 (45,4%). Entre 1994 y 1999 desciende con fuerza hasta llegar al 29,5% en 1999 (gráfico 11).

La tasa de paro de larga duración muestra algunas diferencias respecto a la proporción de paro de larga duración. En 1999 la tasa alcanza el mínimo de todo el periodo considerado, pero no así la proporción que es idéntica al nivel de 1991.

Las diferencias entre hombres y mujeres están en consonancia con las diferencias en la tasa de paro global. Las mujeres registran una menor tasa y una menor proporción de paro de larga duración. Dichas diferencias disminuyen entre 1985 y 1999 tanto respecto a la tasa como a la proporción, aunque de forma más clara en esta última.

Gráfico 11. Incidencia y tasas de desempleo de larga duración.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat.

Por último, creemos necesario referirnos a los costes laborales en el Reino Unido. Primero analizaremos cuál ha sido la evolución de la remuneración de asalariados en términos reales en base al deflactor del PIB, para compararla después con la evolución de la productividad del trabajo en los periodos 1985-90; 1990-94 y 1994-99.

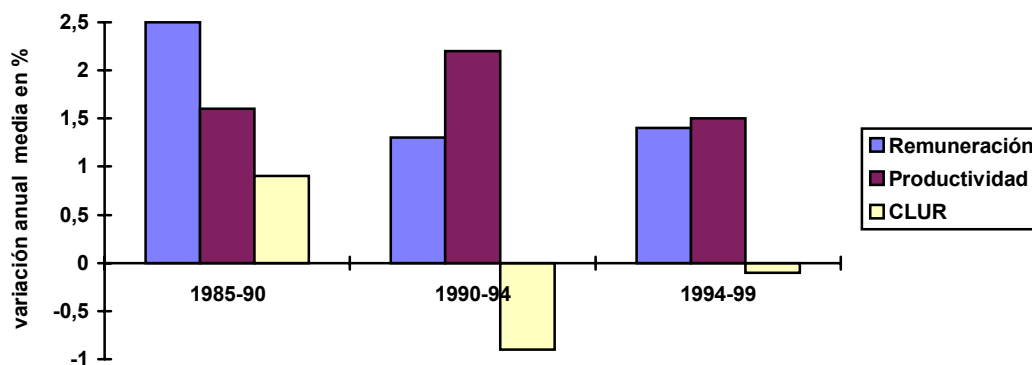
La remuneración de asalariados en términos reales creció en variación anual media entre 1985 y 1990 un 2,5%. La productividad

solo aumentó un 1,6%. Por tanto, los costes laborales unitarios reales (CLUR) crecieron un 0,9% en dicho período. En Francia y España por contra, los CLUR disminuyeron.

Entre 1990 y 1994 la productividad creció por encima de la remuneración de asalariados en términos reales (2,2% frente al 1,3%) por lo que los CLUR disminuyeron en un 0,9%. En este período la disminución fue superior a la media europea y a la registrada en Francia y España.

Por último, entre 1994 y 1999 los costes laborales unitarios reales disminuyeron al contrario que en la anterior etapa expansiva (gráfico 12). Sin embargo, dicha disminución fue mínima (-0,1%) en comparación con la media europea y los datos de Francia y España.

Gráfico 12. Evolución de los costes laborales unitarios reales.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat y elaboración propia.

Cuadro resumen: Principales indicadores de mercado de trabajo en el Reino Unido

Indicadores	1985			1990			1994			1999		
	Tot	Hom	Muj	Tot	Hom	Muj	Tot	Hom	Muj	Tot	Hom	Muj
Población potencialmente activa (millones)	36,7	18,3	18,4	37	18,5	18,5	37,3	18,7	18,6	38,1	19,2	18,9
Población activa (millones)	27,3	16	11,3	28,7	16,4	12,3	28,3	15,9	12,4	29	16,1	12,9
Población ocupada (millones)	24,2	14,1	10,1	26,7	15,2	11,5	25,6	14,1	11,5	27,3	15,1	12,2
Población desempleada (millones)	3,1	1,9	1,2	2	1,2	0,8	2,7	1,8	0,9	1,7	1	0,7
Tasa de actividad	74,7	87,6	61,9	77,8	88,6	67	76,2	85,2	67,1	76,3	84,1	68,3
Tasa de ocupación	66,2	77,3	55	72,4	82,1	62,6	68,8	75,5	62	70,6	77,2	63,9
Tasa de desempleo	11,5	11,8	11	7	7,4	6,6	9,6	11,2	7,5	6,1	6,7	5,3
Proporción de empleo a tiempo parcial	21,2	4,4	44,8	21,7	5,3	43,2	23,8	7,1	44,4	24,8	8,9	44,4
Proporción de empleo temporal	7	5,7	8,8	5,2	3,7	7	6,5	5,5	7,5	6,8	6,2	7,5
% empleo agricultura	2,4	3,1	1,3	2,2	3	1,1	2,1	2,9	1,2	1,6	2,2	0,8
% empleo industria	34,7	45,5	19,5	32,3	43,7	17,3	27,8	38,8	14,2	26	37	12,6
% empleo servicios	63	51,4	79,2	65,5	53,3	81,5	70,1	58,3	84,6	72,4	60,8	86,7
Tasa de paro juvenil	18,5	19,7	17	10,8	11,9	11,6	17	19,7	13,7	11,6	13	9,8
Tasa de paro de larga duración	5,2	6,5	3,9	2,5	3,2	1,5	4,3	5,7	2,5	1,8	2,3	1,1

Cuadro resumen (continuación)

Variación anual media	1985-90	1990-94	1994-99
Deflactor del PIB	5,9%	3,4%	2,8%
Remuneración asalariados en términos reales	2,5%	1,3%	1,4%
Productividad	1,6%	2,2%	1,5%
Costes Laborales Unitarios Reales	-0,9%	-0,9%	-0,1%

3.7.2. Estructura institucional en la aplicación de la política activa.

Los servicios del empleo en el Reino Unido conforman un sistema plural donde coexisten los agentes públicos y privados. El Servicio Público de Empleo a pesar de ofrecer un servicio completo, se concentra sobre todo en categorías profesionales poco cualificadas y en los jóvenes que necesitan ayuda en el proceso de búsqueda de empleo.

Los servicios privados se caracterizan por su diversidad que va desde grandes empresas nacionales a pequeñas agencias locales. El predominio de la temporalidad y la estacionalidad, refleja el recurso de los empresarios a las agencias privadas como una fuente flexible de mano de obra para reemplazar a su personal en determinadas situaciones.

La organización del SPE puede calificarse como descentralizada aunque con ciertas reservas, pues el Reino Unido es el único país de la Unión Europea que ha privatizado en gran parte la planificación y la implementación de la política activa (Höcker, 1994).

En 1987 se inicia una reforma que integra en un servicio unificado los servicios de colocación y el pago de las prestaciones por desempleo. Esta reforma supone también la supresión de las estructuras administrativas tripartitas y el refuerzo de los empresarios locales, otorgando una representación minoritaria a los sindicatos y a las autoridades locales²⁰⁵.

Con anterioridad a dicha reforma, la política activa estaba guiada por una gestión tripartita (Manpower Service Commission, MSC) que administraba sus propios centros de formación (Skill Centres).

²⁰⁵ Véase Höcker (1994).

La reforma reunió a la red del Jobcentre, antes dirigida por la MSC, y a la red del Departamento de Empleo (Oficina de Prestación por Desempleo).

A partir de 1987 el Servicio Público de Empleo se estructura en dos grandes organismos: el Employment Service (ES) y los Training and Enterprise Councils (TECs).

El Employment Service forma parte del Grupo del Departamento de Empleo bajo el control y la responsabilidad de la Secretaría de Estado para el Empleo. En 1990 pasa a constituir una agencia ejecutiva del Departamento de Empleo²⁰⁶. La mencionada secretaría marca unos objetivos y otorga unos recursos para facilitar su consecución.

Los objetivos se publican en los Contratos de Progreso Anual (Annual Performance Agreement). Existe un cierto grado de autonomía que se refleja en su propia estructura de gestión y en la flexibilidad para dirigir sus acciones hacia el logro de los objetivos prefijados.

El Employment Service (ES) pretende promover la competencia y la eficiencia del mercado de trabajo, ayudando a los parados a volver al empleo a través de sus servicios de colocación y otros programas, así como pagar las prestaciones de forma puntual y correcta.

La estructura del ES prima el ámbito local, como demuestra la proporción del personal empleado en las oficinas locales que se sitúa alrededor del 82% en 1995 (OCDE, 1997). Por otro lado, el número de agentes de empleo por agencia se sitúa en 41, mientras que

²⁰⁶ En 1995 el Departamento de Empleo se transforma en el Departamento de Educación y Empleo.

cada agente tiene a su cargo una media de 49 desempleados²⁰⁷. Además, cerca del 80% de la red de oficinas locales se ha convertido en una especie de ventanilla única denominada Employment Service Jobcentre. Desde aquí se puede acceder a los programas y servicios del gobierno para los desempleados.

