

4. POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

4.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar las políticas activas en España en el período 1985-2000 e intentar valorar su alcance y su grado de eficacia en la lucha contra el desempleo.

Tras un breve apunte sobre las interpretaciones del desempleo en España, describiremos la evolución del mercado de trabajo en el período considerado. A continuación entraremos de lleno en el análisis de las políticas activas (estructura institucional, nivel de gasto, evolución de los programas activos y resultados). Lo anterior nos permitirá establecer qué diferencias existen en relación a la Unión Europea y especialmente respecto a Francia y el Reino Unido, así como cuál es el alcance de las políticas activas en nuestro país.

Finalmente, intentaremos evaluar los efectos macroeconómicos de las políticas activas, en concreto, sobre la eficiencia del proceso de ajuste en el mercado de trabajo en el marco de uno de los modelos de búsqueda, la función de emparejamientos.

El diagnóstico sobre las causas del desempleo en España no es en absoluto unánime como tampoco lo son las soluciones. A grandes rasgos podemos definir dos visiones contrapuestas en relación al análisis del desempleo. Una primera visión, centrada en el mercado de trabajo y que responde a las interpretaciones de corte neoclásico. Una segunda que centra su análisis en el conjunto del sistema económico y que en nuestra opinión conectaría más con las teorías alternativas al modelo neoclásico.

La interpretación neoclásica centra el análisis de las causas del desempleo en dos aspectos: los costes laborales y las rigideces del mercado de trabajo. Destacan en esta visión Bentolila (1990), Malo de Molina (1991), Dolado y Malo de Molina (1985) y Rojo (1981).

El excesivo crecimiento de los salarios frente al descenso de la productividad y al deterioro de la relación real de intercambio, afecta a la distribución de la renta entre los factores de producción, originando así un bajo nivel de rentabilidad del capital. Esto conduce a una escasez de capacidad productiva rentable y por tanto a una caída en el nivel de empleo²²⁹.

La falta de flexibilidad salarial se atribuye básicamente al sistema de negociación colectiva que opera a nivel sectorial, fijando unos aumentos salariales mínimos sin tener en cuenta la situación particular de las empresas. El objetivo será una negociación colectiva descentralizada, que refleje las circunstancias de cada empresa, articulada en sus distintos ámbitos

²²⁹ Las políticas de moderación salarial serán la respuesta aunque sus efectos no sean visibles a corto plazo, sino cuando se recupere de forma suficiente la rentabilidad del capital.

y con un mayor contenido²³⁰.

Una vez descrita la causa fundamental de la destrucción de empleo y por ende del aumento espectacular de la tasa de desempleo, podemos relacionar su persistencia con las rigideces del mercado laboral. Diversos trabajos hacen hincapié en los factores de rigidez (Andrés, 1991 y 1993; Andrés y García, 1992; Antolín, 1995; CEPR, 1994; Sebastián, 1995 y 1996 y Viñals, 1996).

Las entradas y salidas del mercado de trabajo, la escasa movilidad geográfica y funcional, el desajuste en las cualificaciones y el sistema de prestaciones por desempleo serán las principales causas de rigidez.

La rigidez en cuanto a las modalidades de contratación laboral (segmentación entre trabajadores permanentes y temporales, y limitaciones a la contratación a tiempo parcial) y a los elevados costes de despido, contribuyen a mantener el poder de fijación de los salarios por parte de los "insiders", dificultando así la entrada al mercado de trabajo de los parados²³¹.

Las restricciones legales a la movilidad geográfica y funcional perjudican la eficiencia del mercado de trabajo al obstaculizar el ajuste de las plantillas en función de las necesidades de las empresas.

Por otro lado, el elevado coste relativo del trabajo no cualificado, contribuye a exacerbar el desajuste en las cualificaciones y hace recaer el paro sobre los colectivos con un

²³⁰ La reforma de 1994 va en esa dirección aunque de forma tímida, al permitir las cláusulas de descuelgue de las empresas sobre los aumentos salariales pactados en los convenios colectivos. La reforma de 1997 en cambio sí da prioridad a la negociación a nivel de empresa, intentando reducir a la vez la complejidad de nuestro sistema de negociación colectiva.

²³¹ La existencia de mercados poco competitivos reforzará dichas rigideces al posibilitar la aceptación de mayores demandas salariales por parte de las empresas.

bajo nivel de estudios.

Finalmente, el sistema de prestaciones por desempleo es demasiado generoso, lo cual eleva el salario de reserva de los parados, disminuye la intensidad con la que buscan empleo y frena la tasa de salida del paro²³².

Todos estos factores dificultan la competencia entre "insiders" y "outsiders", contribuyendo así a aumentar la duración del desempleo. Dicho aumento afecta negativamente a la elegibilidad como consecuencia de la pérdida de capital humano, el desánimo en la búsqueda y las reticencias de los empresarios. La existencia de una gran proporción de parados de larga duración no permitirá presionar a la baja los salarios, reduciendo así el potencial antiinflacionista de la tasa de paro.

Podemos estructurar la respuesta de esta visión desde la política de empleo en dos grandes bloques:

Por un lado, la flexibilización del mercado de trabajo. Cabe hacer especial hincapié tanto a la entrada (reforma de 1984) como a la salida (abaratamiento de los costes pecuniarios y administrativos de los ajustes de plantilla). En menor medida la supresión de las restricciones legales a la movilidad geográfica y funcional (reformas de 1994 y 1997). La reforma de las prestaciones por desempleo en la línea de reducir tanto la cuantía como la duración (reforma de 1992) completarían este grupo de medidas²³³.

²³² Según el propio Andrés "No es tanto la generosidad del subsidio sino la complejidad burocrática y la ausencia de control sobre el rechazo de las ofertas de empleo lo que impide la movilización de los recursos y la creación de empleo" (Bol. Círculo de Empresarios nº57, pág 15).

²³³ Sebastián (1996b) considera del todo insuficientes las reformas, con un avance muy tímido en lo que se refiere a los costes de despido y a la negociación colectiva. Por otro lado, el sistema de protección al desempleo sigue sin incentivar la búsqueda de empleo y no encuentra un equilibrio entre eficiencia y equidad. Para un análisis totalmente opuesto véase Pérez Infante (1999).

Por otro lado, las políticas activas deben orientarse a los colectivos que tienen menos probabilidades de recibir ofertas de empleo, ya que ello determina la probabilidad de abandonar el desempleo y por tanto la duración del mismo. También ponen énfasis en lograr una mayor eficacia del sistema de Formación Profesional para hacer frente al desajuste en las cualificaciones.

La visión alternativa (estructural) sobre el mercado de trabajo aún sin ignorar la influencia de los costes laborales en algunos años, ni las rigideces de las instituciones del mercado de trabajo, relativiza su importancia a la hora de explicar el nivel de desempleo alcanzado en España²³⁴. Su explicación se centra en las limitaciones del modelo de crecimiento de los años 60 y primeros años 70. Los trabajos de Fina y Toharia (1987b), Jimeno y Toharia (1992,1993 y 1995), Novella (1988), Novella (1998) Pérez Infante (1998) y Toharia (1998) serán representativos del enfoque estructural o alternativo.

Este enfoque considera que evolución de la oferta de trabajo complica aún más la situación debido a tres razones:

- a) el crecimiento de la población potencialmente activa como consecuencia del "boom" de natalidad de los años 60.
- b) el aumento de la tasa de actividad femenina debido a la tardía incorporación de la mujer al mercado de trabajo.
- c) el fin de la emigración como válvula de escape para los excedentes de mano de obra agrícola que el sector industrial y

²³⁴ Por ejemplo, según Jimeno y Toharia (1993) no existen argumentos teóricos para afirmar que los costes despido sean una de las principales causas del paro ni tampoco aprecian una clara relación entre la duración del paro y el período de disfrute de las prestaciones. Por otro lado, Pérez Infante (1998) destaca las acciones prioritarias en materia de política de empleo.

los servicios eran incapaces de absorber.

Dicha evolución aún siendo importante, no parece determinante a la hora de explicar la elevada tasa de paro española. El hecho verdaderamente decisivo es la gran destrucción de puestos de trabajo que se produce en los periodos 1976-85 y 1990-94.

El modelo de crecimiento español de los años 60 y 70 presentaba una dependencia tecnológica del exterior, un sistema fiscal raquítico e injusto, unas empresas pequeñas y con escasa autofinanciación, una elevada protección arancelaria, bajos costes laborales y un sindicalismo prohibido. Dichas características no permitieron a las empresas españolas enfrentarse a los desafíos de la reforma política y a la progresiva internacionalización de la economía. La crisis del petróleo de 1973 no hará más que agravar una situación ya deteriorada.

A su vez, las empresas reaccionaron tarde y de manera inadecuada a los cambios en el entorno socioeconómico. Las crecientes reivindicaciones salariales de los años 70 no fueron bien encajadas por unos empresarios poco acostumbrados al diálogo y a la política de gestión de los recursos humanos. Se trataba pues de un problema estructural que requería de medidas estructurales.

Las medidas que según estos estudios deberían realizarse se centrarían en la política industrial y tecnológica con el objeto de fomentar la competitividad de la industria española y dotar a la estructura productiva de capacidad de reacción. A nivel microeconómico, se completará con el apoyo a la mejora de la gestión empresarial y a los procesos de internacionalización acometidos por nuestras empresas. Las reformas estructurales tendrían como objeto el sistema financiero, el sector turístico, los servicios

profesionales, los servicios a las empresas y la Administración pública.

Por otro lado, también se contempla la mejora de la política educativa con el objetivo de adecuar la formación y cualificación de la mano de obra a las necesidades de la demanda. Éste será el ámbito lógico de las políticas activas para el enfoque estructural o alternativo²³⁵. La competitividad de la economía española se verá afectada por el nivel de cualificación de la oferta de trabajo y la calidad de los productos más que por los niveles salariales.

A su vez, las políticas restrictivas llevadas a cabo a finales de los años 70 y principios de los años 80 con el objeto de reducir la inflación, debilitaron la demanda generando así un paro de naturaleza keynesiana. Así, al margen de un paro keynesiano en los años 80, aceptan la existencia de un paro neoclásico por unos excesivos costes laborales en los años 70. Aunque será el componente estructural el que explicará de forma mayoritaria el nivel de paro español desde los años 70 hasta nuestros días.

En definitiva, pensamos que las políticas activas encajan mejor en los argumentos utilizados por la visión neoclásica donde el funcionamiento del mercado de trabajo es la clave para explicar el nivel de desempleo. Sin embargo, lo anterior no parece haberse reflejado en la importancia otorgada a dichas políticas si nos atenemos al volumen de gasto público dedicado a políticas activas en comparación a la Unión Europea²³⁶.

²³⁵ Para un análisis del alcance de la formación en dicho enfoque ver García Serrano y Toharia (1993).

²³⁶ Aunque su eficacia sería discutible, ya que según el argumento de Schmid (1997) el nivel desarrollo del sistema productivo requiere el conjunto de medidas más adecuadas a dicho nivel. Un país con problemas específicos en el sistema productivo poco puede esperar de las políticas activas en relación al empleo, pues el problema fundamental no se encuentra en el mercado de trabajo.

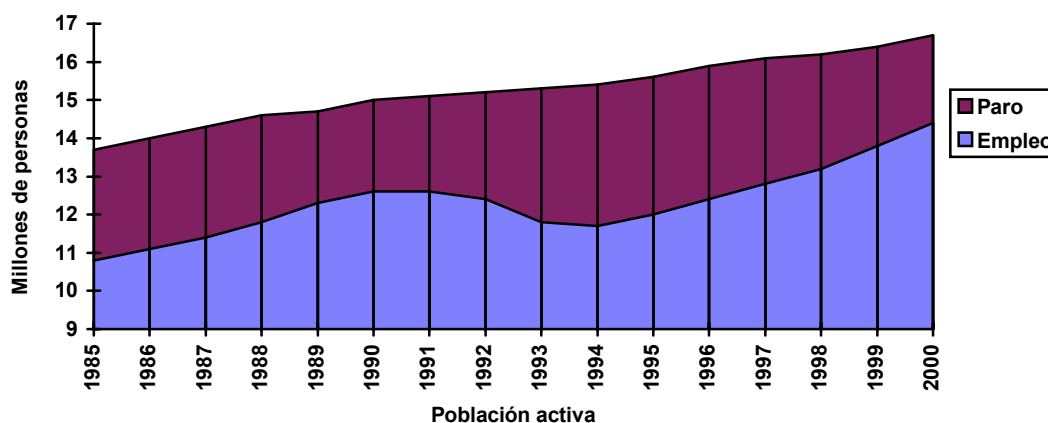
La política de empleo se ha centrado más en aspectos de la normativa laboral, como las modalidades de contratación y en menor medida los costes de despido. Una actuación más orientada a disminuir el poder de los "insiders", aunque claramente insuficiente, que a aumentar las posibilidades de los "outsiders" en el mercado de trabajo. En definitiva, una política caracterizada por la flexibilidad externa y la falta de una política industrial y tecnológica.

4.2. El mercado de trabajo en España

La situación del mercado de trabajo ha venido caracterizándose por unas tasas de paro muy superiores a la media europea y unas tasas de ocupación y de actividad notablemente inferiores. El fuerte incremento del empleo entre 1985 y 1990 no logra reducir substancialmente la tasa de paro debido al gran incremento en la población activa.

En cambio, entre 1990 y 1994 la disminución del empleo se ve acompañada de una moderación en el crecimiento de la población activa y un fuerte aumento del paro. A partir de 1995 crece el empleo, se mantiene el crecimiento de la población activa y el paro se reduce hasta alcanzar un nivel cercano al de 1990 (gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de la población activa, el empleo y el paro en España, 1985-2000.



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

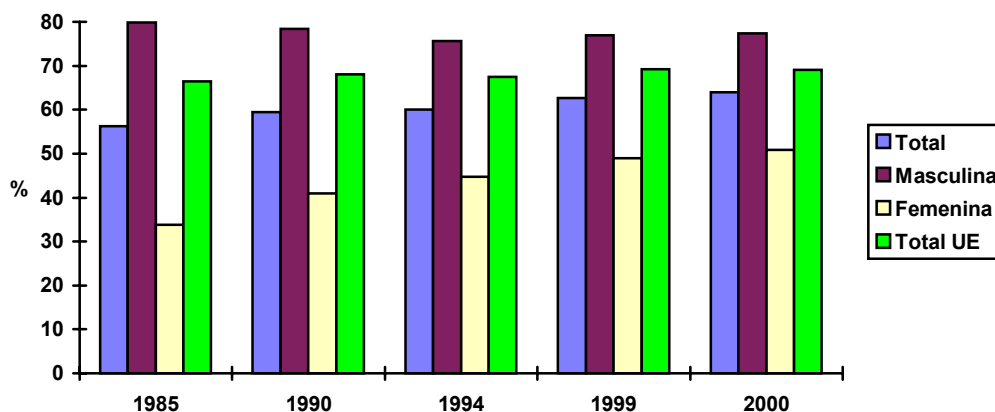
Las tasas globales esconden diferencias significativas por lo que respecta a la incidencia sobre hombres y mujeres.

La tasa de actividad global ha registrado un crecimiento a lo largo de todo el período analizado. La tasa masculina ha disminuido 1985 y 2000 (del 79,8% al 77,4%), mientras que la tasa femenina no ha parado de crecer en dicho período pasando del 33,8% al 50,8% (gráfico 2). A pesar de dicho crecimiento, la tasa femenina es todavía muy inferior a la masculina, siendo esta diferencia mucho mayor que la media registrada en la Unión Europea.

La tasa de ocupación también presenta diferencias. La tasa masculina evoluciona acorde con el ciclo económico. Aumenta entre 1985 y 1990 (del 63,7% al 69%), disminuye mucho más en la recesión de la primera mitad de los 90 (60%) recuperándose a partir de 1995. En el año 2000 supera el 69%. La tasa femenina aumenta claramente entre 1985 y 1990 (del 25,4% al 31,1%) y casi no se resiente entre 1990 y 1994 (30,6%). A partir de 1994 dicha tasa crece de forma continua hasta superar en el año 2000 el 40%. A pesar de ello, la tasa de empleo femenina se sitúa ese mismo año alrededor de 14 puntos por debajo de la media europea y la diferencia entre hombres y mujeres es la más amplia de la Unión Europea (29,6%).

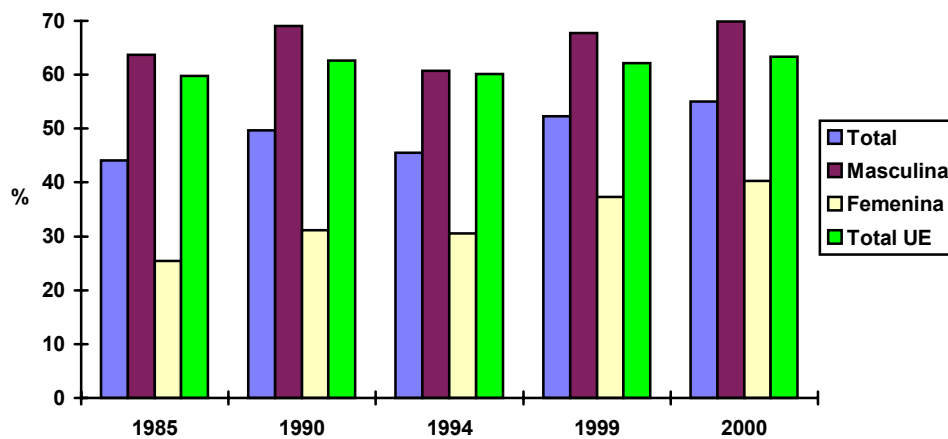
La tasa de paro también presenta diferencias, registrando las mujeres una tasa de paro muy superior a la masculina. La tasa de paro global disminuye entre 1985 y 1990 (del 21,7% al 16,2%), la tasa masculina lo hace de forma considerable, mientras la tasa femenina apenas se reduce (gráfico 4). Por tanto, el diferencial aumenta y se mantendrá más o menos constante a partir de 1990. La tasa de paro global crece entre 1990 y 1994 (del 16,2% al 24,1%) y disminuye claramente en el período 1994-2000 (del 24,1% al 14,1%). La tasa de paro española dobla casi siempre a la tasa media europea en todos los períodos analizados.