Los objetivos del ES son: (MISEP, 1996)

- 1) ofrecer a los desempleados, especialmente a los parados de larga duración y a otros colectivos desfavorecidos del mercado de trabajo, ayuda y consejo para encontrar un empleo o una adecuada formación.
- 2) informar a los parados que demandan prestaciones por desempleo de sus derechos, obligaciones y responsabilidades, así como pagar a los beneficiarios puntual y correctamente.
- 3) ofrecer a los discapacitados una ayuda especial para reintegrarse en el mercado laboral o recibir una formación apropiada, así como motivar a los empresarios en esta tarea.
- 4) identificar, investigar y perseguir en su caso a los sospechosos de fraude en las prestaciones por desempleo o de connivencia con el mismo.
- 5) administrar los programas y servicios de forma eficiente y efectiva de acuerdo a los recursos disponibles.

Los Training and Enterprise Councils (TECs) son la red operativa a través de la cual se articula la estrategia de formación. También participan a nivel local en la aplicación de las políticas activas con el objeto de hacerlas más efectivas y apropiadas al mercado de trabajo. Los TECs son organismos privados

²⁰⁷ Ver el informe del observatorio del empleo SYSDM de 1996 publicado en el nº 26 de la revista "Tendances".

donde los empresarios locales ocupan al menos dos tercios del consejo de administración, mientras que el resto es ocupado por organizaciones locales públicas y privadas.

La necesidad que la formación sea más sensible a las necesidades geográficas, ocupacionales, sectoriales e individuales ha promovido un proceso de descentralización que ha sido confiado a los TECs. El hecho de que éstos sean dirigidos por empresarios comporta en principio una mayor adecuación de la oferta de formación (a escala local o regional) a las verdaderas necesidades del sistema productivo (MISEP,1996).

El Ministerio de Trabajo establece acuerdos con los TECs sobre las medidas a aplicar. Estos acuerdos que debían ser renegociados cada año son válidos por 3 años a partir de 1994. A su vez, los TECs concluyen acuerdos con consejeros e intermediarios de formación continua, organismos de formación y empresas.

El control financiero ejercido por el Estado sobre los TECs es muy marcado, pues deben consignar más detalladamente que las agencias de colocación sus gastos y sus resultados. Un procedimiento que entra en contradicción con los objetivos de racionalización y mejora de la eficacia que pretende la privatización.

Los indicadores de éxito son básicos para la concesión de créditos. Ello incita a los TECs a dar preferencia a los parados más fáciles de colocar, pero siempre dentro de los grupos objetivo de la política activa.

En 1994, el gobierno elabora una estrategia dirigida a los TECs denominada "Towards 2000" con el objeto de mejorar la posición de sus economías locales. En concreto, los TECs tienen un papel clave en la mejora de la competitividad a través de estrategias claras que ayuden a construir economías locales dinámicas. La clave

reside en desarrollar negocios competitivos, capaces de actuar en el mercado global y promover una fuerza de trabajo que posea las habilidades necesarias para el éxito de las empresas²⁰⁸.

La fusión en 1995 de los Ministerios de Educación y de Empleo pretende contribuir a hacer los programas de educación y formación y de empleo más coherentes y eficaces. Los objetivos nacionales de formación son establecidos por los empresarios y aprobados por el gobierno. Son objetivos cuantificables basados en los déficits de cualificación de jóvenes, adultos y empresarios.

La puesta en marcha de una organización orientada a los usuarios y los rigurosos controles de los progresos realizados, contribuyen a romper con la imagen tradicional del SPE como parte del sistema de asistencia a los parados. El Servicio Público de Empleo desea ofrecer sus servicios a un mercado más amplio y ganarse la confianza de los empresarios.

El SPE busca mejorar sus resultados midiendo su éxito por el impacto sobre el mercado de trabajo y su eficacia²⁰⁹. La satisfacción de los usuarios permite también juzgar la calidad del servicio.

La parte del mercado de trabajo que acapara el SPE es un claro indicador de la eficacia del mismo. En 1994/1995 las ofertas confiadas al (ES) en relación al volumen de contrataciones efectuado por los empresarios en el mismo período alcanzaban el 33%. Otro indicador de la cuota de mercado es el número de colocaciones realizadas con la mediación del SPE respecto al total de

²⁰⁸ Véase MISEP (1996).

²⁰⁹ Gregg y Wadsworth (1996) apuntan a que el uso de los Jobcentres aumenta las probabilidades de encontrar empleo, reduce la duración del desempleo y mejora los ingresos futuros. Thomas (1997) nos indica que solo la utilización del SPE después de haber fallado otros métodos de búsqueda de empleo, conduce a unos períodos de desempleo más largos.

colocaciones en un determinado período. En 1994 este dato se sitúa en el 29%. (Tendances n° 26, 1996).

Las agencias en el sector privado han operado en un clima de relativa libertad, aunque debían obtener una licencia para poder funcionar, respetando los códigos de conducta y aceptando el control del Estado. A partir de 1995 las agencias privadas no tienen la obligación de obtener una licencia, pero si respetar los principios establecidos por el Departamento de Comercio e Industria.

Oficialmente, se considera que los servicios prestados por las agencias privadas son complementarios de los realizados por el SPE, pero en la práctica se solapan generando una cierta competencia. Existe una diferencia fundamental entre los servicios público y privado: los servicios del SPE son gratuitos tanto para los demandantes de empleo como para las empresas. En cambio, el coste de los servicios privados puede ser elevado, oscilando alrededor del 10% del primer año de salario de la persona atendida (Tendances n°26, 1996).

Las agencias del SPE se encuentran en lugares céntricos y con un acceso fácil a la información por parte de los demandantes de empleo. Las agencias privadas se concentran en Londres y en las grandes ciudades, donde la competencia entre ellas puede ser a veces intensa. En muchas ocasiones, las agencias privadas se ocupan más de las personas que desean cambiar de empleo que de los desempleados.

Por último, cabe mencionar al Servicio de Orientación Profesional (The Careers Service) como una pieza importante de la estructura institucional de la política activa. En un inicio dependían de las autoridades locales, pero a partir de 1996 la prestación de dicho servicio tiene una base contractual con organizaciones independientes.

Su función principal es atender a los jóvenes que finalizan su escolarización y facilitarles la transición al mercado laboral. Aunque ofrecen también consejos profesionales y ayudas a la búsqueda de empleo a los adultos. A partir de 1998, los servicios de orientación deben concentrar sus actividades en aquéllos que no siguen una enseñanza reglada y en los que corren el riesgo de abandonar de forma precoz el sistema educativo o de no finalizar satisfactoriamente sus estudios.

3.7.3. Evolución del gasto público en políticas activas de mercado de trabajo en el Reino Unido.

El primer hecho a destacar es que el volumen de gasto destinado a las políticas activas en el Reino Unido es inferior a la media europea y por supuesto, al gasto realizado en Francia. Por contra, no difiere mucho del gasto efectuado en España (véase capítulo 4).

El presupuesto destinado a las políticas de mercado de trabajo (PMT) refleja un nivel de importancia bajo tanto en las medidas activas como pasivas (gráficos 1 y 2).

La evolución del gasto activo por categorías, así como de su proporción respecto al gasto activo total nos indicarán el tipo de programas priorizados en cada etapa. La tabla 1 nos muestra el nivel del gasto activo en las diferentes categorías, así como los niveles de gasto pasivo y de gasto total en % del PIB. Las variaciones relativas reflejan la importancia de los cambios acaecidos en los diferentes períodos analizados.

El gasto en políticas activas disminuye notablemente en todos los períodos considerados. Este hecho marca una clara diferencia respecto a España (como veremos en el capítulo 4) y sobre todo respecto a Francia, que dibujaba una tendencia totalmente opuesta.

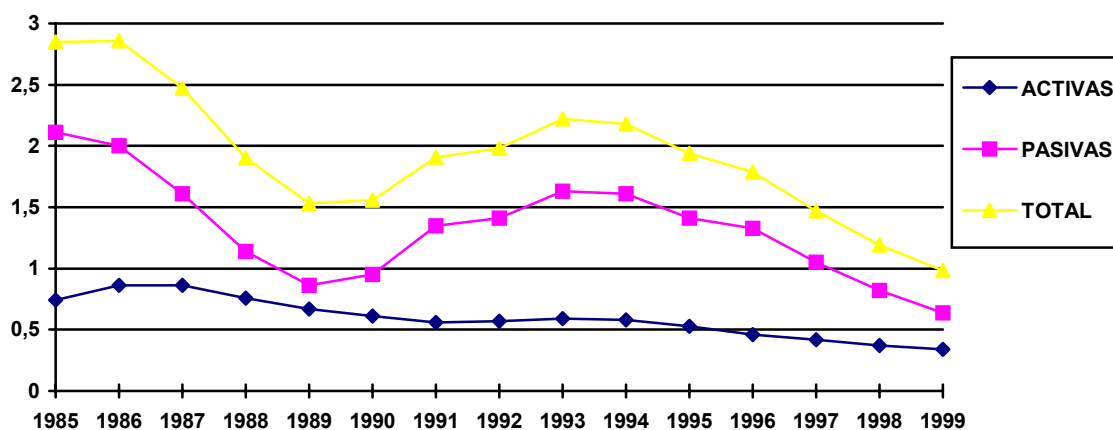
Por otro lado, el gasto pasivo y el gasto total evolucionan en consonancia con el ciclo económico (gráfico 1). A pesar de seguir una pauta similar a la media de la Unión Europea, la magnitud del gasto pasivo y del total es en 1999 notablemente inferior al nivel de 1985 (tabla 1).

Tabla 1. Gasto en Políticas Activas en el Reino Unido.

Categoría	Gasto % del PIB				Variaciones relativas			
	1985	1990	1994	1999	90-85	94-90	99-94	99-85
Servicios empleo	0,14	0,15	0,24	0,13	7,14	60,0	-84,6	-7,14
Formación	0,09	0,23	0,15	0,05	155	-34,7	-66,6	-44,4
Jóvenes	0,26	0,19	0,14	0,13	-26,9	-26,3	-7,14	-50,0
Ayudas empleo	0,22	0,02	0,02	0,01	-90,9	-	-50,0	-95,4
Minusvál	0,03	0,03	0,03	0,02	-	-	-33,3	-33,3
Total Act	0,74	0,61	0,58	0,34	-17,5	-4,91	-41,3	-54,0
Total Pas	2,11	0,95	1,61	0,64	-54,9	69,4	-60,2	-69,6
Total PMT	2,85	1,56	2,18	0,98	-45,2	39,7	-55,0	-65,6

Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

Gráfico 1. Evolución del gasto en PMT



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE.

En cuanto a la distribución del gasto activo por categorías, las categorías de jóvenes y las ayudas al empleo son las que absorben la mayor parte del presupuesto en 1985 (tabla 1). El contexto de crisis y de reestructuración del aparato productivo unido a las carencias del sistema tradicional de formación profesional, explican el gran recurso a las medidas de subvención al empleo hasta la mitad de la década de los 80 (Lefresne, 1998).

En cambio, entre 1985 y 1990 aumenta la categoría de formación y disminuyen las ayudas al empleo y las medidas destinadas a los jóvenes (gráfico 2).

En 1990 la partida mayoritaria es la formación.

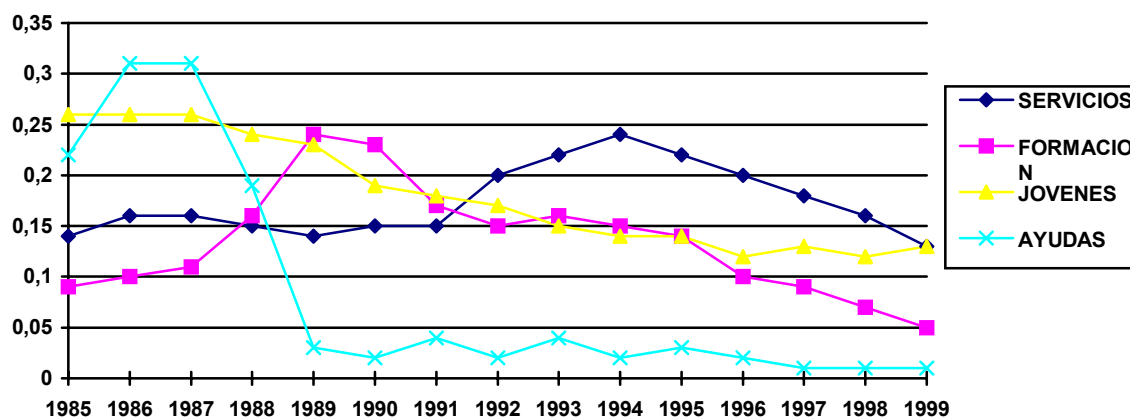
Entre 1990 y 1994 destaca el crecimiento de la categoría de servicios del empleo. Las categorías de formación y jóvenes disminuyen, mientras se mantienen las ayudas al empleo y las medidas destinadas a los minusválidos (gráfico 2).

Dicha evolución no se mantiene entre 1994 y 1999, período en el cual todas las categorías disminuyen, excepto las medidas destinadas a los jóvenes.

Entre 1985 y 1999 todas las categorías de gasto disminuyen, especialmente las ayudas al empleo y las medidas destinadas a los jóvenes (tabla 1).

Lo anterior explicaría la tendencia del gasto activo total, reflejando así la menor importancia concedida a la política activa en el Reino Unido con relación a Francia y a la media europea.

Gráfico 2. Evolución de las categorías de gasto activo



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE.

La proporción del gasto en PMT que representan las políticas activas sigue una pauta cíclica aumentando en la etapa 1985-90 y disminuyendo en la recesión de los años 90 (gráfico 3). En el período 1994-99, dicha proporción aumenta gracias a la gran caída del gasto pasivo, ya que el gasto en medidas activas disminuye.

Por otro lado, la proporción del gasto activo respecto al pasivo sigue la tendencia anterior, aunque llega a un máximo destacable en 1989 al alcanzar el 77% (gráfico 3). La activación de la política de empleo no parece pues tan decidida como en el caso francés.

La distribución del gasto activo total presenta diferencias en su magnitud y en su evolución.

En 1985, las ayudas al empleo y las medidas destinadas a los jóvenes concentraban 2/3 del gasto en políticas activas. Las categorías de formación y de medidas referentes a los minusválidos apenas sumaban un 16%.

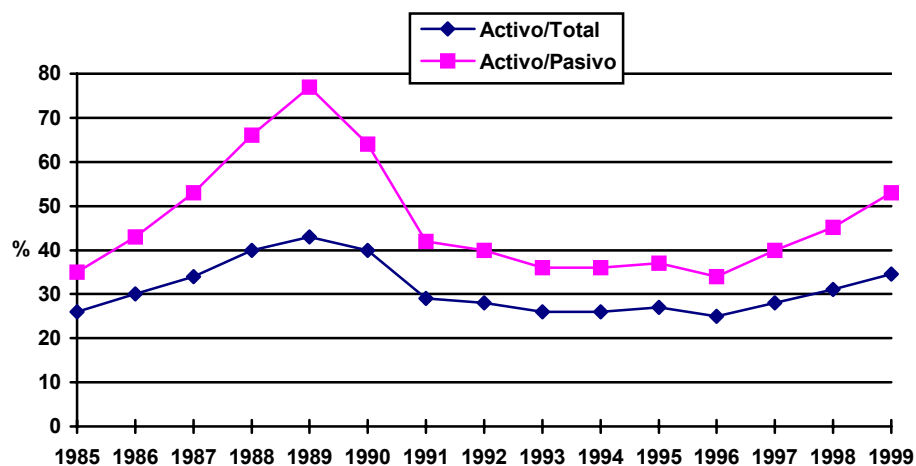
En 1990, esta clasificación se ve alterada al caer la proporción de gasto en ayudas al empleo e incrementar la proporción

en las categorías de formación y de servicios del empleo (gráfico 4).

Entre 1990 y 1994 disminuyen la proporción destinada a los jóvenes y a la formación. Por contra, aumenta notablemente la dedicada a los servicios del empleo y se mantiene la referente a los minusválidos.

En 1999 destacan la categoría de jóvenes y los servicios del empleo, concentrando ambas un 75% del presupuesto activo²¹⁰. Lo anterior responde perfectamente al modelo liberal definido en el capítulo 3 y del cual el Reino Unido es un destacado representante. Por contra, en Francia y en España predominan en 1999 las ayudas al empleo y la formación.