Gráfico 2. Tasas de actividad por sexos



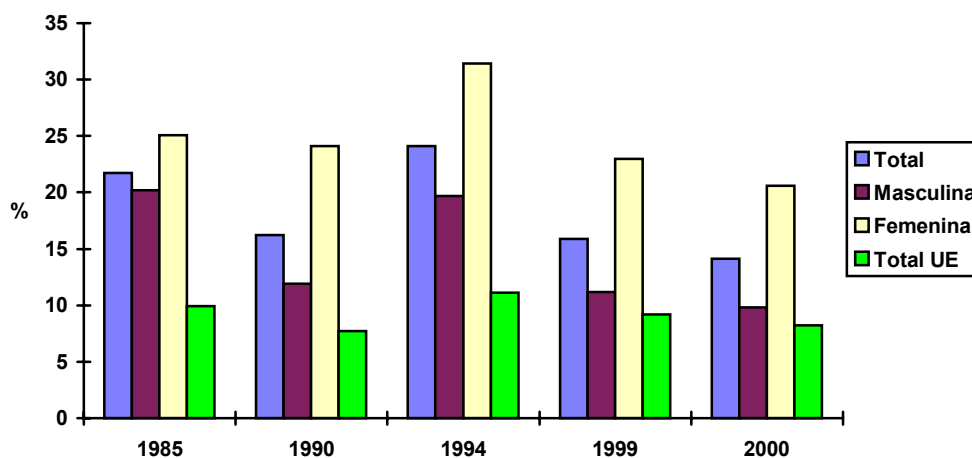
Fuente: Encuesta de Población Activa. INE y Eurostat.

Gráfico 3. Tasas de ocupación por sexos



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE y Eurostat.

Gráfico 4. Tasas de paro por sexos

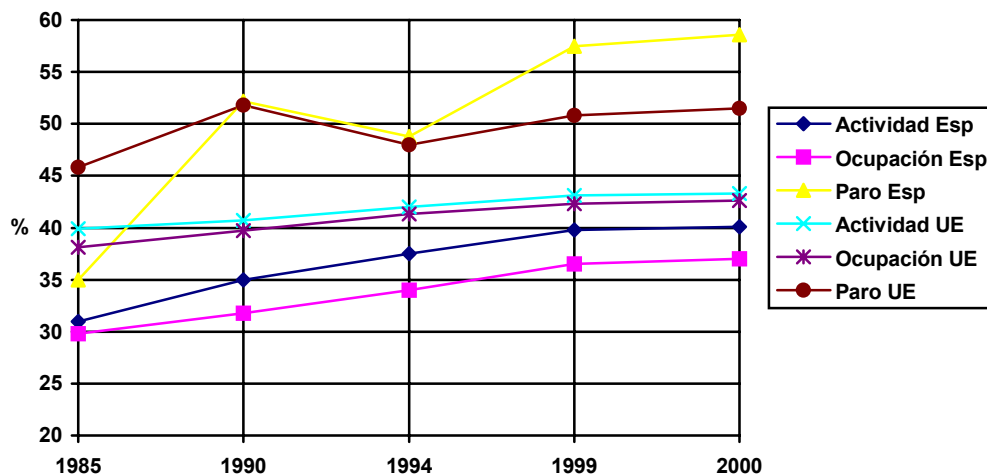


Fuente: Encuesta de Población Activa. INE y Eurostat.

Las tasas de feminización reflejan la menor participación de la mujer en el mercado de trabajo en relación a la Unión Europea. No obstante, las diferencias se han reducido de forma notable en la segunda mitad de los años 90 (gráfico 5). Las tasas referentes a la actividad y la ocupación son claramente inferiores a la media europea. Por contra, la tasa de feminización referente al paro es superior a la media.

Las tasas en relación a la actividad y a la ocupación aumentan entre 1985 y 2000. Los aumentos registrados en España son superiores a la media europea (en la actividad del 31% al 40% en España frente a 39,9%-43,3% la media europea y en la ocupación del 29,8% al 37% en España frente a 38,1%-42,6% la media europea). Sin embargo, la tasa en relación al paro se comporta de manera procíclica, aumentando en los períodos de expansión y disminuyendo en la etapa recesiva. En esta etapa la tasa de feminización referente al paro es en España prácticamente igual a la media europea (48,8% frente a 48) tal y como vemos en el gráfico 5.

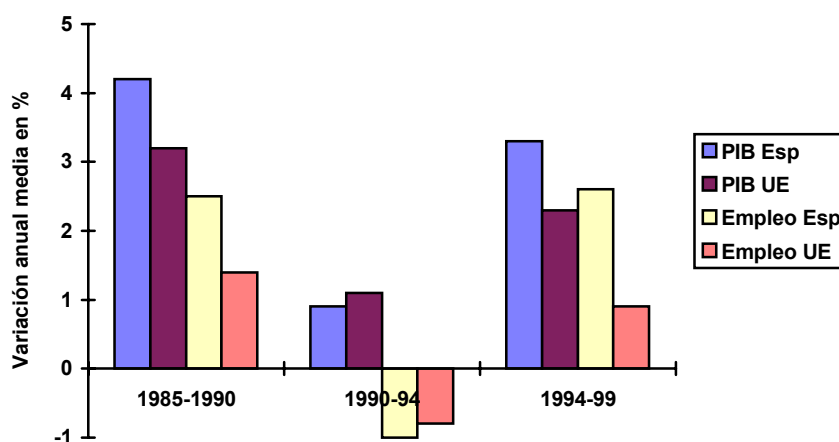
Gráfico 5. Tasas de feminización



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE, Eurostat y elaboración propia.

El crecimiento del empleo entre 1985 y 1990 fue superior a la media europea (2,5% frente al 1,3%) acorde con el mayor crecimiento económico. La intensidad en empleo del crecimiento superó a la media europea y fue una de la más elevadas (ver gráfico 6). En el período 1994-99 el diferencial de crecimiento del empleo (2,6% frente al 0,9%) aún ha sido mayor que en el período 1985-90. La intensidad en empleo del crecimiento se mantiene como una de las mayores de la Unión Europea.

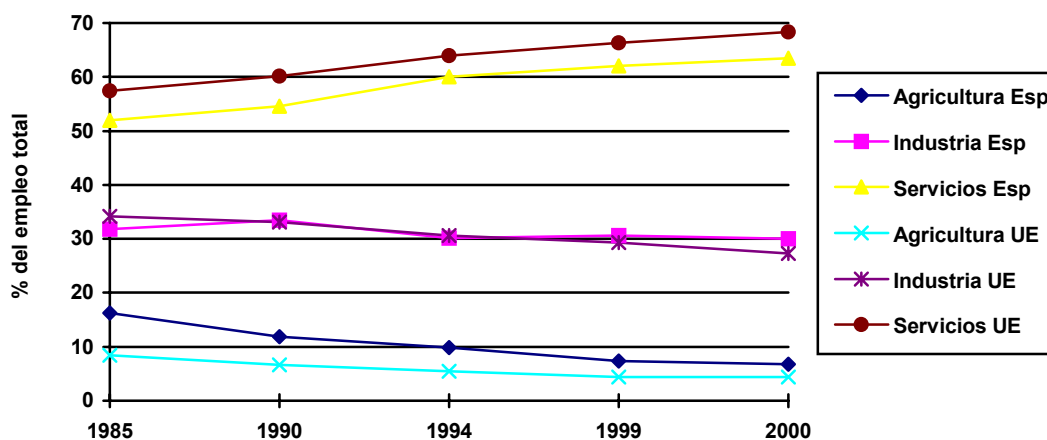
Gráfico 6. Crecimiento del PIB y del empleo



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

La distribución sectorial del empleo en España presenta algunas diferencias respecto a la U.E. aunque su evolución es paralela a la comunitaria. En 2000 el peso de la agricultura sigue siendo superior a la media europea (6,8% frente al 4,4%). El peso del sector industrial es casi idéntico, mientras en el sector servicios aún estamos por debajo de la media europea (63,5% frente al 68,3%). La diferencia entre hombres y mujeres es notoria, con una proporción mucho menor de éstas en la agricultura y en la industria y una proporción muy superior en el sector servicios (gráfico 7).

Gráfico 7. Evolución sectorial del empleo



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE y Eurostat.

En cuanto a las características del empleo analizaremos el empleo temporal y el empleo a tiempo parcial.

La proporción de empleo temporal era en 2000 muy superior a la media europea (32% frente al 13,7%). La evolución del empleo temporal entre 1987 y 2000 ha sido espectacular²³⁷.

Por el contrario, la proporción de empleo a tiempo parcial era claramente inferior a la media europea en 1999 (8% frente al 17,6%). El empleo a tiempo parcial ha crecido levemente y en menor medida que en la Unión Europea (gráficos 8 y 9)²³⁸.

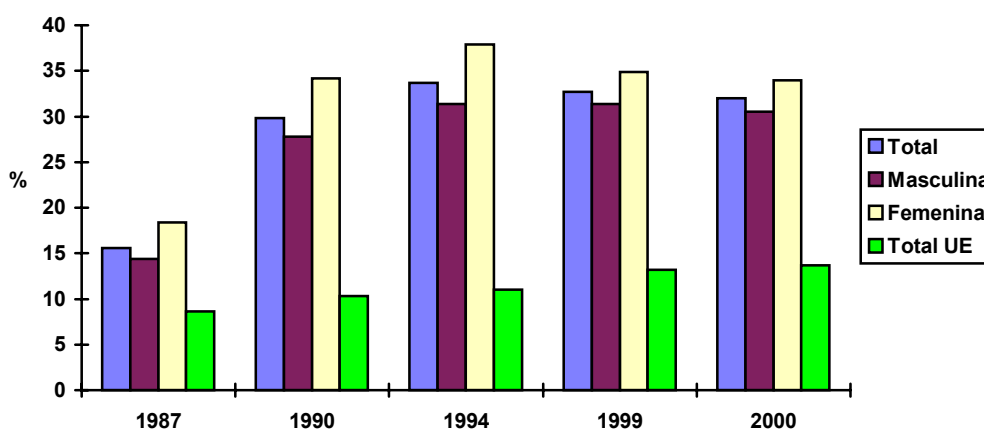
La distribución entre hombres y mujeres presenta claras diferencias. En el caso del empleo temporal la proporción femenina en 2000 se eleva al 34% frente al 30,5% de la proporción masculina. Las diferencias en el empleo a tiempo parcial en dicho año son mucho

²³⁷ Las medidas de flexibilidad del mercado de trabajo adoptadas a partir de 1984, explicarían en gran parte el considerable aumento de dicho tipo de empleo en relación a la media europea. Por contra, uno de los objetivos de la reforma de 1997 es fomentar la estabilidad del empleo y por tanto reducir la proporción de empleo temporal.

²³⁸ Con el objetivo de aumentar dicha proporción se pone en marcha a finales de 1998 una reforma del trabajo a tiempo parcial.

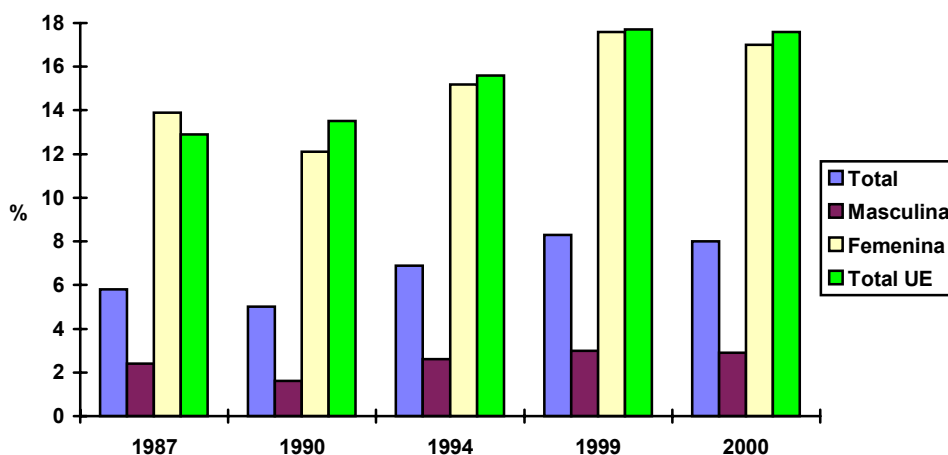
mayores (17% frente al 2,8%). La evolución del empleo temporal entre 1987 y 2000 ha registrado un fuerte crecimiento en ambos sexos. Por contra, en el empleo a tiempo parcial la proporción femenina ha aumentado mientras la masculina apenas ha variado (gráficos 8 y 9).

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



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE y Eurostat.

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



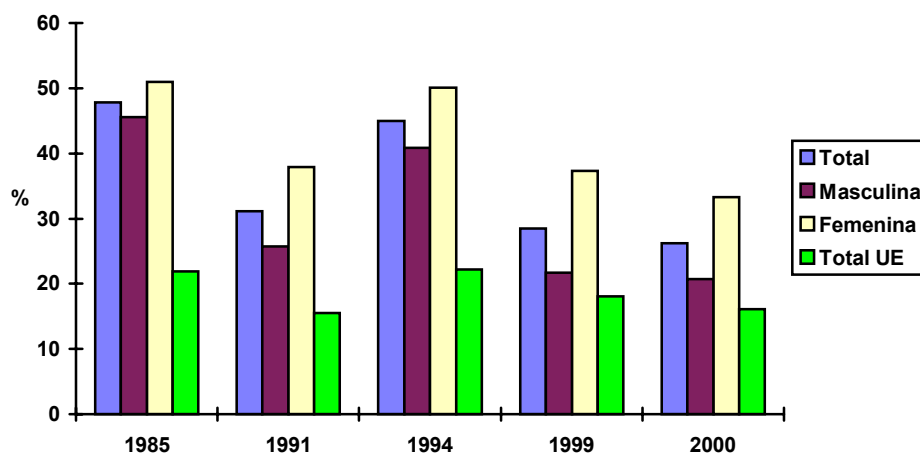
Fuente: Encuesta de Población Activa. INE y Eurostat.

La tasa de desempleo juvenil supera en más del doble a la tasa global de desempleo tanto en España como en la Unión Europea y está muy por encima de la media europea en todos los años considerados (gráfico 10). El nivel de paro juvenil disminuye en España de forma notoria entre 1985 y 1991 (del 47,8% al 31,1%) y aumenta en el período 1991-94 (45%) situándose a niveles similares a 1985. A partir de entonces, la tasa disminuye lentamente hasta alcanzar en 2000 (26,2%) un nivel inferior al de 1991 (gráfico 10).

Al igual que en el caso francés la baja tasa de actividad de los jóvenes entre 15 y 19 años comporta una sobrevaloración de la tasa de paro. En cambio, si consideramos la proporción de desempleados sobre la población de dicho grupo de edad la importancia del paro disminuye de forma drástica. En 1994 representaba un 19,4% de la población de entre 15 y 24 años, mientras que la tasa de paro en términos de la población activa se alcanzó durante ese mismo año en el 52%.

Las diferencias entre hombres y mujeres son también remarcables, aumentando en los períodos de expansión económica y disminuyendo en la etapa recesiva. Las tasas de paro disminuyen entre 1985 y 1991. Aumentan después hasta alcanzar la tasa femenina en 1994 un nivel similar al de 1985 (alrededor del 50%). La tasa masculina disminuye en mayor medida que la femenina en el período 1994-2000 (del 40% al 20% frente a 50%-33%) tal y como podemos ver en el gráfico 10.

Gráfico 10. Tasas de desempleo juvenil



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE y Eurostat.

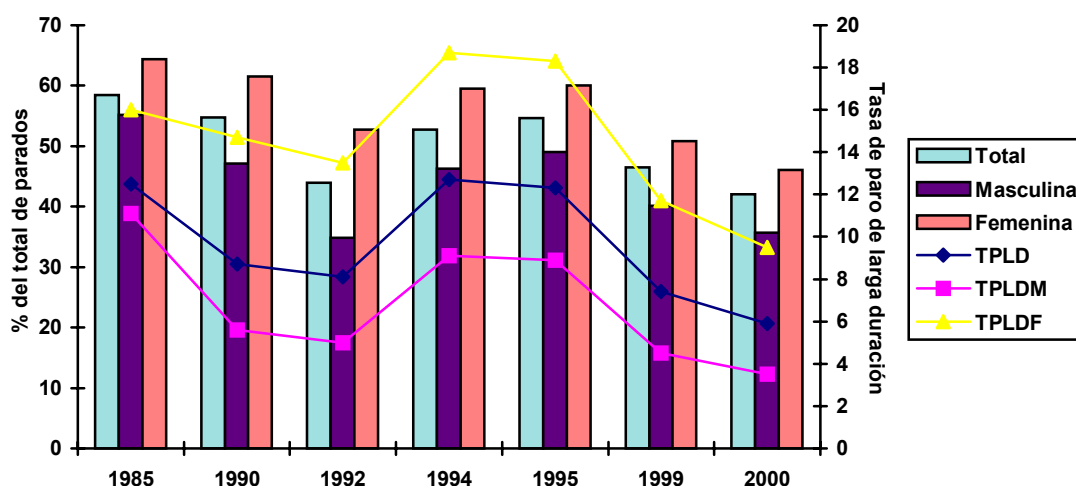
El desempleo de larga duración ha afectado en España a una proporción de parados superior a la media europea pero con un diferencial mucho menor que el existente entre las tasas de paro global. Sin embargo, en los últimos años se ha reducido el diferencial hasta registrar en 2000 una proporción inferior a la media europea (42% frente a 44%). La incidencia del paro de larga duración evoluciona favorablemente entre 1985 y 1992 (bajando del 58,5% al 44%). Aumenta a partir de entonces hasta 1995 donde alcanza un máximo (54,6%), pero a un nivel inferior al de 1985 (gráfico 11).