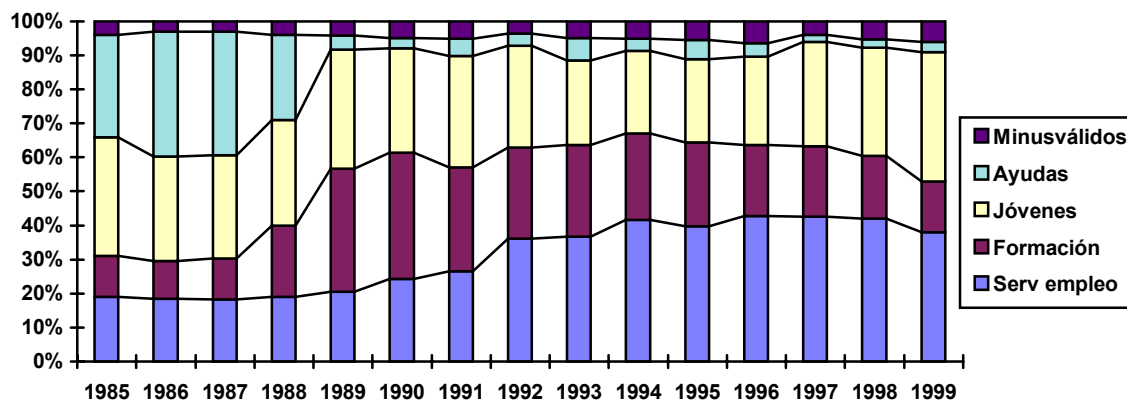
Gráfico 3. Proporción del gasto total en PMT destinado a políticas activas y proporción del gasto activo respecto al gasto pasivo.



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

²¹⁰ El énfasis del programa New Deal en los jóvenes explica que las medidas orientadas a los mismos sean la primera categoría de gasto activo en 1999. La importancia del eje de servicios del empleo está en consonancia con las recomendaciones de la OCDE y más tarde de la Comisión Europea, referentes a la presunción de una mayor eficacia del conjunto de medidas englobadas en dicho eje.

Gráfico 4. Estructura del gasto en políticas activas en el Reino Unido.



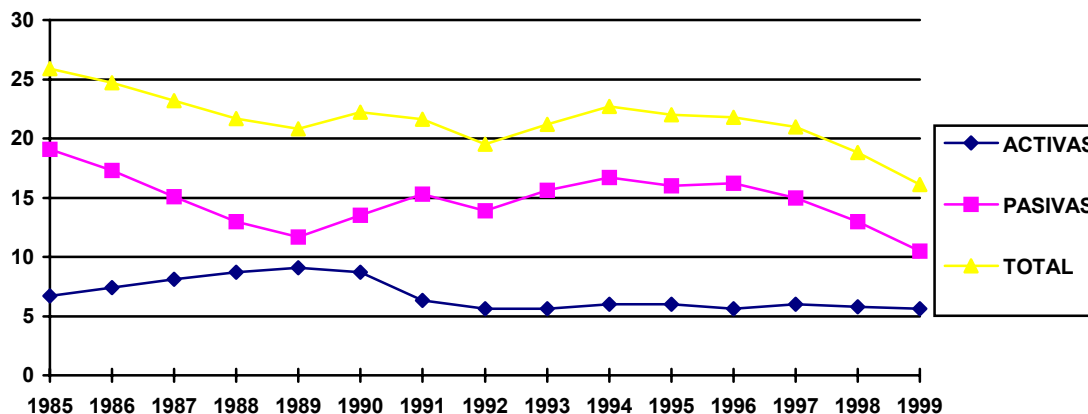
Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

Podemos apreciar mejor el esfuerzo en la aplicación de las políticas activas si consideramos el indicador de intensidad del gasto público en PMT. En el caso de las políticas activas, la tendencia es idéntica a la descrita anteriormente para el nivel de gasto. En 1999 se sitúa a un nivel inferior a 1985 (gráfico 5). Las políticas pasivas siguen una pauta más marcada situándose también en 1999 a un nivel inferior al de 1985 (tabla 2).

El panorama será por tanto distinto al de Francia. El Reino Unido muestra un esfuerzo menor en consonancia con los indicadores analizados previamente (tabla 2).

Mientras que en el Reino Unido la intensidad referida a las políticas activas disminuye entre 1985 y 1999, en Francia y en España aumenta.

Gráfico 5. Intensidad del gasto en PMT

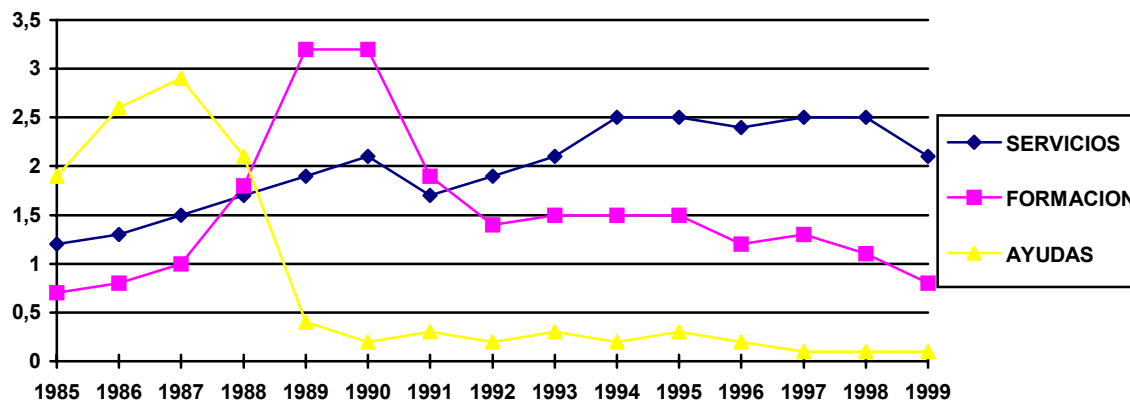


Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

La intensidad del gasto en categorías de la política activa muestra una pauta similar a la del gasto en % del PIB. Aumenta en los servicios del empleo y disminuye en las ayudas al empleo (gráfico 6). La intensidad del gasto en servicios del empleo pasa del 1,2 en 1985 al 2,1 en 1999, mientras que en las ayudas al empleo caen desde el 1,9 al 0,1 (tabla 2). Por contra, tanto en Francia como en España se mantiene la intensidad del gasto en servicios del empleo y aumenta en las ayudas al empleo y en formación.

A modo de conclusión, podemos afirmar que en 1999 el grado de esfuerzo en políticas activas en el Reino Unido es menor que en Francia, pero algo mayor que en España. La excepción son los servicios del empleo, donde el grado de esfuerzo es claramente superior en el Reino Unido en consonancia con el mayor peso del presupuesto dedicado a los mismos (tabla 2).

Gráfico 6. Evolución en la intensidad del gasto activo



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

Tabla 2. Intensidad del gasto público en PMT en el Reino Unido.

	Intensidad				Variaciones relativas			
Políticas	1985	1990	1994	1999	90-85	94-90	99-94	99-85
Activas:	6,7	8,7	6,0	5,6	29,8	-31,0	-6,66	-16,4
Servicios empleo	1,2	2,1	2,5	2,1	75,0	19,0	-16,0	75
Formación	0,7	3,2	1,5	0,8	357	-53,1	-46,6	14,2
Ayudas empleo	1,9	0,2	0,2	0,1	-89,4	-	-50,0	-94,7
Pasivas	19,1	13,5	16,7	10,5	-29,3	23,7	-37,1	-45,0
Total	25,9	22,2	22,7	16,1	-14,2	2,25	-29,0	-37,8

Intensidad = Gasto en % PIB·1/tasa de desempleo

Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

El estudio de evolución de la entrada de nuevos participantes en % de la población activa completa el análisis del gasto activo. En el Reino Unido existe una relación entre la entrada de nuevos

participantes y el nivel de gasto activo, evolucionando a la par entre 1989 y 1998. La disminución de participantes tiene lugar en las categorías de formación, jóvenes y ayudas al empleo al igual que ocurre con el gasto (tabla 3).

Tabla 3. Nuevos participantes en los programas
activos en % de la población activa

Categorías	Participantes			Var. relativas		
	1989	1994	1998	94-89	98-94	98-89
Formación	1,9	1,3	0,9	-31,5	-30,7	-47,3
Jóvenes	1,5	0,8	1,0	-46,6	25	-33,3
Ayudas empleo	0,3	0,2		-33,3	-	-
Minusválidos	0,1	0,1	0,2		100	100
Total	3,8	2,4	2,1	-36,8	-12,5	-44,7

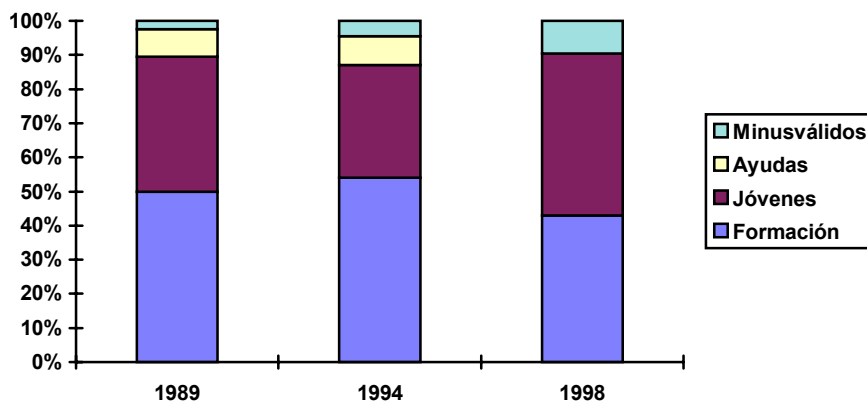
Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

La distribución de los nuevos participantes entre las diversas categorías de gasto, así como su evolución entre 1989 y 1998 corre pareja a la evolución de la estructura del gasto activo (gráfico 4).

Las variaciones en la proporción de entrada de nuevos participantes en los programas activos no son tan notables como en el caso de Francia. La proporción disminuye en las categorías de formación, jóvenes y ayudas al empleo y aumenta en la categoría de minusválidos (gráfico 7)²¹¹.

²¹¹ Los datos de la OCDE sobre los participantes en medidas activas no hacen referencia a las iniciativas de orientación y búsqueda de empleo administradas por el SPE. Este tipo de iniciativas (con un coste por persona inferior al resto de medidas activas) tiene una importancia creciente en el Reino Unido, lo que implica que el bajo nivel de gasto activo encubre una participación creciente que los datos de la OCDE no reflejan de forma íntegra (Tendances n°28,1997).

Gráfico 7. Distribución por categorías de los nuevos participantes en los programas activos



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

3.7.4. Programas activos en el Reino Unido.

Introducción

La activación de la política de mercado de trabajo en el Reino Unido no se refleja en una progresión del gasto activo, sino en una conexión más efectiva entre el mantenimiento de los ingresos y la búsqueda activa de empleo. Precisamente el sistema de prestaciones por desempleo ha sido reformado con el objeto de fortalecer los incentivos para dicha búsqueda.

Los programas de orientación y asesoramiento para la búsqueda de empleo y los programas centrados en la formación son las medidas activas fundamentales aplicadas ya en la segunda mitad de los años 80 y en la década de los 90.

La flexibilidad del mercado de trabajo y el funcionamiento eficiente del mismo son la clave de la política de empleo en el Reino Unido. El debilitamiento del poder sindical y la desreglamentación del mercado de trabajo (descentralización de la negociación colectiva, flexibilidad salarial y de tiempo de trabajo, simplificación de los procedimientos de contratación y despido...) son la base para eliminar las rigideces del mercado laboral²¹².

Las siguientes líneas de actuación constituyen la directriz principal de la política de empleo en el Reino Unido: (Comisión Europea, 1995c)

- 1) aumentar la eficiencia del mercado de trabajo eliminando las barreras y restricciones innecesarias.
- 2) incrementar la capacidad de los desempleados para encontrar empleo y competir eficazmente en el mercado de trabajo.

²¹² Un posible efecto de la desreglamentación es el ajuste más rápido del empleo a las variaciones de la producción. Véase *Études Économiques de l'OCDE, Royaume Uni (1995)*.

En este caso las medidas más destacadas son:

- un mayor vínculo entre las prestaciones por desempleo y la mejora de los incentivos para trabajar,
- el mantenimiento de los desempleados en contacto con el mercado de trabajo y
- la mejora de la eficacia del SPE en la colocación de los desempleados.

3) mejorar la calidad de la fuerza de trabajo promoviendo la inversión en formación por parte de trabajadores y empresarios.

La activación de la política de mercado de trabajo en el Reino Unido se ha reforzado de forma progresiva, articulándose a través de dos métodos: la activación por sanciones y la activación por incitaciones (Tendances n°28, 1997).

La activación por sanciones se enmarca en la tendencia hacia un régimen de prestaciones por desempleo más estricto que se inicia en los años 80. La introducción en 1986 de las entrevistas obligatorias "Restart", combina la ayuda a la búsqueda de empleo (como veremos más adelante) con un examen riguroso de la elegibilidad. Se establecen sanciones sobre la prestación para aquellos parados que no acudan a la entrevista que se realiza cada 6 meses.

A partir de 1988, todos los nuevos demandantes de prestaciones por desempleo deben realizar una entrevista para verificar su disponibilidad para aceptar un empleo. A partir de 1989 deben justificar que buscan activamente un empleo. Al inicio de la 13ª semana de paro deben extender la búsqueda más allá de su profesión y reducir su nivel de rechazo o salario de reserva.

Esta tendencia se acelera a principios de la década de los noventa. Al inicio del 12º mes de paro los desempleados deben

participar en función de su edad en los dispositivos 1-2-1, Workwise o Jobplan. Éstos comprenden las actividades obligatorias de formación y orientación para la búsqueda de un empleo. En caso de no participar, las prestaciones por desempleo pueden suspenderse de forma temporal. Los cursos obligatorios Restart combinan, en el caso de las personas que llevan más de 2 años en paro, una formación útil para la búsqueda de empleo con la amenaza de sanciones.

La activación por sanciones se ha reforzado en los últimos años con dos nuevas iniciativas.

La primera es la Jobseekers' Allowance (JSA) de 1996 que supone un nuevo enfoque sobre la prestación por desempleo, uniendo la prestación contributiva y la asistencial en una prestación única. Al mismo tiempo, se reduce la generosidad del régimen de prestaciones y se restringen las condiciones de elegibilidad.

Los demandantes de la JSA deben estar disponibles para trabajar, buscar activamente empleo y firmar un acuerdo individual de demandante de empleo con el SPE²¹³. Los desempleados han de demostrar regularmente que continúan cumpliendo dichos requerimientos. Al inicio de la 13ª semana en el paro deben participar en una entrevista con el SPE con el objeto de reforzar el proceso de ampliación de la búsqueda de empleo.

Por tanto, la JSA ayuda a las personas que buscan empleo asegurando que las prestaciones solo se pagan a aquéllos que realizan los pasos requeridos para la búsqueda. Ello incrementa la

²¹³ Dicho acuerdo pretende ayudar al demandante de empleo y al Employment Service a identificar los pasos apropiados para la vuelta al trabajo del demandante, así como establecer la base para el posterior seguimiento y revisión de los esfuerzos realizados por el mismo. El acuerdo además de especificar las actividades de búsqueda de empleo, advierte de las sanciones que recaerían sobre la prestación en caso de no respetar dicho acuerdo.

caída en el número de personas que se registran como desempleadas²¹⁴.

La segunda iniciativa es el dispositivo denominado Project Work puesto en marcha en 2 regiones como proyecto piloto en 1996 y extendido a 29 regiones en 1997. El principio fundamental es que al inicio de los 2 años de paro, los demandantes de empleo beneficiarios de una prestación deben seguir una formación de 13 semanas para la búsqueda de empleo. Si permanecieran aún sin empleo deberán seguir un período de 13 semanas de experiencia de trabajo. El rechazo a participar en este dispositivo comporta la supresión de las prestaciones.

La activación por incitaciones consiste en medidas de lucha contra el efecto disuasivo que genera la interacción entre las prestaciones por desempleo y la participación en trabajos con bajos salarios. Las principales medidas son las siguientes:

- 1) El crédito familiar (Family Credit) introducido en 1988 incentiva a los parados a aceptar un empleo con una baja remuneración. Consiste en una prima semanal media de 48 libras (1997). Para acceder a ella es necesario tener un niño a cargo, trabajar más de 16 horas semanales y poseer menos de 8.000 libras.
- 2) La prestación de trabajo para los minusválidos (Disability Working Allowance) introducida en 1992, tiene una estructura similar a la anterior pero centrándose en los factores que disuaden a los discapacitados de trabajar.

²¹⁴ Según Meager (1998) esta disminución del desempleo puede deberse tanto a una búsqueda de empleo más efectiva como a un aumento en el número de personas que abandonan el mercado de trabajo.

- 3) El dispositivo piloto Jobmatch introducido en 1995 en 4 regiones otorga una prestación de 50 libras semanales durante 6 meses a los parados de larga duración, inscritos durante más de 2 años y que aceptan un empleo a tiempo parcial. Además, primas de 50 libras son ofrecidas a los que trabajan aún después de 6 y 12 semanas de haber finalizado el período inicial de las prestaciones. Los participantes pueden recibir bonos de formación por un valor de hasta 300 libras.
- 4) La prima de retorno al trabajo Back to Work Bonus introducida en 1996 al mismo tiempo que la JSA, consiste en una suma determinada pagable a un parado que empieza a trabajar. En combinación con la JSA, una disposición permite a los beneficiarios trabajar hasta 24 horas semanales sin perder los derechos a las prestaciones e incluso ganar 19 libras semanales sin tampoco perderlos.
- 5) El dispositivo de complemento de ingreso Earnings Top-Up, también introducido en 1996 en 8 regiones favorece a las familias con hijos a cargo. La prestación oscila entre 47 y 73 libras por semana pagable a los solteros con unas condiciones similares a las del crédito familiar.