La tasa de paro de larga duración presenta algunas diferencias respecto a la proporción en lo que se refiere a los máximos alcanzados en la recesión de principios de los 90. Así la tasa alcanza su máximo en 1994 (12,7%) con un nivel levemente superior al registrado en 1985 (12,5%).

Las diferencias entre hombres y mujeres se traducen en una mayor tasa y proporción femeninas. Las diferencias en tasa y proporción se acrecientan entre 1985 y 1995. En 1994, la tasa de

paro de larga duración femenina, a diferencia de la masculina, es más alta que en 1985 (18,7% frente a 16%). Ambas tasas disminuyen de forma continuada desde 1995 hasta alcanzar en 2000 el 3,5% la tasa masculina y el 9,5% la tasa femenina (gráfico 11).

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



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

Finalmente nos referiremos a los costes laborales. Primero analizaremos la evolución de la remuneración de asalariados en términos reales en base al deflactor del PIB, para compararla luego con la evolución de la productividad del trabajo para el conjunto de la economía en los siguientes períodos 1985-90; 1990-94 y 1994-99.

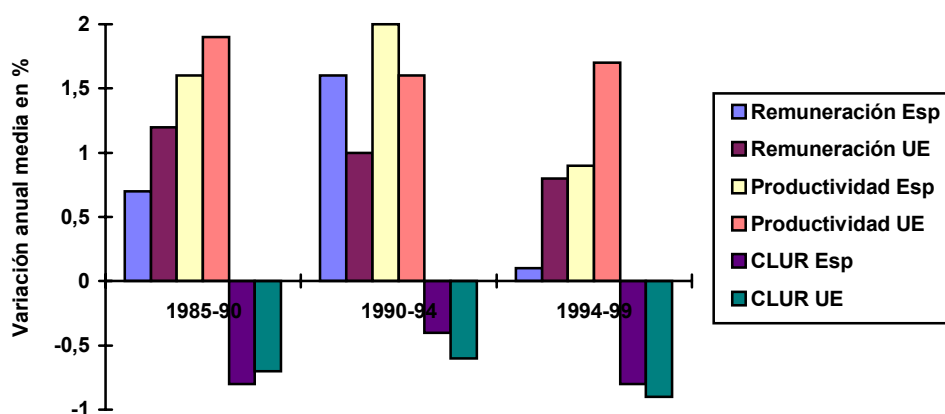
La remuneración de asalariados en términos reales creció en variación anual media un 0,7% en el período 1985-90, mientras que la productividad crecía un 1,6%. Por tanto, los costes laborales unitarios reales (CLUR) disminuyeron un 0,8% en variación anual media en dicho período.

Entre 1990 y 1994 la productividad creció por encima de la remuneración de asalariados en términos reales (2% frente al 1,6%), comportando una disminución de los CLRU del 0,4%.

Finalmente, entre 1994 y 1999 la variación anual media de la productividad también superó a la remuneración de asalariados en términos reales. La consiguiente disminución de los CLUR (0,8%) es similar a la registrada en la anterior etapa expansiva (gráfico 12).

La disminución de los costes laborales unitarios reales es similar a la media europea en los periodos expansivos. Por contra, la disminución es menor en la etapa recesiva 1990-1994 (-0,4% frente a -0,6%). Por otro lado, la variaciones tanto de la remuneración de asalariados en términos reales como de la productividad son inferiores a la media europea en las etapas expansivas (gráfico 12). Lo mismo sucede respecto a Francia y el Reino Unido, pero solo en la etapa 1994-99.

Gráfico 12. Evolución de los costes laborales unitarios reales.



Fuente: Labour Force Survey. Eurostat y elaboración propia.

Cuadro resumen: Principales indicadores del mercado de trabajo en España

Indicadores	1985			1990			1994			2000		
	Tot	Hom	Muj	Tot	Hom	Muj	Tot	Hom	Muj	Tot	Hom	Muj
Población potencialmente activa (millones)	24,1	11,8	12,3	25,2	12,4	12,8	25,7	12,7	13	26,3	13	13,3
Población activa (millones)	13,7	9,5	4,2	15	9,7	5,3	15,4	9,6	5,8	16,8	10	6,8
Población ocupada (millones)	10,8	7,6	3,2	12,6	8,6	4	11,7	7,7	4	14,4	9,1	5,3
Población desempleada (millones)	2,9	1,9	1	2,4	1,1	1,3	3,7	1,9	1,8	2,4	1	1,4
Tasa de actividad	56,3	80	33,6	59,4	78,4	41	60	75,6	44,7	64	77,4	50,8
Tasa de ocupación	44,1	63,8	25,2	49,7	69	31,1	45,5	60,7	30,7	55	69,9	40,3
Tasa de desempleo	21,6	20,2	25,1	16,2	11,9	24,1	24,1	19,8	31,4	14,1	9,8	20,6
Proporción de empleo a tiempo parcial	5,8	2,4	13,9	4,9	1,6	12,1	6,9	2,6	15,2	8	2,9	17
Proporción de empleo temporal	15,6	14,4	18,4	29,8	27,8	34,2	33,7	31,4	37,9	32	30,5	34
% empleo agricultura	16,2	17,2	13,9	12	12,8	10,2	9,9	11	7,9	6,8	7,7	4,7
% empleo industria	31,9	38,1	16,8	33,6	41	17,7	30,1	38,2	14,4	30	39,6	13,9
% empleo servicios	52	44,7	69,3	54,5	46,3	72,1	60	50,8	77,7	63,5	52,7	81,3
Tasa de paro juvenil	47,8	45,6	51	32,2	26,2	39,7	45	40,9	50,1	26,2	20,7	33,3
Tasa de paro de larga duración	12,5	11,1	16	8,7	5,6	14,7	12,7	9,1	18,7	5,9	3,5	9,5

Cuadro resumen (continuación)

Variación anual media	ESPAÑA			UNIÓN EUROPEA		
	1985-90	1990-94	1994-99	1985-90	1990-94	1994-99
Deflactor del PIB	6,5%	5,3%	2,9%	4,4%	4,1%	2,1%
Remuneración asalariados en términos reales	0,7%	1,6%	0,1%	1,2%	1%	0,8%
Productividad	1,6%	2%	0,9%	1,6%	1,6%	1,7%
Costes Laborales Unitarios Reales	-0,8%	-0,4%	-0,8%	-0,7%	-0,6%	-0,9%

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

España constituye o mejor dicho constituía un claro ejemplo de país con una organización de la política de empleo centralizada e integrada. El órgano gestor de dicha política es el Instituto Nacional de Empleo (INEM) adscrito al Ministerio de Trabajo en calidad de organismo autónomo. Por otro lado, la Fundación para la Formación Continua (FORCEM) gestiona directamente algunos aspectos de la política de empleo.

El INEM fue creado en 1978 y tiene a su cargo las siguientes funciones:

- Organizar el servicio de empleo nacional público y gratuito.
- Ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo y a las empresas a contratar a los trabajadores adecuados.
- Fomentar la formación de los trabajadores mediante la preparación y ejecución de los Programas de Formación profesional.
- Gestionar y controlar las prestaciones de desempleo y las ayudas y subvenciones para el fomento y protección del empleo.

La Fundación para la Formación Continua (FORCEM) fue creada en 1992 como una organización paritaria de las organizaciones sindicales y patronales, con el objeto de realizar acciones de formación profesional en las empresas. La FORCEM se encarga de la planificación, aprobación, financiación, apoyo técnico y seguimiento de las acciones formativas llevadas a cabo en las empresas.

Por otra parte, gestiona la distribución de los recursos procedentes de las cotizaciones de formación profesional de trabajadores y empresarios y las aportaciones del Fondo Social Europeo. Dicha distribución la realiza a través de las convocatorias

de ayudas a planes de formación presentados por empresas o grupos de empresas y de los permisos individuales de formación.

La participación de los agentes sociales se articula a nivel nacional a través del Consejo General y de la Comisión Ejecutiva. A nivel territorial el seguimiento y control institucional de la gestión del INEM se realiza a través de las Comisiones Ejecutivas Provinciales e Insulares.

También los agentes sociales participan en dos órganos específicos: El Consejo General de Formación Profesional de carácter consultivo y que asesora al Gobierno en materia de Formación Profesional Reglada y Ocupacional. El Consejo Económico y Social (CES) creado en 1991 y órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral. En su labor se refleja el compromiso de los agentes sociales por un mayor grado de corresponsabilidad en la gestión de la política de empleo.

El modelo de Servicio Público de Empleo se caracteriza hasta la reforma de 1994 por la obligatoriedad, tanto para empresarios como para trabajadores, de acudir al INEM en caso de precisar un trabajador o un empleo respectivamente (Rodríguez-Piñero, 1994). De lo anterior se deriva el principio general de que toda contratación de trabajadores en el mercado de trabajo español debía realizarse con la participación del SPE.

Pero existían excepciones²³⁹, como la contratación directa, el respeto a las facultades decisorias del empresario en cuanto a la

²³⁹ La contratación directa se permitía en las localidades en las que no existiera una oficina de empleo. También se admitía si las gestiones del INEM no llegaban a un resultado adecuado y cuando no existieran demandantes inscritos con el perfil profesional para cubrir un determinado puesto de trabajo. La oferta nominativa identifica un trabajador individual de entre todos los demandantes, por lo que la actuación del SPE se limitaba a formalizar unos contactos realizados previamente y al margen del INEM (Rodríguez-Piñero, 1994, págs 49-51).

contratación o no del trabajador propuesto y la posibilidad de distinguir entre ofertas genéricas y nominativas.

El carácter exclusivo del servicio público de colocación se reflejaba en la prohibición de la existencia de agencias privadas de colocación de cualquier clase y ámbito funcional. También del prestamismo laboral en todos sus términos, no permitiendo vías de escape en este último. El carácter privado, con independencia de la finalidad lucrativa o no de sus actividades era lo determinante de la prohibición.

Nuevamente se establecían excepciones como es el caso de las agencias dedicadas a la selección de trabajadores. "Estas empresas actuarían como colaboradores del empresario en su actividad de reclutamiento, pero sin llegar a contactar directamente con los trabajadores sin la mediación del INEM"²⁴⁰.

En 1988 se aborda la necesidad de una reforma que desplace la atención del INEM desde el cumplimiento de trámites formales hacia una mejora efectiva de su actuación en favor de la orientación, formación, selección y colocación de los parados.

Para ello se propone la individualización del servicio, la desburocratización de las actuaciones, la adaptación al entorno y la coordinación con otras iniciativas provengan del ámbito público o privado.

La calidad del servicio y la participación de los agentes sociales en la gestión de la política de empleo conforman las directrices de la reforma²⁴¹.

²⁴⁰ Rodríguez-Piñero (1994), pág 54.

²⁴¹ Un análisis detallado de dicha reforma se encuentra en el informe "La reforma de la política de empleo y de los servicios públicos de empleo en España" publicado por el MTSS en 1991.

La dimensión territorial se articula a través de las Oficinas de Promoción del empleo y la Cualificación (OPEC). Son oficinas especializadas en la coordinación de todas las acciones en materia de empleo, tanto a nivel territorial como profesional. A su vez, se coordinan con Municipios y Comunidades Autónomas en su actuación en tanto que gestores de medidas activas.

Sin embargo, los resultados se demostraron insuficientes, respondiendo más a buenos deseos que a una voluntad real de mejora. Todos los aspectos comentados se reflejarán de una forma u otra en la reforma del SPE puesta en marcha en 1994. Un ejemplo de lo anterior es el paralelismo entre la definición y funciones de la OPEC y el contenido del nuevo actor de la política activa, los Servicios Integrados para el Empleo (SIPE).

El Plan de Convergencia 1992-1996 recogía el objetivo de restablecer el equilibrio financiero del INEM sin que recayera sobre el contribuyente. Pero el aumento de las cotizaciones sociales a cargo de empresarios y trabajadores sin la reducción del déficit, desacreditó los intentos de reforma. La falta de medios para ejercer el control de la situación de desempleo y el encuadramiento profesional de los parados desprestigió al SPE²⁴².

A pesar de su situación de monopolio, la cuota de mercado del INEM ha sido muy baja en comparación a la Unión Europea. Las ofertas de empleo tratadas directamente por el INEM respecto al volumen total de contrataciones efectuadas por los empresarios en el mismo período se sitúa en una media del 13% en la década de los 90. En la Unión Europea esta media se sitúa en torno al 25%, mientras que en Francia y el Reino Unido se sitúa en el 30%. Por otra parte,

²⁴² Círculo de Empresarios (1993), págs 261-262.

solo ha actuado como intermediario en el 12% de las colocaciones registradas con una tasa de éxito del 85%²⁴³.

Lo anterior demuestra su limitada participación en el proceso de colocación laboral y su escasa eficacia como intermediario. El grado de eficacia puede estar relacionado con los recursos disponibles y su utilización. El carácter regional de las oficinas del INEM es muy superior al de Francia y el Reino Unido, limitándose la proporción de empleados en las oficinas locales al 54% en 1995 (OCDE, 1997).

Por otro lado, el número de parados por agente del SPE ascendía a 232, mientras que el número de agentes por oficina de empleo se limitaba a 11 según datos de la Comisión Europea para 1995²⁴⁴.

En relación a estos datos, cabe señalar que las actividades de colocación son las menos desarrolladas dentro de las funciones del INEM. La falta de integración con las actividades de formación y gestión de las prestaciones por desempleo, tanto a nivel de administración como a nivel informático, ha desaprovechado las ventajas de integrar en un solo organismo las tres funciones señaladas.

El determinante último serán los recursos de que dispone el INEM y la distribución entre sus funciones. Los datos sobre el gasto en PMT analizados en el epígrafe anterior eran evidentes, mostrando el bajo peso relativo del gasto activo en la categoría de servicios del empleo.

En 1994 se lleva a cabo una reforma del SPE que supone el

²⁴³ Por tanto, aunque una gran mayoría de los demandantes de empleo utilizan el INEM como principal método de búsqueda (92% en 1990 y 88% en 1998), pero no de forma excluyente, solo un pequeño porcentaje se coloca a través del mismo. La utilización de métodos informales resulta pues más eficaz para la obtención de un empleo.

²⁴⁴ Véase el informe del observatorio del empleo SYSDEM de 1996 publicado en el n° 26 de la revista "Tendances".

fin del monopolio de colocación del INEM.

La lucha contra el desempleo requería de unos mecanismos de intervención en el mercado de trabajo mucho más ágiles y efectivos. La reforma apuesta por una línea de apertura progresiva hacia mayores ámbitos de actuación para las iniciativas privadas, tanto en materia de colocación como de prestamismo laboral (Casas y Palomeque, 1994 y Rodríguez-Piñero, 1994).

Se autoriza la existencia de agencias de colocación sin fines lucrativos y se permite la actividad de las empresas de trabajo temporal. Los objetivos son hacer más transparente y operativo el mercado de trabajo y permitir que el SPE concentre su actividad en los colectivos más desfavorecidos del mercado de trabajo. La eficacia del INEM puede aumentar debido a la competencia y a la reducción de su carga de trabajo.

Con la mencionada reforma, además de perder el carácter exclusivo como único agente autorizado para la intervención en el mercado de trabajo, pierde también su carácter obligatorio. Los empresarios ya no tienen la obligación de contratar a través del INEM. Sin embargo, persiste la obligación de inscribirse en el INEM para los trabajadores que solicitan un empleo.

La transformación de la estructura de gestión e intervención del INEM en el mercado de trabajo, incluye además de la apertura a nuevos intermediarios y la colaboración con otras instituciones para desarrollar sus funciones. Podemos distinguir tres actores en este nuevo marco (Rodríguez-Piñero, 1994 y CES, 1995):

1) Las empresas de trabajo temporal se definen como aquéllas cuya actividad consiste en poner a disposición de otra empresa usuaria, con carácter temporal, trabajadores por ella contratados.

El ámbito de actuación se limita a determinados supuestos de necesidad temporal de mano de obra, a la vez que se establece un sistema de derechos para los trabajadores temporales.

El papel de la administración pública se limita al control de las actividades de las empresas de trabajo temporal (ETT) a través de diversos instrumentos. Los principales son las autorizaciones previas, las obligaciones de información y en su caso sanciones específicas. Se imponen determinadas condiciones formales para la obtención de la autorización administrativa, para la prórroga anual de la misma durante los 3 primeros años o para el reinicio de actividades.

En la esfera de actividad de las ETT se definen dos tipos de contratos: el primero es el contrato de puesta a disposición que regula la relación entre la empresa de trabajo temporal y la empresa usuaria de sus servicios²⁴⁵. El segundo es el celebrado entre la empresa de trabajo temporal y el trabajador contratado para prestar sus servicios en empresas usuarias.

2) El segundo actor que se deriva de la reforma del SPE son las agencias de colocación sin fines lucrativos, pues subsiste la prohibición para las agencias con finalidad lucrativa. Dichas agencias colaborarán con el INEM en la intermediación en el mercado de trabajo. Su finalidad esencial será la de ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo y a los empresarios a contratar a los trabajadores adecuados para cubrir sus necesidades.

Para el ejercicio de su actividad deben cumplirse dos

²⁴⁵ La ley 14/1994 de 1 de junio por la que se regulan las ETT establece una serie de exclusiones a la celebración de contratos de puesta a disposición (CES,1995, pág 203).

requisitos: a) la remuneración que perciban del empresario o del trabajador ha de limitarse únicamente a los gastos ocasionados por los servicios prestados. b) la autorización por parte del INEM debe ir precedida de la firma de un convenio de colaboración con el mismo, donde se fijarán los términos de su actuación y colaboración.

La relación entre el INEM y las agencias de colocación debe ser continua a través de una acción coordinada y una gran comunicación, informando el INEM a los demandantes de empleo de la existencia de aquéllas. Por otra parte, el INEM tiene la obligación de velar por el cumplimiento del principio de garantía de igualdad de acceso al trabajo, exigiendo que los pagos se correspondan de manera estricta con los gastos de gestión.

En principio, la única función de las agencias de colocación sin fines lucrativos es la conexión entre oferta y demanda. El seguimiento posterior de las contrataciones efectuadas y de las ofertas y demandas rechazadas tiene como único fin transmitir dicha información al INEM. No existen limitaciones legales en cuanto a los colectivos que pueden acceder a un empleo a través de dichas agencias ni en cuanto a la duración y tipo de contrato.

La mayoría de agencias tienen un carácter territorial o profesional, excepto algunas ONG²⁴⁶. El primer ámbito comprende las agencias locales, comarcales, provinciales y autonómicas, como es el caso del Servei Català de Col·locació (SCC) que fue la primera en ser autorizada en mayo de 1995. En el segundo ámbito se concentran los colegios y asociaciones profesionales.

²⁴⁶ Una relación de agencias de colocación sin fines lucrativos que habían suscrito convenio de colaboración con el INEM puede encontrarse en la Memoria del CES referente a 1995 (pág 345). En el primer trimestre de 1999 estaban en funcionamiento 54 agencias de colocación, de las cuáles 29 son de carácter privado y 25 públicas.

3) Los Servicios Integrados para el Empleo más que un instrumento de intermediación son un instrumento clave para organizar y articular la política activa de empleo. Para ello, deben asumir la coordinación de la gestión de todas las fases del proceso que conduce a la inserción del demandante de empleo en el mercado laboral.

Su objetivo es mejorar las posibilidades de ocupación de los parados, mediante actuaciones personalizadas de acompañamiento en la búsqueda de empleo. En los planes de los SIPE se pretende corresponsabilizar a la sociedad en la búsqueda de soluciones al desempleo, articulando la participación de entidades públicas y privadas próximas al entorno local o social de los desempleados.

Las entidades que deseen constituir un SIPE deberán suscribir un convenio con el INEM donde definirán las materias objeto de su actuación. Sus acciones pueden ser de dos tipos: análisis del mercado de trabajo y establecimiento de procesos orientados a incrementar la ocupabilidad de los demandantes de empleo²⁴⁷. Las agencias de colocación que deseen extender sus servicios a las acciones de mejora de la ocupabilidad deberán constituirse en Entidad Colaboradora sin ánimo de lucro a modo de SIPE.

La mayoría de entidades que han constituido servicios integrados para el empleo son ayuntamientos y consejos comarcales, aunque no hay que olvidar la presencia de organizaciones sin ánimo de lucro²⁴⁸. Los agentes sociales también han participado activamente

²⁴⁷ Las acciones encaminadas a mejorar la ocupabilidad de los demandantes de empleo son entre otras la entrevista ocupacional, calificación profesional, información profesional, plan personalizado de empleo y formación, asesoramiento para el autoempleo...

²⁴⁸ La Memoria del CES referente a 1995 (pág 346) también incluye una relación de los SIPES que habían suscrito convenio de colaboración con el INEM.

firmando varios convenios de colaboración. La coordinación entre los distintos SIPE en cuanto a los objetivos es necesaria, correspondiendo al INEM el seguimiento, control y evaluación de las actuaciones objeto del convenio.

La equiparación a las funciones del INEM en cuanto a la intermediación en el caso de las agencias de colocación y en cuanto a la orientación y formación ocupacional en el caso de los SIPE, ha supuesto en 1996 la extensión de determinadas obligaciones que los trabajadores tenían respecto al INEM, a sus relaciones con los nuevos intermediarios en la colocación²⁴⁹.

La nueva configuración organizativa del SPE surgida de la creación de los SIPE y de la colaboración institucional con las agencias de colocación, posibilitará al INEM centrar su actuación en los colectivos con más dificultades para encontrar un empleo.

En este contexto se suscribió en mayo de 1995 un Contrato-Programa entre el Ministerio de Trabajo y el INEM que establecía una serie de objetivos concretos en materia de gestión de colocaciones y de resultados de inserción para el período comprendido entre el 1 de julio de 1995 y el 31 de diciembre de 1997²⁵⁰.

El objetivo general es reducir el paro registrado de los colectivos más desfavorecidos y prestar una atención más personalizada y eficaz a empresarios y desempleados. Dicho contrato forma parte del Programa de Empleo presentado en el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995.

²⁴⁹ Las principales obligaciones hacen referencia a la participación en los trabajos de colaboración social, programas de empleo, acciones de formación o reconversión que determine la entidad asociada a los SIPEs, así como la aceptación de la colocación adecuada propuesta por la agencia de colocación sin fines lucrativos.

²⁵⁰ Véase Ministerio de Trabajo (1995).

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Elevar la tasa de colocaciones gestionadas directamente por el INEM hasta el 15% en 1997 partiendo de un nivel del 8,3% en 1994.
- El 40% de todas las colocaciones efectuadas por el INEM deberán concentrarse en los parados de larga duración, mientras que el 20% en personas mayores de 45 años.
- Para la ofertas tratadas por el INEM la tasa de colocación efectiva deberá ser del 98% con un intervalo máximo de respuesta de 4 días.
- Contactar con más de un millón de empresas para reforzar el papel de intermediario del INEM.

Además, se pretende mejorar la gestión a través de un sistema informático que permita a los demandantes de empleo acceder a las ofertas de empleo y a los cursos de formación a través de una tarjeta magnética. También se pretende optimizar la red de oficinas descentralizando las actividades del mismo, aumentando del 54% en 1995 al 73% en 1997 la proporción del personal destinado a las oficinas locales.

En algunos aspectos podemos decir que la reforma ha dado ya sus frutos, aunque en otros los resultados no son tan positivos²⁵¹. A partir de los datos de la tabla 1 comentaremos el grado de cumplimiento de los diversos objetivos planteados en el Contrato-Programa.

²⁵¹ Los resultados en la mejora de la ocupabilidad de los demandantes con más dificultades para encontrar un empleo no son inmediatos ni traducibles en número de colocaciones. La motivación y la activación de la búsqueda de empleo no son fáciles de medir, requiriendo un mayor intervalo de tiempo para su evaluación.

Por último, cabe mencionar el proceso de descentralización desde el INEM hacia las Comunidades Autónomas. Se inició con los trasposos de la gestión de la formación ocupacional y en principio avanza hacia el traspaso de la ejecución de la totalidad de las políticas activas de mercado de trabajo.

Tal es el caso de Cataluña y Galicia, aprobándose en 1997 el traspaso de la gestión del INEM que es efectivo desde el 1 de enero de 1998²⁵². Entre 1999 y 2001 se amplía el traspaso a Canarias, Navarra, Comunidad Valenciana, Madrid, Asturias y Extremadura.

Lo anterior supondrá una redefinición del SPE recogida en el Plan de Empleo de 1997 y que establece un modelo único y estatal de carácter gratuito, descentralizado y gestionado por las CCAA. Los principales retos son acercar los gestores de la política de empleo a los beneficiarios de la misma, perfeccionar la gestión de las políticas de mercado de trabajo y promover una mayor participación de los agentes sociales en su definición.

El objetivo es lograr una actuación integrada entre la Administración Central, la Autonómica y la Local, haciendo compatible el elenco de medidas activas aplicado tanto a nivel autonómico como local y evitando en lo posible duplicidades. Todo ello además, asegurando la coordinación y la cooperación entre las distintas administraciones²⁵³, con el objeto de garantizar la consecución de un sistema de información nacional gestionado por el INEM.

²⁵² Para una descripción de los trasposos ver la Memoria del CES de 1997 (págs 306-308).

²⁵³ Un informe del CES de enero de 2000 sobre la movilidad geográfica alerta de la falta de conexión entre el INEM y el SPE de las CC.AA que lo tienen transferido. Lo anterior provoca que determinadas ofertas queden sin cubrir. Precisamente, el proyecto del Sistema Integrado de información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) pretende coordinar de forma adecuada a los distintos actores del sistema público de empleo.

Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo pretenden reflejar un ánimo de cooperación y colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado con el objeto de mejorar la situación del empleo en España.

Las Comunidades Autónomas completan a su vez los PNAE con sus propios planes territoriales de empleo²⁵⁴. Este hecho nos ayuda a definir un modelo mixto de descentralización donde coexiste una política nacional integrada con unas políticas complementarias llevadas a cabo por los gobiernos autonómicos.

En nuestra opinión, una integración de las funciones del SPE más teórica que real, unida a una desconfianza de demandantes de empleo y de empresarios hacia el INEM (que parece continuar en relación a los Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas) como intermediario eficaz en el mercado de trabajo, explicaría sus pobres resultados como agente de colocación.

²⁵⁴ Según la Memoria del CES (1998), la falta de información presupuestaria y de resultados no permitirá una valoración adecuada de las distintas actuaciones llevadas a cabo. Por otro lado, la dificultad de separar las medidas propias de las Comunidades Autónomas de las de origen estatal impide una visión de conjunto de las medidas recogidas en el PNAE para cada Comunidad Autónoma.

Conclusión

El balance de la labor de intermediación del INEM requiere del análisis de las colocaciones gestionadas y de su tasa de éxito en relación a las colocaciones totales y las ofertas genéricas.

Para ello es necesario seguir la evolución de dichas variables a lo largo del tiempo. La tabla 1 nos muestra el alcance de las actividades de colocación del INEM en el período 1985-2000. El balance se completa con el análisis desagregado por sexos, grupos de edad y nivel educativo con el objeto de descubrir cual es la incidencia que sobre diversos colectivos tiene la política de colocación del SPE.

La primera conclusión que se desprende de los datos de la tabla 1 es la escasa incidencia en el ámbito de la colocación que ha tenido y sigue teniendo el INEM. No obstante, cabe destacar la recuperación en la tasa de colocaciones gestionadas respecto a las colocaciones totales en relación a la primera mitad de los 90. El hecho de que una parte de las ofertas genéricas se deriven del requisito para acceder a bonificaciones y subvenciones de determinados contratos incentivados empobrece aún más si cabe la actuación del INEM²⁵⁵.

Una segunda conclusión es que la tasa de éxito medida como la proporción entre colocaciones genéricas y ofertas genéricas aumenta de forma considerable a partir de 1992, aunque en los últimos 3 años registra un descenso. Lo anterior puede responder tanto a una falta de adecuación entre las características de la

²⁵⁵ Las ofertas genéricas no comprenden especificación nominal y por tanto, pueden ser cubiertas por cualquier trabajador apto para el puesto de trabajo de que se trate. A partir de 1994 ya no tiene sentido la distinción entre ofertas nominadas y genéricas. Con la abolición del monopolio de la colocación desaparece la obligación de recurrir al INEM.

demanda y la oferta de trabajo como al proceso de transferencia de competencias del INEM hacia las Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, el número de colocaciones gestionadas se ha disparado a partir de 1995 y supera con creces al anterior período expansivo.

Pensamos que dichas conclusiones podrían fundamentarse en aspectos como:

- 1) el ciclo económico expansivo de la segunda mitad de los años 90.
- 2) el Contrato-Programa de 1995-97 entre el Ministerio de Trabajo y el INEM.
- 3) la reforma laboral de 1994 y en particular el proceso de liberalización y descentralización en materia de colocación.

Pero si analizamos con más detalle los datos tendremos que:

Primero, el citado Contrato Programa cumple su objetivo general de aumentar la cuota de mercado hasta el 15,3% en 1997, afianzándose y aumentando hasta el 19,8% en 1999. La tasa de colocación efectiva alcanza casi el objetivo del 98% para 1997, aunque retrocede después hasta alcanzar en 2000 un nivel del 88%. El objetivo que más dista de cumplirse es la proporción de parados mayores de 45 años en las colocaciones gestionadas²⁵⁶ que apenas supera el 12% cuando el objetivo para 1997 era del 20%.

Segundo, curiosamente desde la reforma de 1995 la política de colocación ha beneficiado más en términos relativos a los que poseen estudios universitarios que a los que tienen una baja

²⁵⁶ Además, la distribución de las colocaciones gestionadas en relación a las colocaciones comunicadas no registra un efecto diferencial significativo en favor de los mayores de 45 años. No obstante, los que presentan un efecto diferencial negativo son los del grupo 25-44 años, quizá porque su situación en el mercado de trabajo es más favorable.

cualificación²⁵⁷. La cuota de mercado en los primeros es superior a la media y además ha experimentado un mayor crecimiento desde 1996, a diferencia de los que tienen un bajo nivel educativo (tabla 2). A raíz de esto podemos deducir que la labor de intermediación del INEM no acaba de beneficiar a todos los colectivos que más lo necesitan.

En cuanto a la desagregación por sexos cabe destacar el crecimiento continuo de las mujeres en las colocaciones gestionadas en el período 1985-2000 con independencia del ciclo económico. En la tasa de colocaciones gestionadas respecto a las colocaciones totales superan claramente a los hombres a partir de 1995 (tabla 1). La cuota de mercado es superior en todos los grupos de edad y niveles educativos (tabla 2).

La proporción de mujeres en las colocaciones gestionadas respecto a su proporción en las colocaciones comunicadas muestra un efecto diferencial positivo y significativo, precisamente en los últimos tres años (tabla 4).

Pensamos que este hecho es un reflejo más de la progresiva y creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Pero también creemos que puede influir el carácter prioritario otorgado al colectivo femenino en la estrategia de empleo derivada de la Cumbre de Luxemburgo. Lo anterior implicará una mayor atención hacia las mujeres por parte del Servicio Público de Empleo en el ámbito de su labor de intermediación en el mercado laboral.

²⁵⁷ Por contra, se aprecia un efecto diferencial negativo respecto a los parados con un bajo nivel de cualificaciones (tabla 3). Por otro lado, las mujeres concentran alrededor de los 2/3 de las colocaciones gestionadas para el nivel de estudios universitarios (tabla 4).

Tabla 1. Ofertas genéricas y colocaciones gestionadas según sexo.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ofertas genéricas (1)	583	629	647	721	762	684	599	459	394	534	952	1546	1555	1854	2790	2648
Colocaciones gestionadas (1)	470	481	486	530	560	506	439	354	344	494	875	1498	1509	1737	2548	2332
%col gest/col tot	18	16	14	14,2	13	9,8	8,6	7,5	7	8,3	11,3	17,4	15,3	15,2	19,8	17,1
%of gen/col tot	22	20,8	18,4	19,4	17,6	13	11	9,7	8	9	12,5	18	15,8	16	21,7	19,4
%col gest/of gen	80	76	75	73	85	73	73	77	87	92	90	96	97	93	91	88
%col gest mujer/ col gest tot	10	14	16	18,8	24,6	28,4	32,3	33	33,1	35,2	37,3	39,7	42,1	43,5	45,8	47,5
%col gest/col tot (masculinas)	21,6	18,4	16,1	16,2	14,2	10,4	8,8	7,6	7,4	8,5	11,2	16,8	14,5	14,2	18,1	15,5
%col gest/col tot (femeninas)	7,8	8,7	8,4	9,3	10,1	8,4	8,2	7,2	6,3	8	12,1	18,3	16,7	16,8	22,1	19,2

Fuente: INEM. Estadística de Empleo y elaboración propia.

(1) Los datos están expresados en miles.

Tabla 2. Cuota de mercado del INEM
(%colocaciones gestionadas/colocaciones totales)

	1996	1997	1998	1999	2000
Edad					
< 25 años	19,4	17,8	15,6	19,3	17,4
25-44 años	16,1	14,1	14,8	19,8	16,7
> 45 años	17,8	14,5	16,2	21,4	18
Hombres					
< 25 años	19	16,9	14,7	18,2	16,2
25-44 años	15,3	13	13,5	17,8	14,8
> 45 años	17,5	14,4	15,6	20,1	16,4
Mujeres					
< 25 años	20,1	19,1	16,8	20,9	18,9
25-44 años	17,3	15,7	16,7	22,6	19,1
> 45 años	17,6	14,3	17,2	23,8	20,5
Nivel educativo					
Sin estudios	58,5	41,3	67	54	25
Estudios Primar	16,7	14,1	14,1	18,5	16,1
Estudios Secund	19,2	18	17,1	21,9	19,1
Universitarios	19,4	20,5	21	24,8	20,5
Hombres					
Sin estudios	56,4	39,4	63	52	22,2
Estudios Primar	16,4	15	13,6	17,3	14,8
Estudios Secund	18,5	16,8	15,8	20,3	17,7
Universitarios	17,9	18,7	19,1	23,1	19,2
Mujeres					
Sin estudios	61,2	44,3	70	56	25
Estudios Primar	17,3	15	15,1	20,6	18,3
Estudios Secund	20	19,4	18,5	23,5	20,4
Universitarios	20,1	21,6	22	25,8	21,2

Fuente: INEM. Estadística de Empleo y elaboración propia.