Ejes de la política activa

Los programas activos aplicados en el Reino Unido se centran principalmente en el primer eje de la política activa, es decir, los servicios del empleo. El punto clave es la estrategia programada de intervención durante los periodos de paro²¹⁵. La batería de medidas que se deriva pretende mejorar los servicios de colocación y ayudar con mayor garantía a la búsqueda de empleo.

Las primeras medidas fueron las entrevistas Restart y los clubes de empleo (MISEP, 1996).

Los clubes de empleo se crean en 1984 y tienen como objetivo orientar a los parados sobre cómo y dónde deben buscar empleo una vez transcurridos 6 meses de paro. Las sesiones se dirigen a incrementar la motivación, ofrecer una serie de técnicas de búsqueda de empleo y mejorar la actitud de los parados ante las entrevistas. Después se les ofrece papel, teléfono, fotocopidora... con el objeto de facilitarles las gestiones de búsqueda.

Las entrevistas Restart surgieron en 1986 y se llevan a cabo cada 6 meses a partir del 6º mes de paro. En ellas se revisa el derecho a prestaciones, se contempla el acceso a otros programas activos, se informa sobre las prestaciones que se pueden cobrar trabajando y se motiva a los parados a ser más activos y eficaces en el mercado laboral.

En los años noventa podemos definir una serie de etapas en la estrategia del eje de servicios del empleo (Comisión Europea, 1997a).

La primera etapa de la estrategia tiene lugar a los 3 meses de paro. La 1ª medida es la revisión de la 13ª semana, en la que se

²¹⁵ Los dispositivos de dicha estrategia se adecuarán en gran parte a las directrices de la cumbre de Luxemburgo (noviembre 1997) sobre el carácter preventivo de las medidas y la necesidad de elaborar planes de acción individuales.

proponen medidas como los seminarios de búsqueda de empleo (Job Search Seminars) o los talleres de trabajo (Job Review Workshops)²¹⁶.

El primero pretende mejorar las técnicas de búsqueda de empleo.

El segundo ofrece un seguimiento ocupacional para ajustar las preferencias de trabajo a los empleos disponibles.

Aún en la primera etapa encontramos el programa Travel to Interview Scheme que ayuda a los desempleados a buscar empleo subvencionando los costes de dicha búsqueda. Los costes se refieren al desplazamiento más allá de una distancia diaria considerada normal²¹⁷.

La segunda etapa se inicia a los 6 meses de paro con la entrevista Restart que puede conducir a la asistencia a un club de empleo (como ya hemos comentado), a medidas de formación y a la Job Interview Guarantee y a los Work Trials.

La primera ofrece un mejorado servicio de colocación incluyendo cursos que preparan a los usuarios para una entrevista garantizada con un empresario determinado. Los Work Trials alientan a los empresarios que tengan dudas sobre las habilidades, cualificación o motivación de los parados a emplearlos por un período de prueba máximo de 3 semanas antes de decidir si los contrata. Durante dicho período los parados siguen recibiendo las prestaciones.

La tercera etapa se inicia al año de permanecer en el paro. En este caso distinguiremos medidas dirigidas a los jóvenes y a los adultos.

²¹⁶ Estos programas se inician en 1991 fusionándose en el Job Search Plus a partir de 1996. El Basic Information Report de 1995 elaborado por el MISEP y publicado por la Comisión Europea ofrece información detallada sobre dichos programas.

²¹⁷ Con anterioridad a 1996 solo se requerían 4 semanas de desempleo para participar en dicho programa y no 3 meses como en la actualidad.

Para estos últimos, existe el programa Jobplan Workshops creado en 1993 y que pretende ayudar a los que llevan 1 año en paro a superar las dificultades para reintegrarse al mercado de trabajo lo más rápidamente posible. El objeto de este programa es establecer objetivos de empleo claros y asequibles y volver a motivar a los participantes.

Para los jóvenes entre 18 y 24 años existen dos programas introducidos en 1994. El 1-2-1 consiste en una serie de hasta seis entrevistas obligatorias, con el objeto de descubrir las deficiencias de cada parado y superar las barreras para su integración en el mercado laboral. Si al final los participantes no han encontrado un empleo o no han empezado otro programa serán dirigidos al programa Workwise. Éste consiste en 4 semanas donde se combina la asistencia al desempleado con la actividad de búsqueda. La no participación o finalización incompleta del programa implica la pérdida de la prestación.

La última etapa se centra en los parados que llevan 2 años en dicha situación. La principal medida son los cursos Restart, destinados a los parados de larga duración que no están preparados para trabajar²¹⁸. Dichos cursos ayudan a las personas a superar los obstáculos para encontrar un empleo. Pretenden valorar sus cualificaciones, experiencia y aptitud, desarrollando un plan de acción personal para volver al trabajo. Los cursos duran 2 semanas y combinan la asistencia con actividades de búsqueda en un ambiente informal.

Otros programas en esta etapa son: el Jobmatch que incentiva al parado a aceptar un empleo a tiempo parcial como paso previo a un

²¹⁸ Dichos cursos se iniciaron en 1990 y fueron reformados en 1994 aumentando su duración de 5 días a 2 semanas.

trabajo a tiempo completo. Finalmente, la Jobfinder's Grant creada en 1994 es una prima para la obtención de empleo. Consiste en una ayuda financiera de entre 100 y 400 libras con el objeto de cubrir los costes iniciales del retorno al trabajo de los parados de muy larga duración.

Por lo que respecta al eje de formación, la estrategia del gobierno pretende conseguir que empresarios y trabajadores inviertan en la formación requerida para el crecimiento y la creación de empleo. Para ello, es necesario que los jóvenes sean capaces de adquirir las cualificaciones y actitudes necesarias para entrar en el mercado de trabajo y que los parados adquieran y mantengan unas cualificaciones suficientes.

Los programas de formación orientados a los empresarios y que se relacionan con la formación continua son 4 básicamente: Investors in People, University for Industry, Small Firms Training Loans y Skills for Small Businesses. Los dos últimos programas se centran en pequeñas empresas con el objeto de incrementar las cualificaciones de sus empleados²¹⁹.

Los principales programas de formación destinados a los adultos son el Training for Work y los Career Development Loans (Comisión Europea, 1997a).

El primero, creado en 1993, sustituye al Employment Training y pretende remediar la escasez de cualificaciones de aquéllos que llevan en el paro más de 6 meses. La duración de los cursos y su contenido varía en función de las necesidades del individuo. Se

²¹⁹ Una descripción detallada de dichos programas se encuentra en el Basic Information Report del Reino Unido elaborado por el MISEP en sus ediciones de 1995 y 1999.

elabora un plan individual de formación que especifica su contenido y los objetivos profesionales derivados de la misma. Los cursos se combinan con prácticas en las empresas.

El segundo, pretende motivar a los individuos para que asuman responsabilidad en su propia formación. El instrumento son unos préstamos de entre 200 y 8.000 libras, para cursos de hasta 2 años de duración que pueden ser a tiempo completo, a tiempo parcial o a distancia²²⁰.

En el caso de los jóvenes los principales programas son tres: (Comisión Europea, 1997a)

El Youth Training va dirigido especialmente a los jóvenes de entre 16 y 17 años con el objetivo de que la formación les conduzca a una cualificación reconocida a nivel nacional. La duración habitual es de 2 años y los jóvenes no deben sobrepasar los 25 años de edad²²¹.

Los Youth Credits pretenden motivar a los jóvenes para que se formen y adquieran un alto nivel de cualificación. Los créditos van dirigidos sobre todo a los jóvenes de 16 y 17 años que han abandonado el sistema educativo. Dichos créditos tienen un valor que puede ser intercambiado por formación a través de un empresario o de un proveedor de formación reconocido.

El programa Modern Apprenticeships se centra en los jóvenes de 16 y 17 años aunque puede admitir a jóvenes de hasta 25 años. El Accelerated Modern Apprenticeships va dirigido a los jóvenes de 18 y 19 años que han dejado el sistema educativo. Consisten en un acuerdo entre el joven, el empresario y el TEC. El objetivo es garantizar la

²²⁰ El mencionado Basic Information Report detalla las características y condiciones de los préstamos.

²²¹ El programa Youth Training sustituyó en 1990 al Youth Training Scheme como principal medida de formación destinada a los jóvenes.

consecución de una formación que proporcione a los participantes un alto nivel de cualificación acorde con las necesidades de la economía local y nacional.