Tabla 3. Distribución por edad y nivel educativo de las colocaciones gestionadas y de las colocaciones comunicadas

	1996		1997		1998		1999		2000	
	Gest	Comu	Gest	Comu	Gest	Comu	Gest	Comu	Gest	Comu
Edad										
< 25 años	37	32,2	39	32,7	35,4	34,5	34,5	35,6	35,6	34,9
25-44 años	50,4	55,3	49,3	55	52	53,6	52,8	52,9	52	53,5
> 45 años	12,6	12,5	11,7	12,3	12,6	11,7	12,7	11,5	12,3	11,5
Hombres										
< 25 años	35,8	31	38,4	32	35,5	34	35	35,2	36,4	34,5
25-44 años	49,5	55,4	48,4	54,6	50	53	50,8	52,4	50	52,9
> 45 años	14,5	13,6	13,2	13,2	14,2	13	14	12,4	13,3	12,4
Mujeres										
< 25 años	38,5	34,5	40	34,2	35,5	35,4	33,7	36,2	34,7	35,4
25-44 años	51,3	55,4	51	55,4	54,2	54,4	55,2	53,7	54,1	54,3
> 45 años	9,7	10,1	9	10,4	10,3	10,1	11,1	9,1	11	10,2
Nivel educativo										
Sin estudios					0,51		1,2	0,26	0,6	0,37
Estudios Primar	71,3	74,7	67,8	74,7	67,8	74,3	67,8	73,7	68,3	73,2
Estudios Secund	21,1	18,7	22,8	18,8	21,8	19	21,7	19,1	21,9	19,1
Universitarios	7,4	6,4	9,2	6,4	9,6	6,5	9,1	6,3	9	7,2
Hombres										
Sin estudios					0,44		1	0,21	0,49	0,31
Estudios Primar	77,6	79,9	75	79,7	75,5	79,6	74,8	79,4	74,9	79,2
Estudios Secund	18	16,1	19,4	16,2	18,3	16,2	18,5	16,2	18,9	16,1
Universitarios	4,2	3,9	5,3	3,9	5,7	4	5,5	4,1	5,5	4,3
Mujeres										
Sin estudios					0,6		1,4	0,32	0,63	0,45
Estudios Primar	62	66,1	57,9	66,4	58,2	65,9	59,5	65,1	61,1	64,7
Estudios Secund	25,6	23	27,4	22,9	26,3	23,3	25,5	23,5	25,2	23,4
Universitarios	12	10,7	14,4	10,6	14,8	10,6	13,4	11	12,8	11,3

Fuente: INEM. Estadística de Empleo y elaboración propia.

Tabla 4. Proporción de mujeres en las colocaciones gestionadas y en las colocaciones comunicadas

	1996		1997		1998		1999		2000	
	Gest	Comu	Gest	Comu	Gest	Comu	Gest	Comu	Gest	Comu
Edad										
< 25 años	41,6	40	43	39,4	43,6	39,8	44,8	40,6	46,3	41,8
25-44 años	40,5	37,3	43,7	38,3	45,4	39,6	48	40,5	49,4	41,8
> 45 años	30,5	30,6	32,5	32,4	35,6	33	40	34,6	42,8	36,5
Nivel educativo										
Sin estudios	45	40	40,7	36	51	41,7	53,5	49,3	52,7	50
Estudios Primar	34,5	33	36	33,7	41,5	34,4	40,2	35,3	42,5	36,4
Estudios Secund	48,2	46	50,1	46,3	52,5	47,5	53,7	49	54,6	50,5
Universitarios	64,8	61,9	65,4	62,2	66,2	62,7	67,3	63,3	67,6	64,9
Total	39,7	37,3	42,1	38	43,5	38,8	45,8	40	47,5	41,2

Fuente: INEM. Estadística de Empleo y elaboración propia.

4.4. Evolución del gasto público en políticas activas de mercado de trabajo en España.

El primer hecho a destacar a la hora de analizar el gasto en España es que el gasto en políticas activas es claramente inferior a la media europea²⁵⁸. Por contra, el gasto pasivo registra de forma continuada un nivel superior a la media comunitaria. El resultado es que el gasto total dedicado a las PMT en España es superior a la media europea hasta 1994. A partir de dicho año el gasto pasivo se reduce substancialmente. El gasto activo es menor que en Francia y muy cercano al del Reino Unido, mientras que el gasto pasivo y el gasto total son superiores en España.

El segundo hecho destacable es que la proporción de gasto activo sobre el gasto total y la proporción de gasto activo sobre gasto pasivo evolucionan de manera similar a la media europea aunque a un nivel inferior. La comparación con Francia y el Reino Unido evidencia claras diferencias como veremos más adelante.

La tabla 1 nos muestra el nivel y las variaciones del gasto activo en las diferentes categorías así como del gasto pasivo y del gasto total en PMT en % del PIB.

²⁵⁸ Ello refleja la poca importancia que se ha otorgado a la política activa en el conjunto de la política de empleo hasta bien entrada la década de los 90 como veremos en el epígrafe dedicado al análisis de los programas activos. Pero cabe considerar también que los datos homologables a nivel europeo hacen referencia a la información facilitada por el INEM. Ésta se limita al gasto realizado por el gobierno central no incluyendo las políticas de las CC.AA. Por tanto, el gasto referido puede infravalorar el gasto real en políticas activas efectuado en España.

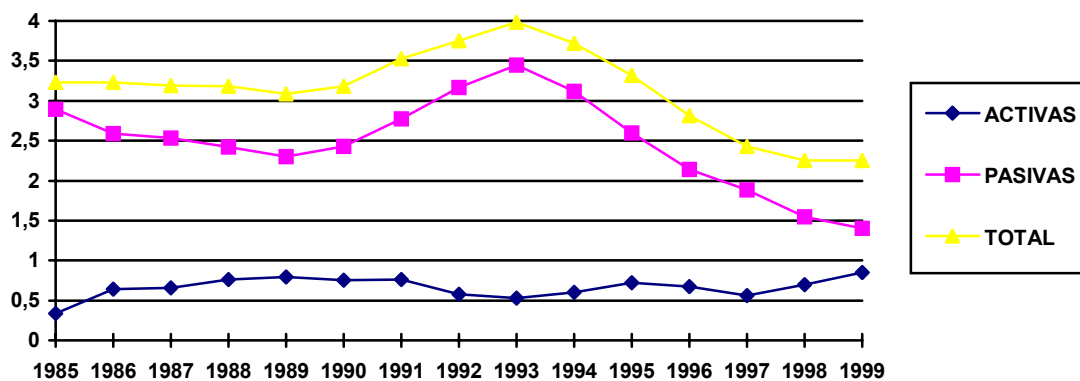
Tabla 1. Gasto en Políticas Activas en España

Categoría	Gasto en % PIB				Variaciones relativas			
	1985	1990	1994	1999	90-85	94-90	99-94	99-85
Servicios empleo	0,09	0,13	0,10	0,06	44,4	-23,1	-40,0	-33,3
Formación	0,02	0,10	0,23	0,25	400	130	-8,7	1150
Jóvenes*	0,03	0,07	0,09	0,07	133	28,5	-22,2	133
Ayudas empleo	0,22	0,45	0,17	0,45	104	-62,2	164	104
Minusvál	0,01	0,01	0,01	0,03	-	-	200	200
Total Act	0,34	0,75	0,60	0,85	120	-20,0	41,6	150
Total Pas	2,89	2,43	3,12	1,40	-16	28,3	-55,1	-51,5
Total PMT	3,23	3,18	3,72	2,25	-1,5	17,0	-39,5	-30,3

* El dato de 1985 corresponde al año 1986.

Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

Gráfico 1. Evolución del gasto en PMT



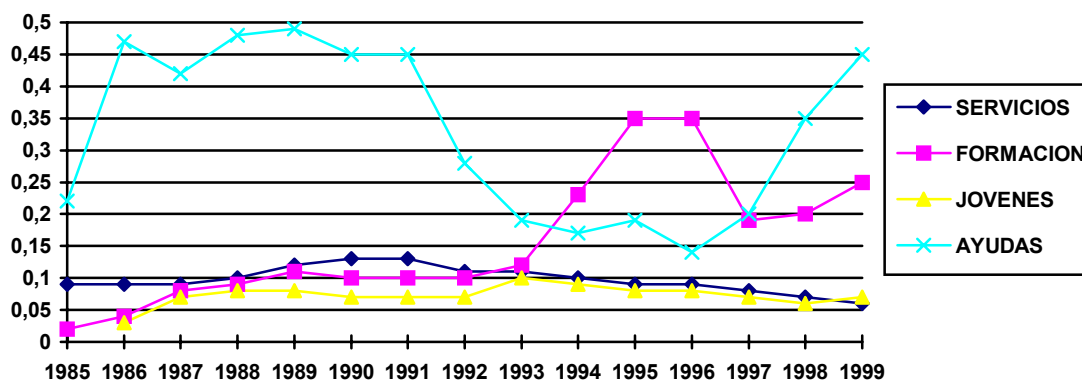
Fuente: Perspectivas del empleo OCDE.

La evolución del gasto activo sigue la pauta del ciclo económico aumentando en las etapas expansivas y disminuyendo en la

recesión de los 90. El balance para el período 1985-1999 denota un aumento notable del gasto activo (gráfico 1). En el caso de Francia el gasto activo no responde al ciclo económico, aumentando de forma continuada entre 1985 y 1999 (del 0,67% al 1,36%). Por contra, el Reino Unido marca una tendencia continuada a la baja para el período considerado (pasando del 0,74% al 0,34%).

En el caso del gasto pasivo y del gasto total, la tendencia en España es a la baja aunque respondiendo a las variaciones del ciclo económico (gráfico 1). La respuesta al ciclo también se produce en Francia y en el Reino Unido y con una tendencia generalizada a la baja, excepto para el gasto total en Francia que se mantiene a un nivel similar a 1985.

Gráfico 2. Evolución de las categorías de gasto activo



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE.

En cuanto a la distribución del gasto activo por categorías cabe remarcar los siguientes hechos:

En 1985 las ayudas al empleo son por diferencia el grupo de medidas que más presupuesto concentran. Entre 1985 y 1990 las

categorías que más crecen son la formación y las medidas destinadas a los jóvenes (gráfico 2).

En 1990 las ayudas al empleo siguen siendo y con diferencia la categoría más importante.

Entre 1990 y 1994 se produce un cambio en la distribución del presupuesto activo, disminuyendo drásticamente el gasto en ayudas al empleo²⁵⁹. Como contrapartida, aumenta de forma notable el gasto en la categoría de formación, que se consolida como la principal partida de gasto activo en 1994 (gráfico 2).

En 1999 la categoría de ayudas al empleo vuelve a concentrar la mayor parte del gasto activo. Aunque entre 1990 y 1996 se produce una apuesta por la formación y una disminución gradual de las ayudas al empleo, éstas resurgen en 1997 y se consolidan en 1998²⁶⁰. Entre 1994 y 1999 el gasto en servicios del empleo y en la categoría de jóvenes disminuye (gráfico 2). Todo ello se refleja en la configuración de los distintos programas activos como veremos en el epígrafe 4.5.

El gasto en la categoría de servicios del empleo aumenta en la mayoría de los países de la U.E. en el período 1985-1999. Por contra, España no logra mantener el nivel de gasto en la categoría de medidas activas que parece ser más eficaz. Asimismo, el gasto en la categoría de medidas destinadas a los jóvenes es inferior a la media europea y menor que en Francia y el Reino Unido, lo cual

²⁵⁹ Dos medidas contribuyen a explicar en gran parte dicha disminución: a) la eliminación de la posibilidad de capitalizar las prestaciones por desempleo para establecerse por cuenta propia a partir de 1992 y b) la supresión de los incentivos económicos para los contratos formativos.

²⁶⁰ El crecimiento del gasto en formación se produce como consecuencia de la aplicación del Plan Nacional de Formación Profesional (PNFP) y del Acuerdo Nacional sobre Formación Continua (ANFC) para el período 1993-1996. La puesta en marcha de medidas de fomento de la estabilidad en el empleo derivado de la reforma de mayo de 1997 explicará el aumento del gasto en ayudas al empleo como veremos más adelante.

resulta curioso si tenemos en cuenta las diferencias en la tasa de paro juvenil.

La proporción del gasto en PMT que representan las políticas activas sigue un comportamiento cíclico, aumentando en los períodos expansivos y disminuyendo en la recesión de los noventa (gráfico 3). La misma pauta registra la media europea y el Reino Unido. Pero no así Francia, donde dicha proporción aumenta de forma progresiva como ya vimos en el capítulo 3. La proporción de gasto activo en España para 1999 es muy superior a la registrada en 1985 (37,6% frente al 10%) (gráfico 3). Dicha proporción se acerca ya a la media europea (39%), supera al Reino Unido (34,5%), pero aún es claramente inferior a la proporción registrada en el país vecino (43,5%).

Las diferencias tanto en la magnitud como en la evolución de la distribución del total de gasto activo son evidentes.

En 1985 las ayudas al empleo concentraban casi los 2/3 del presupuesto activo seguido de la categoría de servicios del empleo que alcanzaba más del 25%. El resto de categorías apenas sumaba un 10%.

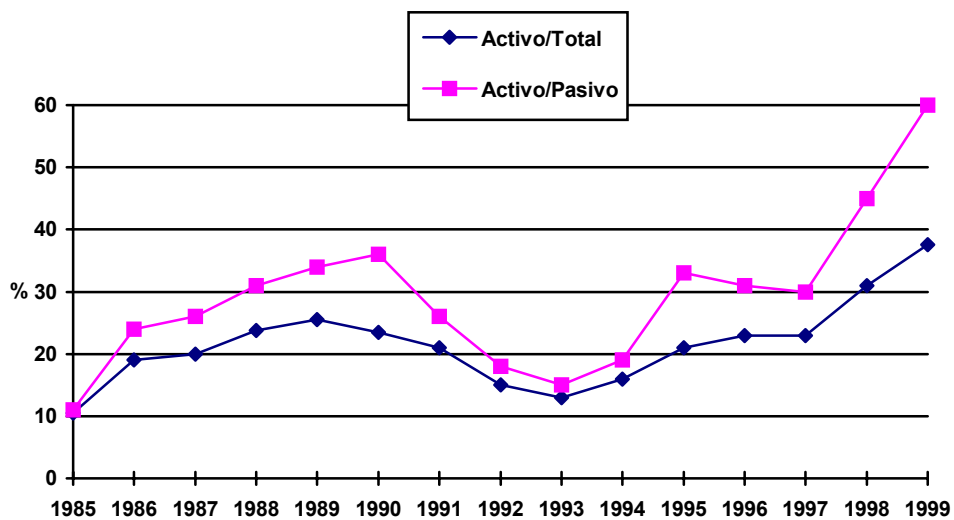
En 1990 las ayudas al empleo siguen concentrando la mayor parte del presupuesto, mientras crece la proporción en las categorías de formación y jóvenes. Los servicios del empleo y las medidas destinadas a los minusválidos disminuyen su peso en el gasto activo (gráfico 4).

Entre 1990 y 1994 disminuye notablemente la proporción de gasto en ayudas al empleo. La categoría de formación representa en 1994 la partida con más peso en el presupuesto activo alcanzando un 38%. La proporción de gasto en los servicios del empleo se mantiene, mientras aumenta la destinada a los jóvenes y se mantiene el peso de las medidas orientadas a los minusválidos (gráfico 4).

Entre 1994 y 1999 aumenta la proporción de gasto en ayudas al empleo y disminuye la proporción destinada a la formación, produciéndose así un cambio de tendencia²⁶¹. Por otro lado, en el mismo período disminuye la proporción de gasto destinada a los jóvenes y a la categoría de servicios del empleo, mientras aumenta el gasto orientado a los minusválidos (gráfico 4).

Las diferencias son apreciables respecto al Reino Unido, donde el mayor peso lo registra el gasto en servicios del empleo. Respecto a Francia, las diferencias son menores. Predominan también la formación en 1994 y las ayudas al empleo en 1999, aunque en este último junto a las medidas destinadas a los jóvenes.

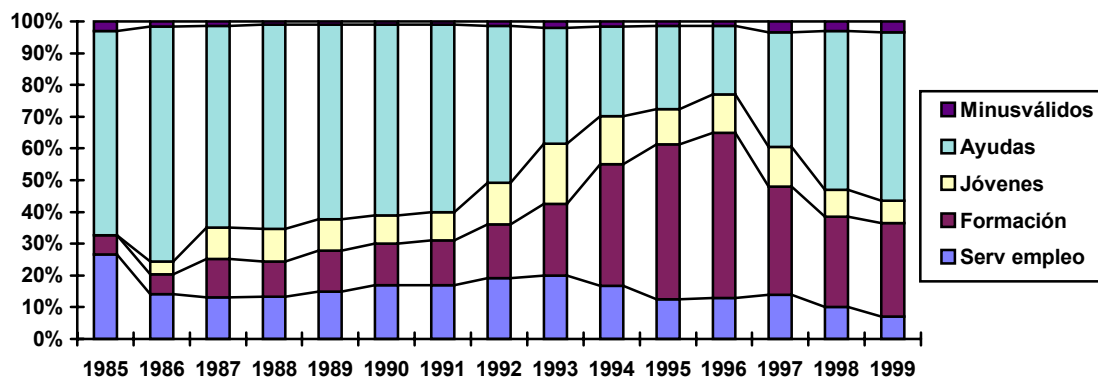
Gráfico 3. Proporción del gasto en PMT destinado a políticas activas y proporción del gasto activo respecto al gasto pasivo.



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

²⁶¹ La importancia del gasto en la categoría de ayudas al empleo tanto en términos absolutos parece afianzarse en 1999 con un 0,45% del PIB lo que representaría una proporción del 53% del total de gasto activo.

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



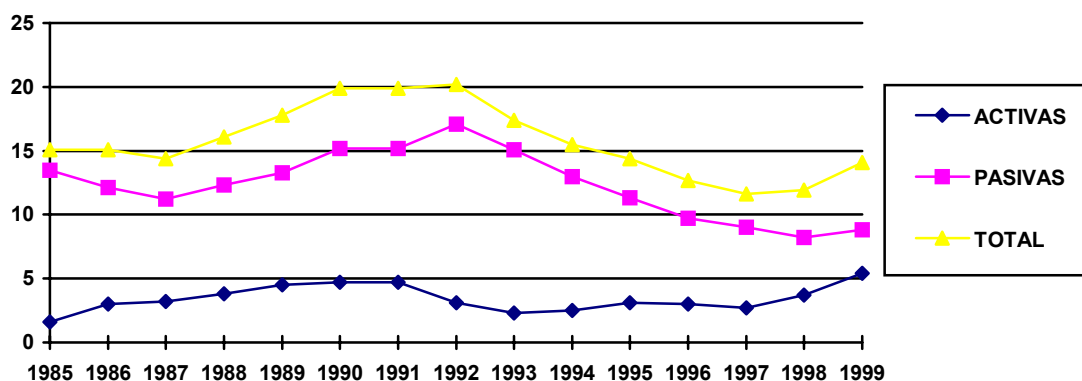
Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

El indicador de intensidad del gasto público en políticas de mercado de trabajo nos permite calibrar mejor el esfuerzo en la aplicación de dichas políticas²⁶². Las políticas activas marcan una tendencia ascendente en las etapas expansivas y descienden en la recesión de los 90. Por otro lado, la intensidad del gasto pasivo aumenta entre 1985 y 1990 y disminuye en los dos períodos siguientes, hasta situarse en 1999 a un nivel inferior a 1985 (gráfico 5).

La evolución del indicador de intensidad del gasto público en PMT en España sigue una tendencia similar a la media europea. Sin embargo, la evolución de dicho indicador para las políticas pasivas no responde en España al ciclo económico (gráfico 5). La intensidad del gasto en 1999 era notablemente inferior a la media europea en todos los ejes de la política activa (tabla 2).

²⁶² El indicador de intensidad consiste en la ponderación del gasto en PMT en % del PIB por la tasa de desempleo.

Gráfico 5. Evolución de la intensidad del gasto en PMT



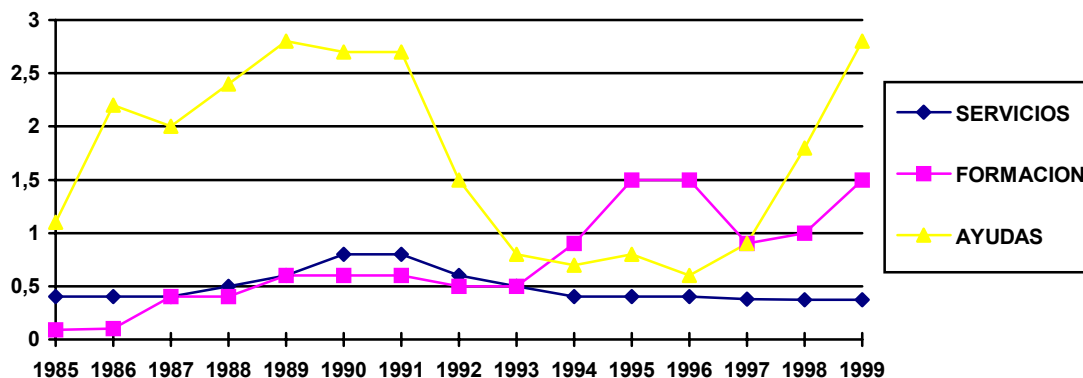
Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

Por contra, Francia registra una magnitud superior y una tendencia creciente en la intensidad del gasto activo con independencia del ciclo económico. En el Reino Unido la intensidad del gasto activo en 1999 es inferior a la registrada en 1985, lo cual no sucede en España (tabla 2).

La intensidad del gasto en las categorías activas muestra una pauta casi idéntica a la del gasto en % del PIB. Aumenta en la formación y disminuyen en las ayudas al empleo. Dicha pauta cambia a partir de 1997, siendo de nuevo las ayudas al empleo el eje principal de la política activa en España (gráfico 6).

La intensidad del gasto en el eje de servicios del empleo se ha mantenido estable. El eje de formación pasa del 0,09 en 1985 al 1,5 en 1999. El eje de ayudas al empleo registra un notable aumento (del 1,0 en 1985 al 2,8 en 1999), alcanzando el nivel máximo de todo el período (tabla 2).

Gráfico 6. Evolución de la intensidad del gasto activo



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

Tabla 2. Intensidad del gasto público en PMT.

Políticas	ESPAÑA				Francia		Reino Unido		U.E.	
	1985	1990	1994	1999	1985	1999	1985	1999	1985	1999
Activas:	1,6	4,7	2,5	5,4	6,7	12	6,7	5,6	7,5	12
Servicios	0,4	0,8	0,4	0,37	1,2	1,5	1,2	2,1	1,6	1,7
Formación	0,09	0,6	0,9	1,5	2,4	2,5	0,7	0,8	1,6	3,5
Ayudas	1,0	2,7	0,7	2,8	0,6	3,6	1,9	0,1	1,8	3,7
Pasivas	13,5	15,2	13,0	8,8	24,1	15,5	19,1	10,5	18,6	18,5
Total	15,1	19,9	15,5	14,2	30,7	27,5	25,9	16,1	26,1	30,5

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

Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

La media europea para el indicador de intensidad crece en los tres ejes (servicios del empleo, formación y ayudas al empleo) entre 1985 y 1999. Francia registra también dicha tendencia. En cambio, en el Reino Unido la intensidad aumenta únicamente en el eje de

servicios del empleo, en consonancia con la evolución de otros indicadores de gasto ya analizados (tabla 2).

Podemos concluir que el grado de esfuerzo en políticas activas en España es muy inferior a la media europea y al nivel registrado en Francia. Por contra, se acerca mucho al nivel del Reino Unido. Por tanto, el esfuerzo en la aplicación de las políticas activas se muestra una vez más y si cabe de forma más clara insuficiente²⁶³.

Para completar el análisis, haremos referencia a la entrada de nuevos participantes en los programas activos en % de la población activa. La evolución de dicha magnitud entre 1989 y 1998 corre pareja a la del gasto activo tal como ocurría en Francia y en el Reino Unido. La disminución de la entrada de nuevos participantes se corresponde con la disminución del gasto activo en dicho período.

La disminución de nuevos participantes se produce en las categorías de formación y ayudas al empleo (tabla 3). Por otro lado, el gasto activo disminuye en la categoría de ayudas al empleo, pero no así en la de formación (gráfico 2).

El volumen de nuevos participantes pasa de ser superior a la media europea en 1989 a un nivel inferior en 1998²⁶⁴. Lo mismo sucede respecto a Francia que aumenta notablemente dicho volumen en el período referido. En cambio, en el Reino Unido disminuye el volumen de nuevos participantes, situándose en 1998 a un nivel inferior al de España (tabla 3).

²⁶³ Sin contradecir la insuficiencia del esfuerzo en políticas activas en España, que ha sido una constante en el período analizado, parece que los datos de 1999 apuntan hacia un mayor grado de esfuerzo. El indicador de intensidad del gasto activo aumenta considerablemente (del 2,5 en 1994 al 5,4 en 1999) pero sobre todo en el eje de ayudas al empleo. Aún así, el esfuerzo deberá ser mucho mayor si queremos acercarnos a la media europea (12) en 1999.

²⁶⁴ Este hecho puede explicarse en parte por la disminución del gasto en la categoría de ayudas al empleo y una mayor participación de la política pasiva en detrimento de los programas activos en el período 1989-1994.

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

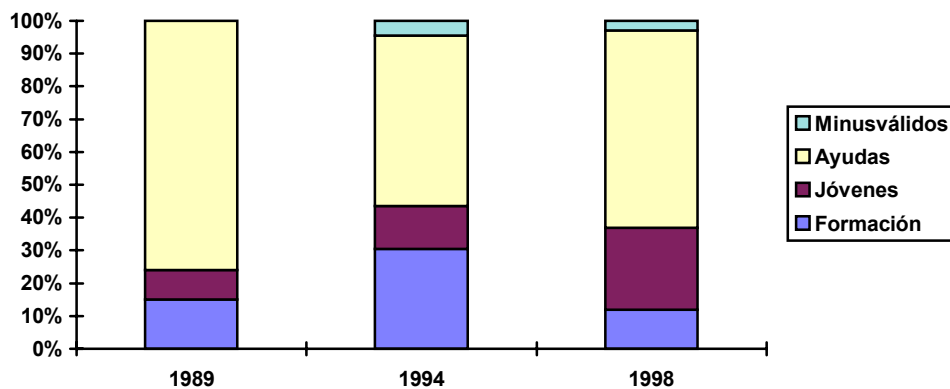
Categorías	ESPAÑA			FRANCIA			REINO UNIDO		
	1989	1994	1998	1989	1994	1998	1989	1994	1998
Formación	1,2	0,7	0,8	4,1	3,9	2,8	1,9	1,3	0,9
Jóvenes	0,7	0,3	1,7	2,9	3,1	2,8	1,5	0,8	1
Ayudas	6,0	1,2	4,0	0,6	4,2	4	0,3	0,2	-
Minusválidos	-	0,1	0,2	-	0,4	0,4	0,1	0,1	0,2
Total	7,9	2,3	6,7	7,6	11,5	10	3,8	2,4	2,1

Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

La distribución de los nuevos participantes por categorías así como su evolución entre 1989 y 1998 no sigue en esta ocasión la pauta de distribución del gasto activo (gráfico 4). La proporción de nuevos participantes aumenta en las medidas destinadas a los jóvenes, mientras que disminuye en las ayudas al empleo y en la formación (gráfico 7).

Las diferencias respecto a Francia y al Reino Unido responden a las diferencias observadas en la distribución por categorías del gasto activo, excepto para el caso de la formación.

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



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

4.5. Programas activos en España

Introducción

Antes de analizar la configuración de la política activa es necesario situar a dicha política en el marco general de la política de empleo. Las PAMT no han constituido el centro de la política de empleo en España, si bien su importancia no deja de crecer en los últimos años.

El núcleo lo constituye la flexibilidad del mercado de trabajo en su vertiente externa a través de la diversificación de las formas de contratación. Lo anterior se concreta básicamente en la generalización de modalidades de contratación temporal.

Al margen de su influencia en la intensidad en empleo del crecimiento cabe destacar el elevado índice de temporalidad. Éste último comporta un escenario de segmentación en el mercado de trabajo y precariedad del empleo, así como efectos negativos sobre formación y productividad²⁶⁵.

Una consecuencia de dicha situación es el aumento del presupuesto pasivo debido a los períodos de desempleo que conlleva la excesiva rotación laboral (Bentolila y Dolado, 1993). Los recursos disponibles para medidas activas se resienten, lo que supone un menor esfuerzo en la inserción de los parados en el mercado de trabajo y por tanto, un mercado menos eficiente.

Cabe mencionar como complemento a las medidas de aumento de la flexibilidad cuantitativa, a las diversas medidas de fomento del

²⁶⁵ La gravedad de dichos efectos es aún mayor si consideramos que la vía de competitividad internacional es cada vez más la diferenciación del producto y la calidad (Novella, 1995). Desde otro punto de vista García Perea (1993) argumenta que la excesiva temporalidad y sus efectos negativos son consecuencia de una reforma incompleta (la de 1984). Las reformas laborales de 1994 y 1997 intentarán corregir dichos efectos, procurando disminuir la temporalidad a la vez que fomentan la contratación indefinida.

empleo dirigidas a incentivar económicamente la contratación. Este conjunto de medidas, que forma parte de las políticas activas, si ha tenido una presencia constante en la política de empleo. Por tanto, la contratación laboral se ha erigido como la principal medida de la política de empleo en España (Flórez Saborido, 1994).

En definitiva, una política caracterizada por una flexibilidad defensiva que no ha afrontado otros problemas del mercado de trabajo como la formación y el sistema de negociación colectiva (Cachón y Palacio, 1999).

La reiterada necesidad de un diálogo social y su implicación en el diseño y gestión de las políticas de mercado de trabajo tiene un claro referente en la reforma laboral de 1997. El Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo pretende fomentar el empleo estable a través de incentivos a la contratación indefinida. En esta misma línea se situarían los incentivos al empleo a tiempo parcial indefinido.

Lo anterior supone una implicación más intensa de las políticas activas en la consecución de una mayor estabilidad en el empleo y por ende en la disminución de los elevados índices de temporalidad. El objetivo es por tanto reducir el grado de segmentación del mercado de trabajo y precariedad en el empleo.

La activación de la PMT se ha caracterizado principalmente por la restricción del gasto pasivo más que por la expansión de las medidas activas (Toharia, 1997). A partir de 1992 se endurecen los requisitos para percibir las prestaciones por desempleo²⁶⁶ y se

²⁶⁶ El período de carencia pasa de un mínimo de 6 meses a 12 aumentando los períodos de cotización necesarios por días de prestación. Por otro lado, la cuantía disminuye del 80% al 70% de la base reguladora durante los 180 primeros días. Además, las prestaciones quedarán sujetas al IRPF y al pago de cotizaciones a la Seguridad Social a partir del 1 de enero de 1994.

rebaja la cuantía de las mismas.

Las razones para dicha reforma fueron los problemas presupuestarios, con un enorme déficit en el INEM y los problemas de desincentivos que se supone comportan los elevados niveles de las prestaciones por desempleo.

La vinculación de las prestaciones por desempleo a la aceptación de ofertas de empleo adecuadas o a la participación en las medidas activas propuestas por el SPE, pretenden contribuir a una mayor y mejor activación de las PMT. Para ello las obligaciones de los parados deben clarificarse y no dar lugar a confusión.

Una mejor identificación de las características de los beneficiarios y un seguimiento de sus actividades de búsqueda de empleo a través del SPE completarían la estrategia de activación. La racionalización del sistema de protección, así como los programas de mejora de la gestión y control de las prestaciones harán posibles la contención del gasto pasivo y su reasignación hacia las políticas activas²⁶⁷.

Todo ello se hace patente a partir de 1995, donde la menor necesidad de prestaciones derivada de la situación económica por un lado y el crecimiento del gasto activo por otro, empiezan a modificar el equilibrio entre políticas activas y pasivas.

Las medidas directas de activación no son muy abundantes pero contribuyen sin duda a movilizar el gasto pasivo. Podemos distinguir las siguientes²⁶⁸:

- 1) Programa de capitalización de prestaciones: permite percibir de una sola vez el valor actual de las prestaciones por desempleo,

²⁶⁷ Las medidas que contribuyen a dicha contención y a su reasignación posterior se detallan en El Programa de Empleo aprobado en septiembre de 1995.

²⁶⁸ Véase Tendances n°28 (1997), págs. 29-32.

siempre y cuando se presente un proyecto de empleo independiente como socio de una cooperativa o de una Sociedad Anónima Laboral. A su vez resulta compatible con otras ayudas a la promoción del empleo. Con anterioridad a 1992 también se podían capitalizar las prestaciones para establecerse por cuenta propia.

Las restricciones tienen que ver con la necesidad de reducir el déficit y con la existencia de un supuesto fraude en la percepción de dichas prestaciones. Como consecuencia, la participación en dicho programa ha disminuido de forma considerable desde entonces²⁶⁹.

- 2) Suspensión temporal o parcial del empleo y prestaciones: este dispositivo es aplicable a empresas en crisis, permitiendo con carácter extraordinario, suspender de forma temporal el contrato de trabajo de toda o parte de la plantilla o bien reducir la jornada ordinaria de trabajo. Los trabajadores despedidos temporalmente o en desempleo parcial tienen derecho a la prestación por desempleo. Las prestaciones actúan en este caso como instrumentos de protección y mantenimiento del empleo.
- 3) Contrato de relevo: fomenta la contratación de trabajadores inscritos como desempleados, para ocupar la parte de jornada vacante dejada por los trabajadores que acceden a la jubilación parcial. Con éstos se concierta simultáneamente un contrato a tiempo parcial. A su vez, se autoriza a los perceptores de la prestación por desempleo a trabajar también a tiempo parcial con una reducción proporcional de sus prestaciones.

²⁶⁹ Según datos del Boletín de Estadísticas Laborales las personas acogidas a la capitalización han pasado de 81.513 en 1991 a 10.798 en 1993 hasta alcanzar a 9.382 en 1999.

- 4) Programa de jubilación anticipada mediante sustitución por otro trabajador: fomenta la contratación de desempleados en sustitución de trabajadores que anticipen su jubilación a los 64 años sin reducción de la pensión. La empresa se compromete a sustituirlos por trabajadores inscritos como desempleados en cualquier modalidad contractual excepto a tiempo parcial y eventual.

Una relación más estrecha entre políticas activas y pasivas, se contempla en los sucesivos planes de empleo presentados por España a la Comisión Europea en respuesta a los compromisos adquiridos en Essen y Luxemburgo.

Dicha relación implica orientar a las medidas pasivas hacia el retorno de los desempleados al mercado de trabajo, en especial de los colectivos más desaventajados. El objetivo es vincular de forma más eficaz el mantenimiento de los ingresos, la asistencia en la búsqueda activa de empleo y los programas de formación²⁷⁰.

El SPE deviene un factor clave para la coordinación y mejora de la eficacia de las políticas activas, con el objeto de alcanzar los objetivos fijados en la Cumbre de Luxemburgo. Por ello, se propone un nuevo modelo del INEM que desarrollando los ejes de la reforma de 1994, pone el acento en el acercamiento de las políticas al territorio (transferencia de la gestión de las políticas activas a las Comunidades Autónomas) y en la participación de los interlocutores sociales (CES, 1997).