El eje de ayudas al empleo es el menos representativo de la política activa del Reino Unido durante la década de los 90. Al margen de diversas reducciones en las contribuciones a la Seguridad Social (trabajadores poco cualificados, a tiempo parcial o a parados de larga duración) los principales programas son cuatro (Comisión Europea, 1997a y Tendances n°28, 1997).

El Workstart ofrece una subvención en relación a los costes salariales a los empresarios que contraten personas que lleven más de 2 años en paro. Ha tenido un carácter piloto y su extensión ha sido muy limitada. Es el único programa de estas características que existe en contraste con la variedad de medidas de este tipo que se ofrecían en los años 70 y principios de los 80.

Por otro lado, el Community Action, que se centraba en la creación directa de empleo en trabajos de utilidad colectiva ya sea en el sector público o en la economía social fue suprimido en 1996. Comprendía experiencia laboral y formación para la búsqueda de empleo y estaba dirigido a personas que llevaban al menos 1 año en el paro. Recibían su prestación, más 10 libras semanales además de una ayuda para los costes de formación de 4 libras también semanales.

El programa Project Work también comprende un trabajo de utilidad social como vimos al analizar la activación por sanciones.

El programa Business Start-up Scheme va dirigido a los parados que quieren crear su propia empresa y reemplaza al programa Enterprise Allowance Scheme en 1991. Pueden recibir asistencia

aquéllos que lleven más de 6 semanas sin trabajo. La ayuda oscila entre 20 y 90 libras por semana durante un período de entre 26 y 66 semanas.

Los programas especializados dirigidos a los discapacitados ofrecen asistencia de todo tipo, incentivos a la contratación privada y trabajos protegidos.

Los principales programas son el Employment Rehabilitation, el Access to Work y el Supported Employment²²². Dichos programas son implementados a través del servicio Placing Assessment and Counselling Teams (PACT's).

En la medida de lo posible los minusválidos participan en los programas convencionales de formación con unos criterios de elegibilidad más flexibles y prioridad de acceso.

Mención aparte merece el programa o proyecto New Deal. Se inicia en 1997 y se refleja tanto en el plan de empleo de 1997 como en los PNAE sucesivos derivados de las directrices de la cumbre de Luxemburgo²²³. El objetivo es mejorar la empleabilidad de los grupos más vulnerables en el mercado de trabajo (centrándose en las zonas con mayor exclusión social) y revisar el sistema de incentivos al trabajo para evitar así la dependencia del Estado.

La implicación de los agentes locales es una de las notas distintivas de dicho programa. El objetivo es garantizar una mejor adecuación al territorio, aumentando así la eficacia de las acciones emprendidas.

²²² Ver el citado Basic Information Report del Reino Unido de 1995.

²²³ Robinson (2000) considera que gracias al gasto asociado a las medidas del New Deal se invertirá la tendencia a la baja en el gasto activo iniciada en 1990 estimando un aumento del 0,1 en % del PIB para el año 2000.

Estas medidas van dirigidas fundamentalmente a los jóvenes, parados de larga duración, familias monoparentales y minusválidos²²⁴.

En el primer caso se ofrecen 4 opciones a los jóvenes entre 18 y 24 años que llevan en paro (solicitando la JSA) como mínimo 6 meses y que después de un período de orientación y seguimiento de hasta 4 meses no han encontrado un empleo.

Las medidas son: a) un contrato de trabajo con un subsidio para el empresario de 60 libras semanales durante 6 meses.

b) trabajo durante 6 meses en el sector del voluntariado.

c) un puesto durante 6 meses en la Environment Task Force y

d) la opción de una formación a tiempo completo durante 1 año.

El rechazo a participar en dichas opciones supone la pérdida de la prestación por desempleo.

El New Deal para los parados de larga duración va dirigido a los mayores de 25 años que llevan en paro (solicitando la JSA) un mínimo de 2 años. Si después de un proceso de entrevistas de asesoramiento de entre 3 y 6 meses no encuentran empleo pueden acogerse a una de las siguientes opciones: a) un contrato de trabajo con un subsidio para el empresario de 75 libras semanales. b) la oportunidad de formarse a tiempo completo durante 1 año mientras se percibe la prestación por desempleo. A partir de noviembre de 1998 se amplía a los parados que lleven entre 1 y 2 años en paro.

En el caso de las familias monoparentales (en su gran mayoría mujeres) el programa propone diversas medidas. Destacan la ayuda para encontrar plaza en los programas de formación, la contribución a los gastos de guardería y la ayuda para el cuidado de

²²⁴ Para una descripción más detallada ver el plan nacional de empleo del Reino Unido de 1998.

los niños después de finalizar las clases.

Finalmente, los minusválidos también son objeto del programa New Deal, ofreciéndoles una serie de opciones para ayudarles a integrarse en el mercado de trabajo. Destacan la ayuda de consejeros personales para superar las barreras hacia el empleo y la difusión de las medidas existentes para ayudarles a encontrar empleo. A esto hay que añadir el acceso privilegiado, para los que tienen derecho a recibir la JSA, a las medidas New Deal para jóvenes y parados de larga duración.

En conclusión podemos afirmar que la característica diferenciadora del New Deal radica en no basarse en un solo instrumento sino en combinar distintas formas de intervención. Dichos instrumentos incluyen actividades de ayuda, orientación y colocación (Portal), la participación en las diferentes Opciones que pretenden facilitar el empleo y mejorar la empleabilidad y finalmente, si las Opciones no han sido efectivas se inicia una fase de Seguimiento donde se ofrece ayuda y orientación adicional.

Una de las claves del programa New Deal es la generación de efectos a largo plazo sobre la conducta de los empresarios y la empleabilidad de los participantes (la mayor experiencia laboral y la formación recibida serán determinantes). Sin embargo, Hasluck (2000) nos advierte del dilema que puede representar para los diseñadores del New Deal conseguir los objetivos a corto plazo (permitiendo a los empresarios reclutar de forma continua a sus trabajadores a través de este programa) a costa de reducir la probabilidad de crear empleo permanente.

Resultados

Por lo que respecta a los resultados de los programas activos en el Reino Unido, la evaluación más completa es la del programa Restart. Jackman y Lehmann (1990) constatan un aumento del flujo de salida del paro de larga duración pero a costa de un notable efecto sustitución sobre los parados de corta duración.

Según un estudio experimental de White & Lakey (1992), los resultados no permiten diferenciar si el efecto positivo sobre la duración del desempleo del programa Restart se debe a la ayuda para la búsqueda de empleo o a las sanciones.

Dolton et al. (1996) nos indican que los participantes en el programa Restart no tienen más probabilidades de acceder a un empleo estable que el grupo de control. Esto puede significar que las sanciones contempladas en dicho programa pueden incitar a los parados a abandonar el desempleo, aceptando empleos de corta duración sin porvenir.

Robinson (2000) constata los buenos resultados de la evaluación del Work Trials con notables efectos positivos a corto plazo y a un bajo coste.

Meager (1998) hace referencia al programa Travel to Interview Scheme, mostrando la evaluación un pequeño efecto sobre los participantes y un efecto de pérdida neta elevado.

En cuanto a la política de formación, Lefresne (1998) afirma que existe una falta de credibilidad debido a que los programas de formación son percibidos como una forma de utilización flexible de la mano de obra y de control sobre los parados. Ello repercute en la adecuación de la formación a las necesidades de los beneficiarios y en la calidad de los cursos impartidos. También afirma que la

relación entre la financiación de los TEC's y los resultados genera una concentración de los participantes en cursos más baratos y de menor nivel.

Main (1991) destaca que la participación en el Youth Training Scheme mejora significativamente la probabilidad de estar empleado tres años después de abandonar los estudios. Dicha mejora oscila entre un 14% y un 19% en relación a los no participantes. La existencia de efectos de pérdida neta y sustitución atenúa los efectos positivos del YTS.

Whitfield y Bourlakis (1991) concluyen que si bien el Youth Training Scheme mejora la probabilidades de encontrar un empleo, su influencia apenas puede mitigar principales factores que reducen las probabilidades que un individuo tiene de encontrar y conservar un empleo (género, estado civil, minoría étnica, condiciones del mercado de trabajo local...)

En Labour Market Studies. United Kingdom, Comisión Europea (1997a) se contemplan una serie de resultados sobre la evaluación de programas activos que analizaremos a continuación.

Una evaluación del programa Jobplan muestra que el 24% de los participantes no continuaba en paro 4 meses después, en comparación con el 19% del grupo de control. Por otro lado, la plétora de iniciativas de búsqueda de empleo puede ser contraproducente ya que es difícil discernir que valor añadido produce cada iniciativa cuando se han experimentado varias.