²⁷⁰ En esta línea el PNAE-99 introduce el programa denominado "Compromiso voluntario de actividad" cuyo propósito es la activación de las políticas pasivas. Dicho programa va dirigido a los beneficiarios de prestaciones por desempleo. El SPE se compromete a desarrollar un programa intensivo de actuaciones dirigidas a mejorar la empleabilidad y a organizar su búsqueda activa de empleo.

Ejes de la política activa

El eje de servicios del empleo ha sido tradicionalmente el menos desarrollado de los ejes de la política activa. El gasto en dicho eje se ha mantenido estable y a un nivel bajo como vimos en el epígrafe 4.4. No se aplican programas específicos y bien delimitados como en el caso de Francia y sobre todo del Reino Unido.

En España, los fines de la política de colocación son una constante que define el alcance del primer eje de la política activa²⁷¹. Dichos fines son:

- 1) Promover la adscripción de los trabajadores a una actividad laboral adecuada a sus aptitudes.
- 2) Ajustar las ofertas y demandas de trabajo.
- 3) Dotar de transparencia al mercado de trabajo.
- 4) Contribuir al estudio y confección de programas para lograr el nivel de empleo más elevado posible.
- 5) Apoyar la movilidad ocupacional de los trabajadores potenciando los planes de reconversión, cualificación y perfeccionamiento.
- 6) Participar en la preparación de los programas de formación profesional para el empleo.
- 7) Elaborar estadísticas sobre la situación de empleo y desempleo.
- 8) Colaborar en la información, orientación, calificación y clasificación profesional de los trabajadores.

Ya en el intento de reforma iniciado en 1988 se destacaba la necesidad de una relación personalizada entre el INEM y sus usuarios. Prueba de ello, fue la elaboración de los planes de

²⁷¹ La relación de fines está ya presente en la Ley Básica de Empleo de 1980 y se reitera en la reforma del INEM de 1994. Responden más a una declaración de intenciones que a un plan de actuación efectivo.

calificación y orientación profesionales para los demandantes de empleo y de los planes de prospección e información a empresas.

La nueva configuración del SPE a partir de 1995 ha reforzado las acciones de apoyo a la búsqueda de empleo, centrando más su actuación en los colectivos con mayores dificultades de inserción. La contención y racionalización del gasto pasivo también ha contribuido a ello. Según Martín (1998), el apoyo a la búsqueda de empleo ayuda a aumentar más que ninguna otra serie de acciones la empleabilidad de los parados, a través del diseño de itinerarios personales y profesionales definidos.

El surgimiento de los SIPE y la vinculación de las medidas activas al territorio apuntan en esa dirección. Se elabora un plan de actuación con el objeto de incentivar la búsqueda activa de empleo concurriendo acciones de información y orientación profesional. Los proyectos personales de integración conllevan un itinerario con una serie de acciones que se aplican en función de las necesidades de los demandantes de empleo, hasta conseguir su inserción en el mercado de trabajo²⁷².

La primera acción es la entrevista ocupacional que consiste en una entrevista personal en profundidad, para determinar el nivel de ocupabilidad y diseñar un itinerario de inserción. A la vez se definen las capacidades profesionales de cada desempleado con el objeto de adecuarlas a las ofertas de empleo existentes. Lo anterior conforma la actividad de calificación y clasificación de los demandantes de empleo.

Una vez detectadas las necesidades de actuación personalizada se abre paso a la información y orientación profesional y a la

²⁷² Véase el "Programa de Empleo del Reino de España" (Ministerio de Trabajo, 1995).

aplicación de técnicas de búsqueda de empleo²⁷³. En función de los itinerarios personales de inserción se establecen diversas acciones: (Ministerio de Trabajo, 1995)

- 1) Plan Personal de Empleo y Formación: va dirigida a los demandantes de empleo que carezcan de un proyecto personal para incorporarse a un empleo y no tengan definidas acciones que puedan mejorar sus posibilidades de empleo.
- 2) Información Profesional para el Empleo: los beneficiarios son los demandantes de empleo que desconocen las posibilidades y requisitos de entrada en el mercado de trabajo y las opciones disponibles.
- 3) Desarrollo de los aspectos personales para la ocupación: dirigida a los demandantes de empleo con especiales dificultades para su inserción profesional debido a barreras personales²⁷⁴.
- 4) Búsqueda Activa de Empleo: los beneficiarios son demandantes de empleo con una cualificación ajustada al empleo existente en su ámbito de búsqueda. El objetivo es acortar el tiempo de búsqueda de empleo, actuando de forma activa y con la organización y técnicas adecuadas.
- 5) Asesoramiento y tutela de iniciativas de autoempleo: dirigida a aquellos demandantes de empleo en los que se detecta iniciativa empresarial y capacidad emprendedora.

²⁷³ Una explicación detallada de las características de cada acción se encuentra en un documento del INEM de 1996 sobre las medidas de apoyo a la búsqueda de empleo en el marco de la colaboración entre los SIPE y el propio INEM.

²⁷⁴ Ejemplo de dichas barreras son: el desánimo para la búsqueda de empleo, la falta de confianza en sus posibilidades y una incapacidad para responsabilizarse de su proyecto personal de empleo y formación.

Los destinatarios de dichas acciones son principalmente los parados de larga duración y parados mayores de 45 años, de acuerdo con el Contrato-Programa firmado entre el INEM y el Ministerio de Trabajo para el período 1995-1997.

Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, abundan en la misma línea de acuerdo con las directrices aprobadas en la Cumbre Extraordinaria de Luxemburgo de 1997. El primer pilar, sobre mejora de la capacidad de inserción profesional, concentra las medidas destinadas al aumento de la empleabilidad de los desempleados. Entre éstas encontramos a las acciones de información y orientación, que serán básicas en la estrategia preventiva derivada de los acuerdos de Luxemburgo.

Las actuaciones se centran en el desempleo juvenil y en la prevención del paro de larga duración. Antes de ofrecer una acción de apoyo a la búsqueda de empleo o cualquier otra acción de empleabilidad, a los jóvenes antes de los 6 meses y a los adultos antes de los 12, se realizará una entrevista en profundidad con cada uno de ellos.

La entrevista es el primer paso de un nuevo sistema de orientación personalizada que efectuando un diagnóstico de cada demandante de empleo, permita identificar el itinerario más adecuado a las características individuales²⁷⁵. Las acciones de información y orientación serán la primera fase de la estrategia preventiva y previa a la adopción de medidas tales como formación y subvenciones al empleo (CES, 1997 y 1998). Dichas acciones pretenden facilitar por un lado, la mejora de la posición en el mercado de trabajo de

²⁷⁵ Ejemplo de ello es el programa de tutoría individualizada contemplado en el PNAE-99, en el que el desempleado acuerda con un técnico asesor los pasos a seguir para conseguir un desarrollo óptimo del itinerario de inserción profesional.

los demandantes de empleo y por otro, la detección y dinamización de iniciativas de autoempleo en los mismos.

El eje de formación se estructura en torno a diversos programas centrados en colectivos específicos. El Plan FIP concentra la mayoría de programas. Destacan también el Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios y los contratos formativos (aprendizaje y prácticas)²⁷⁶.

El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP) se crea en 1985 y persigue de entrada 3 objetivos:

(MISEP, 1989)

- 1) Facilitar y ampliar los sistemas de formación, reciclaje y reconversión profesional.
- 2) Atención prioritaria a los colectivos con mayores dificultades para encontrar empleo.
- 3) Modernizar y actualizar los contenidos formativos de los cursos.

La motivación del Plan FIP parte de la necesidad de adaptación de la fuerza de trabajo a las nuevas necesidades del sistema productivo y de integrar la formación profesional en la política de empleo. Para ello se apuesta por la participación de los agentes sociales y por la coordinación de las acciones llevadas a cabo por las Administraciones y las Instituciones privadas.

Dentro del Plan FIP se articulaban varios programas destacando los dirigidos a jóvenes, parados de larga duración, mujeres, minusválidos y perceptores de prestaciones por desempleo.

²⁷⁶ Dichas medidas comparten una vertiente formativa con un carácter de ayuda al empleo de los jóvenes que forma parte del tercer eje de la política activa.

Dicho plan organizaba la formación en alternancia de alumnos de Formación Profesional de 2º grado y Universidades, la formación profesional ocupacional en el ámbito rural y la formación profesional ocupacional en empresas o sectores en reestructuración²⁷⁷. También en el Plan FIP se incluía la formación continua del personal de empresas y de trabajadores autónomos, aunque dicha situación variará a partir de 1993.

El Plan FIP ha sufrido modificaciones para tener en cuenta las nuevas necesidades e incorporar los cambios derivados de la experiencia, así como para adaptarlo a la normativa reguladora del Fondo Social Europeo. Este organismo es una de las fuentes de financiación que se completan con la aportación del INEM y las cuotas de Formación Profesional sobre los salarios que pagan empresarios y trabajadores.

En 1993 se abre una nueva etapa con la aprobación del Programa Nacional de Formación Profesional (PNFP). Los principales cambios respecto a la situación anterior son el traspaso de la gestión de la formación de los ocupados a la Fundación para la Formación Continua en las Empresas (FORCEM) y la transferencia de las actividades del Plan FIP a diversas Comunidades Autónomas²⁷⁸.

El Plan FIP 1993-1996 incluido en el I PNFP centrará sus esfuerzos en formar colectivos con especiales dificultades de inserción. Se pretende proporcionarles las cualificaciones

²⁷⁷ Una descripción detallada de los programas por su objeto y tipos de ayudas puede verse en el Informe de base sobre la política de empleo en España elaborado por el MISEP y publicado por el MTSS en 1989.

²⁷⁸ La pionera en el traspaso de la FPO es Cataluña ya a principios de 1992, seguida de la Comunidad Valenciana, Galicia y Andalucía en 1993 y Canarias en 1994. Navarra Extremadura, Aragón y Baleares se incorporaron en 1997. En 1998 se incorporan Cantabria, Castilla la Mancha y Madrid. Finalmente en 1999 se traspasa a Asturias, Castilla y León, Murcia y La Rioja.

requeridas por el sistema productivo y facilitar su inserción laboral, cuando adolezcan de formación profesional específica o su cualificación sea insuficiente o inadecuada.

Aunque todos los desempleados podrán beneficiarse de las acciones del Plan FIP tendrán preferencia los siguientes colectivos: (MISEP,1995)

- 1) Desempleados perceptores de prestaciones por desempleo.
- 2) Desempleados mayores de 25 años, sobre todo los que llevan más de un año como parados.
- 3) Desempleados menores de 25 años que hubiesen perdido un empleo anterior de al menos 6 meses de duración.
- 4) Desempleados con especiales dificultades para su inserción o reinserción laboral, como mujeres que desean reintegrarse a la vida activa, minusválidos y migrantes.

El Programa Nacional de Formación Profesional intenta subsanar la ausencia de un diseño integrador y coherente del sistema de formación que implique a las administraciones y organismos competentes²⁷⁹. También pretende corregir la inadecuación entre las ofertas formativas y las demandas del sistema productivo.

El PNFP (1993-1996) es acordado entre el Gobierno y los agentes sociales y articula los subsistemas de formación profesional reglada, formación profesional ocupacional y formación continua en un sistema integrado de formación profesional.

²⁷⁹ La descoordinación entre los subsistemas de formación y su falta de conexión con el aparato productivo sigue siendo uno de los principales problemas del mercado de trabajo en España. Lo anterior se refleja en una tasa de paro por niveles de estudios mayor en el nivel medio que en el nivel primario a lo largo del período 1985-2000.

El PNFP contempla los siguientes objetivos²⁸⁰:

- 1) Renovación de la oferta para adecuarla a las nuevas necesidades productivas: esto requiere la elaboración de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, de un catálogo de títulos profesionales y de un repertorio de certificados de profesionalidad.
- 2) La identificación de la demanda de formación profesional, estableciendo prioridades en función de la edad, situación laboral o nivel de formación²⁸¹.
- 3) La calidad del sistema a través de elementos como planes de formación de formadores, comprobación de las cualificaciones de los demandantes de empleo...
- 4) La creación de órganos de coordinación, seguimiento y apoyo del Programa Nacional y la renovación del Consejo General de Formación Profesional. Su objetivo es coordinar la actuación del Gobierno central y de las CC.AA. competentes en materia de formación profesional.

La aprobación del II Programa Nacional de Formación Profesional que debía ser la continuación del I Programa (1993-1996) sufrió un retraso considerable. No se aprobó hasta marzo de 1998 debido a las dificultades para la nueva configuración del Consejo general de Formación Profesional que incluía a las CC.AA. Su período de vigencia es hasta el año 2002.

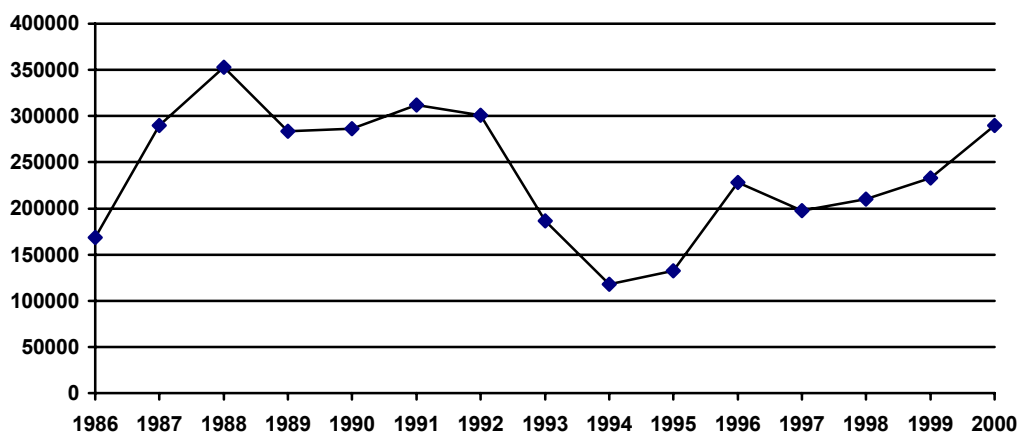
²⁸⁰ El grado de cumplimiento de los objetivos mencionados se describe con detalle en el documento sobre la Evaluación del Programa de Empleo del Reino de España publicado por el Ministerio de trabajo en septiembre de 1996 y en la Memoria del CES para dicho año.

²⁸¹ A partir de 1994 aumenta el número de cursos ocupacionales y de especialización en detrimento de los cursos generales, lo que estaría en consonancia con las recomendaciones internacionales (Anuario de Estadísticas Laborales, 1998).

Los objetivos del nuevo programa respecto a la formación ocupacional son los siguientes: (CES,1997)

- 1) Potenciar las políticas de formación y empleo: desarrollar su interrelación mutua mediante la orientación y cualificación de los desempleados
- 2) Promover mecanismos de mutua integración y acreditación entre la FPO y los subsistemas de formación reglada y continua.
- 3) Dirigir la FPO a los colectivos que lo precisen en función de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral.
- 4) Atención a determinados colectivos con especiales dificultades de inserción de acuerdo con las directrices aprobadas en Luxemburgo²⁸².
- 5) Potenciar las acciones formativas que favorezcan la innovación tecnológica, la calidad, el empleo autónomo, la economía social y los nuevos yacimientos de empleo.

Gráfico 1. Alumnos formados en el Plan FIP.

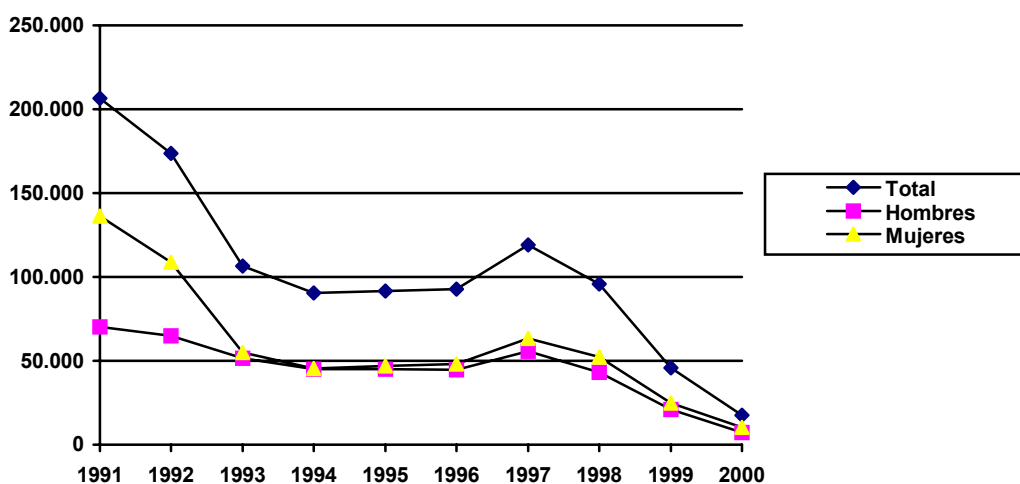


Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales. MTAS.

²⁸² El Plan Nacional de Acción para el Empleo de 1998 recoge estas medidas dirigidas principalmente a jóvenes y a parados de larga duración.

Como podemos ver en el gráfico 1, la evolución del número de alumnos formados en el Plan FIP refleja a partir de 1993, el traspaso de la gestión de la formación de los ocupados a la Fundación para la Formación Continua en las Empresas (FORCEM). Asimismo, la transferencia de la formación ocupacional a las Comunidades Autónomas se traduce a partir de 1996 en niveles de participación iguales o superiores a los registrados hasta 1992²⁸³.

Gráfico 2. Alumnos formados Plan FIP (parados). Gestión INEM



Fuente: INEM. Resumen anual de datos del Observatorio Ocupacional (varios años).