Un estudio sobre el esquema Training for Work, sugiere que los participantes tienen una mayor probabilidad de obtener un empleo en relación a los no participantes que integran el grupo de control,

pero no así mayores ingresos²²⁵. En el caso de los programas destinados a los jóvenes, los estudios cuasi experimentales no aportan pruebas convincentes sobre si aumentaron o no las posibilidades de que los participantes consiguieran unos ingresos o un empleo.

Sin embargo, Meager (1998) hace referencia a un estudio de Payne de 1996 que refleja unos notables beneficios de la formación a medio y largo plazo en el caso de los parados de larga duración. El efecto positivo puede ser mayor si se combina con práctica laboral.

En el caso de las ayudas al empleo destaca el programa Workstart, cuya evaluación demuestra que casi el 50% de los empleos subsidiados eran una pérdida neta y un 33% comportaba el efecto sustitución. Su gran coste y su poca eficacia ha hecho que su uso se restrinja a los desempleados de muy larga duración. Con anterioridad a dicho programa y en la misma línea cabe mencionar el programa Jobstart vigente entre 1986 y 1990 que ofrecía un subsidio al propio parado si aceptaba un empleo de baja remuneración²²⁶.

Su utilización implica un compromiso entre eficiencia y equidad y justifica la aplicación de ese tipo de programas en aras de la mejora de las posibilidades de reinserción social de los grupos más desfavorecidos (Meager, 1998).

En cuanto al programa Business Start-up Scheme, las tasas de supervivencia alcanzaban el 76% después de 18 meses, aunque los efectos desplazamiento son muy difíciles de descubrir. Hasluck

²²⁵ Un estudio cuasiexperimental realizado sobre el programa Employment Training, anterior al Training for Work, muestra un impacto positivo sobre el empleo de los participantes, superior entre un 5% y un 10% al grupo de control y sin efecto sobre los salarios (Fay, 1996).

²²⁶ Un estudio de seguimiento de dicho programa nos muestra un efecto de pérdida neta del 69% (Fay, 1996).

(2000) nos refiere estudios que estiman un efecto de pérdida neta de más del 70%.

En el ámbito de los programas de creación directa de empleo Jackman y Lehmann (1990) no encuentran ningún efecto significativo sobre los flujos de salida del desempleo para los participantes en el Community Programme. Por otra parte, la supresión del programa Community Action en 1996 se debe sin duda a su pobre impacto sobre la salida del desempleo de sus participantes.

En Tendances n°28 (1997) se analizan los resultados de los programas de activación.

La evaluación del dispositivo Project Work no es completa. Pero ciertos indicios muestran que en las regiones donde se aplica, el registro de parados disminuye entre un 20% y un 25% en comparación con otras regiones, aunque su eficacia en términos de colocación es muy baja.

Una evaluación del Crédito Familiar realizada en 1991 mostraba que el 35 % de los que podían utilizarlo no lo hicieron. Ciertas encuestas concluyen que la prestación ha ayudado a numerosas familias monoparentales a encontrar un trabajo de baja remuneración.

Los resultados de evaluación de la Disability Working Allowance nos reflejan que es poco conocida entre el colectivo a que va dirigida e incita mínimamente a trabajar.

El seguimiento sobre el programa Jobmatch muestra que no ha facilitado la transición hacia un empleo a tiempo completo. Solo un 4% de los participantes han aumentado su horario de trabajo desde el inicio del programa.

McGregor (1998) argumenta la crítica a las medidas activas en base a diversos hechos:

a) el porcentaje de participantes que encontraron empleo después de

participar en los mencionados programas fue inferior al 50% y en trabajos de baja calidad.

b) el 78% de los participantes volvieron al paro.

c) el 25 % de las personas que participaron en los programas ya lo habían hecho en ocasiones anteriores.

Una mayor inversión en la orientación y asistencia en la fase temprana del período de desempleo se hace necesaria para evitar utilizar muchos más recursos después. Al final del proceso se requiere mantener el contacto con el participante a través de una vigilancia y seguimiento posterior. El objetivo es asegurar el rendimiento de la inversión efectuada en las diferentes medidas activas.

Según McGregor (1998) la coacción introducida por la Jobseekers Allowance (JSA) conlleva que algunas personas se presenten a las entrevistas sin estar preparadas y que los empresarios traten con entrevistados poco dispuestos a aceptar ofertas de empleo. El control de la disponibilidad para trabajar debería realizarse a través de otros mecanismos que no desanimen a los parados y a los empresarios.

En cuanto al programa New Deal y aún en ausencia de una evaluación detallada, Philpott (1998) considera que dicho programa está excesivamente sesgado hacia los jóvenes. Los efectos de pérdida neta podrían ser mayores en este colectivo que por ejemplo en los parados adultos de larga duración, los cuáles tienen más dificultades para salir del desempleo.

Anderton et al. (1999) confirman esta sospecha al estimar un efecto de pérdida neta del 50% en el caso de los jóvenes.

El nivel de éxito del programa New Deal, medido por el número de

participantes que han encontrado un empleo no subvencionado después del período de ayuda intensiva a la búsqueda de empleo, es de cerca del 30% en los jóvenes y del 13% en los parados de larga duración (según datos del Ministerio de Empleo y Educación para finales de enero de 2000).

Los autores argumentan esta diferencia en base al momento de la intervención (6 meses en el caso de los jóvenes y 2 años para los parados de larga duración adultos). Pero en definitiva, las pérdidas netas serán menos costosas en el caso de la ayuda intensiva a la búsqueda de empleo que en una subvención al empleo.

La política activa de mercado de trabajo puede ayudar a reducir el desempleo pero su impacto es limitado. La evidencia empírica sobre la relación entre el desempleo total y el desempleo de larga duración en el Reino Unido muestra que el efecto de la política activa sobre este último ha sido muy pequeño. La respuesta del paro de larga duración a la mejora del empleo agregado es muy sensible, lo que otorga a la política activa un papel secundario en la reducción dicho tipo de desempleo²²⁷.

²²⁷ Véase Comisión Europea (1997a).

Conclusiones

La estrategia del Reino Unido en los años 90 no consiste en un trasvase de las medidas pasivas a las activas sino en una reorientación del equilibrio entre estas últimas. El trasvase desde los grandes programas de formación y ayudas al empleo hacia las medidas del eje de servicios del empleo avalaría la inclusión del Reino Unido en el enfoque liberal de la política activa tal y como vimos en el epígrafe 3.4 de la tesis.

Los programas de orientación y asistencia a la búsqueda de empleo tienen un bajo coste unitario, pero un modesto efecto sobre los participantes. Por otro lado, los programas de creación directa de empleo tienen un coste moderado y un efecto reducido sobre las perspectivas de obtener un empleo posterior. Los programas de subvenciones al empleo tienen unos efectos muy pequeños sobre el empleo neto y su coste depende de la cuantía del subsidio. Los procesos de evaluación han impedido la continuidad indefinida de programas ineficaces, limitando así los efectos de pérdida neta.

Podemos definir a la política activa del Reino Unido como una larga serie de medidas que se orientan cada vez más hacia los colectivos más desfavorecidos, reforzando los dispositivos de bajo coste unitario administrados por el SPE. Los parados de corta duración también pueden beneficiarse de los servicios de colocación y de ciertas medidas de consejo y orientación, pero el grueso de las medidas activas se dirige a las personas que llevan más de 6 meses sin empleo.

En los planes nacionales de acción derivados de la cumbre de Luxemburgo y según la Comisión Europea (1998a), el Reino Unido describe detalladamente el enfoque preventivo, subrayando la importancia de la intervención durante las primeras etapas del

período de desempleo.

En resumen, con un nivel de gasto activo relativamente pequeño en comparación a la media europea, el Reino Unido registra unos mejores resultados en materia de empleo y paro, sobre todo en la década de los noventa²²⁸. La comparación con Francia es muy ilustrativa. En el Reino Unido el nivel de gasto activo ha sido inferior, sobre todo en los últimos años y con una evolución opuesta a la de Francia, mientras que los resultados del mercado de trabajo eran mucho mejores.

En nuestra opinión la decidida orientación de la política activa hacia medidas de orientación y asesoramiento a los desempleados junto a una mejor interacción con el sistema de prestaciones por desempleo contribuirían a explicar, aunque solo sea en una pequeña parte, una evolución más positiva de los niveles de empleo y paro. Por supuesto, no debemos olvidar la influencia de muchos otros factores (macroeconómicos e institucionales) sobre los resultados del mercado de trabajo.

²²⁸ Pero por un lado, la otra cara de la moneda es la gran dispersión en el abanico de los ingresos iniciada en los años 80 y que afecta negativamente a las decilas inferiores. Por otro lado, la notable reducción de la tasa de desempleo esconde un gran número de parados desanimados que ya ni siquiera buscan empleo, lo que relativiza el "éxito" de la política de empleo británica al generar una dinámica de exclusión del mercado laboral (Lefresne, 1998).