A continuación, vamos a analizar la evolución de la formación ocupacional orientada a los parados y gestionada por el INEM²⁸⁴. En el gráfico 2 se aprecia una clara disminución de los alumnos

²⁸³ El número de total de alumnos en situación de desempleo formados (INEM+CC.AA.) ha aumentado desde 1992 hasta situarse en 284.000 en el año 2000.

²⁸⁴ Con el objeto de poder analizar después los resultados de la formación orientada a los desempleados, dada la limitación en la disponibilidad de datos en términos de alumnos colocados y tasas de inserción, hemos circunscrito el análisis a la formación gestionada por el INEM y a partir de 1991.

formados por el INEM a partir del inicio de los traspasos en materia de gestión de la formación profesional ocupacional a las Comunidades Autónomas.

Entre 1992 y 1994 los datos reflejan el traspaso a comunidades con un gran peso en la FPO como Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía. La última gran variación se produce entre 1998 y 2000 con el traspaso al resto de Comunidades Autónomas (excepto el País Vasco), entre ellas a Madrid, Castilla y León y Castilla-La Mancha.

La distribución de los alumnos formados según variables como el sexo, la edad, el nivel de estudios y por sectores económicos, nos permitirá hacernos una idea de cuáles son realmente los colectivos prioritarios en la formación ocupacional.

En líneas generales, la formación se centra más en las mujeres, los que tienen un nivel de estudios equivalente a EGB/FPI, pero sobre todo en los jóvenes (considerando a partir de 1994 también la franja de 25 a 29 años) y finalmente, en el sector servicios (tabla 1). La concentración de la FPO en los que poseen estudios de BUP o FPII ha aumentado hasta situarse muy cerca del nivel de EGB/FPI, lo que nos podría indicar la falta de conexión de los primeros con las necesidades del mercado de trabajo.

Tabla 1. Distribución porcentual de los alumnos formados en el Plan FIP (parados). Gestión INEM.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<u>GÉNERO</u>										
Hombres	34	37,3	48,4	49,9	49	48	46,7	45,2	45,6	40,6
Mujeres	66	62,7	51,6	50,1	51	52	53,3	54,8	54,4	59,4
<u>EDAD</u>										
<25 años	54,2	51,4	49	43,2	42,7	44	44	43,1	41	36,4
25-29 años				27,8	26,9	27,4	28	27,5	29,2	29
25-45 años	42,3	45	48,3	53	52,3	52,1	52,3	52,6	54,6	58
30-44 años				25,2	25,4	24,7	24,3	25,1	25,3	29
>45 años	3,5	3,6	2,6	3,4	5	3,8	3,6	4,2	4,3	5,5
<u>NIVEL ESTUDIOS</u>										
Primarios	16,8	13,8	13,2	11	9,7	8,9	8,4	14,1	8,6	8,4
EGB/FPI	46,4	46	40,4	37,3	36,3	36,4	34,8	37	34,4	33
BUP/FPII	26,1	28,5	29,7	32,8	33,4	34,3	35,7	35,6	33	31,3
T. Medio	6,1	6,7	8,6	10	10,7	10,3	10	6,5	10,9	10,5
T. Superior	4,5	5	8,1	8,7	9,6	10	11	6,9	13	16,8
<u>SECTORES</u>										
Servicios	62,2	64,4	63,9	65,7	69	70,3	71,5	75,1	77	
Industria	25	24,1	23	23,5	20,5	20,1	20	18	8	
Construcción	6	6,2	7,4	6,8	6,8	6,2	5,8	4,9	4,3	
Agricultura	6,8	5,1	5,6	4	3,5	3,3	2,6	1,8	1,1	

Fuente: Información sobre el mercado de trabajo. INEM (varios años)

y elaboración propia.

La formación continua en España se ha caracterizado por la falta de una acción coordinada y la ausencia de tradición y experiencia en acciones formativas en la mayoría de empresas. El año 1993 significa el inicio de un cambio de orientación que se plasma en la firma del Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC) suscrito por los interlocutores sociales.

Dicho acuerdo, establece los principios de un nuevo sistema de formación continua basado en la concertación social y en la responsabilidad de gestión y desarrollo de las acciones formativas por parte de los mismos. También en 1993 se aplica el Acuerdo Tripartito firmado entre los agentes sociales y el Gobierno por el que éste se compromete a financiar el nuevo sistema de formación continua.

El objeto de la formación continua de los trabajadores ocupados es mejorar la competencia y cualificación de los mismos, con el fin de hacer compatibles la mayor competitividad de las empresas y la formación individual del trabajador. Se pretende la adaptación de los recursos humanos a las innovaciones tecnológicas.

La financiación procede básicamente de las cuotas de formación profesional que pagan empresarios y trabajadores y de las aportaciones del Fondo Social Europeo²⁸⁵. La FORCEM gestionará las ayudas que se otorgan en virtud de los acuerdos citados.

El contenido de la formación profesional continua se articula en torno a diversos planes: (MISEP,1995)

- 1) Planes de Formación de Empresas: promovidos por empresas con un número igual o superior a 100 trabajadores.

²⁸⁵ Véase MISEP (1998), pág. 119.

- 2) Planes Agrupados: promovidos por asociaciones empresariales o sindicales y dirigidos a empresas que ocupen conjuntamente, al menos 100 trabajadores.
- 3) Planes Intersectoriales: para el desarrollo de actividades formativas que tengan un componente común a varias ramas de actividad.
- 4) Permisos individuales de formación: para la realización de actividades formativas elegidas libremente por el trabajador, reconocidas por una titulación oficial y de carácter presencial.

El acuerdo (ANFC) vigente entre 1993 y 1996 ha generado un aumento de la formación de los trabajadores²⁸⁶ (gráfico 3).

La mayor relevancia de las actividades formativas dentro de la empresa refleja su carácter de inversión y no de gasto.

A su vez, todo ello favorece un mejor clima de relaciones laborales gracias al consenso logrado entre los agentes sociales.

El Acuerdo Nacional sobre Formación Continua y el Acuerdo tripartito se renuevan para el período 1997-2000, lo que supone la continuidad del consenso y de la percepción sobre la importancia que la formación tiene en la mejora de nuestra competitividad.

El II Programa Nacional de Formación Profesional establece unos objetivos en relación a la formación continua que pueden contribuir a mejorar el panorama de dicha formación: (CES,1997)

- 1) Desarrollo de la formación continua de cara a una mayor profesionalización e integración con los otros subsistemas.
- 2) Establecer la certificación de acciones de formación continua en relación al Sistema Nacional de Cualificaciones, mediante su

²⁸⁶ Para una información detallada véase la Memoria de Actividades de la FORCEM (varios años).

integración en el sistema de Certificados Profesionales.

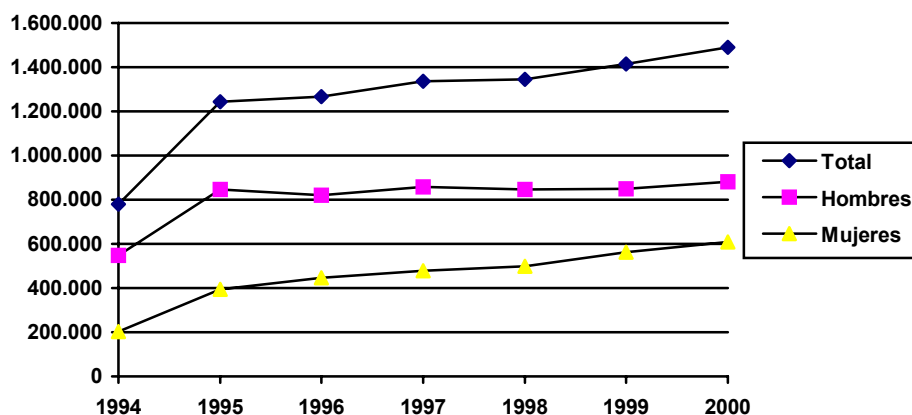
- 3) Fomentar la formación de ocupados como instrumento de estabilidad en el empleo y como factor de integración y cohesión social.
- 4) Perfeccionar los procedimientos de seguimiento y evaluación de la formación continua.

La participación ha aumentado de forma substancial entre 1993 y 2000, aunque el gran aumento se produce a lo largo de la vigencia del I Acuerdo Nacional de Formación Continua²⁸⁷.

El aumento es mucho mayor en el caso de las mujeres, aunque en términos absolutos aún están muy por debajo de participantes masculinos, concentrando aquéllas el 40,8% de los participantes en 2000 (gráfico 3). Por edades, los participantes de entre 25 y 35 años han sido los más numerosos, alcanzando en 2000 una cuota del 40%. Por categoría profesional, el aumento más importante se ha producido en los trabajadores no cualificados, que representan en 2000 más del 32% de los participantes en los planes de formación, más que duplicando su peso en relación a 1994.

²⁸⁷ Un fiel reflejo del impacto de los acuerdos sobre formación continua es el hecho de que el 87% de las empresas de más de 10 trabajadores ha desarrollado actividades de formación durante el año 2000, mientras que dicha proporción solo alcanzaba el 27% en 1993.

Gráfico 3. Participantes Certificados por Convocatoria



Fuente: FORCEM. Memoria de Actividades (varios años).

El programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios aunque es parte del Plan FIP, cabe analizarlo separadamente debido a su particular concepción. Este programa constituye una experiencia de formación dual (cualificación y trabajo productivo), con un carácter polivalente y un marcado acento territorial. El programa nace en 1985 como consecuencia de la elevada tasa de desempleo juvenil, para fomentar el aprendizaje de un oficio o profesión, recuperando a su vez el patrimonio histórico, artístico, cultural y medioambiental.

Los proyectos persiguen la inserción de jóvenes desempleados menores de 25 años y constan de dos etapas:

- Una etapa formativa de iniciación dedicada a la formación profesional ocupacional.
- Una segunda etapa que alterna formación y trabajo dirigida a la cualificación y a la especialización profesional.

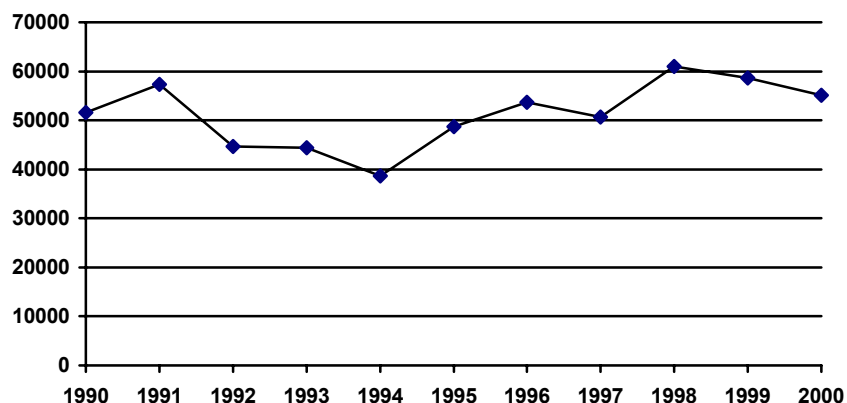
La duración de ambas etapas no será superior a 3 años, siendo la primera etapa no inferior a 4 meses. La gestión del programa corre de forma mayoritaria a cargo de las Corporaciones Locales.

El INEM realiza la programación, supervisión, seguimiento, control y valoración de resultados. Además aporta la mayor parte de la financiación mediante subvenciones²⁸⁸, completándose la misma con las aportaciones de la entidad promotora y del Fondo Social Europeo.

Durante todo el programa los alumnos reciben orientación, asesoramiento e información profesional, cualificación y formación empresarial con el objeto de incrementar su empleabilidad. Una vez finalizada la actividad, reciben apoyo y colaboración para la búsqueda de empleo o para establecerse por cuenta propia.

El programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios tiene una doble efectividad pues ofrece empleo a miles de técnicos y profesionales, desempleados en su mayor parte, mejorando su experiencia y cualificación profesional.

Gráfico 4. Alumnos participantes en el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios



Fuente: INEM

²⁸⁸ Las subvenciones tienen por objeto la financiación de los costes de las acciones formativas, los costes salariales de los alumnos contratados laboralmente y las becas de los participantes en la primera etapa, los costes del personal de apoyo y finalmente los costes de transporte, alojamiento, y manutención de los alumnos y del personal de apoyo (MISEP, 1995).

El número de alumnos participantes por año no sigue una pauta definida, oscilando los últimos años entre 50.000 y 60.000 (gráfico 4). La distribución entre hombres y mujeres si es más estable, concentrando los primeros alrededor de dos tercios de los participantes.

El PNAE-98 contempla un nuevo programa denominado Talleres de Empleo destinado a mayores de 25 años²⁸⁹. Combina acciones de formación-empleo en nuevos yacimientos de empleo de interés social, promovidos por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.

Los participantes realizan un trabajo social que les permite adquirir experiencia y cualificación orientadas al empleo, preparándoles para entrar en el mercado de trabajo sea como empleados o como autónomos. La duración oscila entre 6 y 12 meses, expidiendo un certificado que garantiza la cualificación adquirida.

Los contratos formativos están a caballo entre las medidas de fomento del empleo y las medidas de formación. El contrato en prácticas debe permitir la perfección y aplicación de los conocimientos asociados a un título universitario o de formación profesional de grado medio o superior. A su vez, pretende facilitar una práctica profesional adecuada al nivel de estudios. Debe celebrarse dentro de los cuatro años siguientes a la titulación y por un máximo de dos años.

Pero la medida clave es el contrato para la formación

²⁸⁹ El PNAE-99 señala a las mujeres como colectivo prioritario en este programa y también en las Escuelas taller y Casas de Oficios acorde con las Directrices para el empleo 1999 de la Comisión Europea.

modificado en varias ocasiones incluso en su denominación²⁹⁰.

La exigencia de un mayor contenido formativo no se refleja en la reforma en 1994. En ella se fija el mínimo de formación en un 15% de la duración de la jornada en relación al 25% del anterior contrato vigente desde 1985.

En la reforma de 1997 se mejoran las condiciones salariales y las prestaciones sociales. Sin embargo, no aumenta el mínimo dedicado a formación a pesar de las referencias hechas en la preparación del II Programa Nacional de Formación Profesional. Aunque si cabe decir que se endurecen las sanciones por el incumplimiento por parte de la empresa de las obligaciones en materia de formación teórica.

El Plan Nacional de Acción para el Empleo de 1998 hace suyos los objetivos fijados en el II PNEF y recoge los acuerdos que dieron lugar a la reforma laboral de mayo de 1997.

El PNAE-98 destaca el nuevo contrato para la formación²⁹¹ y establece modificaciones en el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficio.

Dichas modificaciones hacen referencia a la prioridad dada a los colectivos de mujeres y minusválidos, a la promoción de actividades en los nuevos yacimientos de empleo y a la evaluación de la eficacia en la integración de los participantes en el mercado laboral.

²⁹⁰ Entre 1985 y 1994 y a partir de 1997 su denominación es contrato para la formación mientras que en el período 1994-1997 pasó a llamarse contrato de aprendizaje. Las garantías relativas al contenido formativo son difusas. Este hecho encierra el peligro de que dicho contrato sea una forma barata de obtener mano de obra, aunque se corrige en parte con la reforma de 1997. A esto hay que añadir el riesgo de que una elevada rotación laboral de los jóvenes impida su integración y estabilidad en el mercado laboral.

²⁹¹ El nuevo contrato de formación se dirige a los jóvenes menores de 21 años y sin titulación alguna, estableciéndose una duración máxima de 2 años y una mejora en la remuneración que no podrá ser inferior al SMI en el caso de los mayores de 18 años.

Otros programas mencionados en el PNAE-98 son la extensión de los Programas de Garantía Social y la ampliación de la oferta para jóvenes de entre 18 y 24 años.

Los primeros contemplan actuaciones dirigidas a jóvenes entre 16 y 21 años que no han alcanzado los objetivos mínimos de la enseñanza obligatoria.

El segundo está indicado para aquéllos que tienen un déficit educacional o de cualificaciones profesionales y para los que poseyendo alguna experiencia, desean completar su educación o su formación profesional.

El tercer eje de la política activa comprende los programas de apoyo a la contratación. Éstos se articulan básicamente a través de subvenciones y bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes. La mayoría de medidas hacen referencia a las ayudas al empleo en el sector privado, aunque también cabe destacar medidas de apoyo a las iniciativas empresariales y medidas de fomento del empleo en el sector público.

En el primer grupo de programas el contenido se mantiene, aunque con modificaciones que pretenden tener en cuenta la experiencia pasada (ver cuadro 1).

Los contratos formativos son los programas que más se transforman. Con anterioridad a 1993 los contratos en prácticas y para la formación gozaban de unas reducciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social que iban desde el 75% en el primer caso hasta el 90% o el 100% en el segundo (cuadro 1). Adicionalmente se beneficiaban de unas subvenciones asociadas

al Plan FIP²⁹².

A partir de 1993 se suprimen los incentivos económicos estableciendo una cuota empresarial a la Seguridad Social que evoluciona hasta alcanzar en el año 2000 las 5.306 pesetas mensuales para el contrato de formación. Esto afecta sin duda al número de contratos realizados, que disminuye drásticamente a partir de 1993 (tabla 2, 3 y 4). La excepción es el colectivo de minusválidos que mantendrán una bonificación del 50%.

²⁹² Se establecían subvenciones de hasta 280.000 pesetas para los contratos en prácticas para desempleados con FP 2º grado o equivalente y demandantes de primer empleo inscritos como parados al menos 2 años. En el contrato para la formación se establecía una subvención de 90 pesetas por trabajador y hora-día de formación (MISEP, 1989). La reforma de 1992 se justifica por la utilización abusiva como forma de contratación temporal de dichos contratos.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LAS AYUDAS AL EMPLEO EN EL SECTOR PRIVADO

Contratos formativos: - prácticas - formación	<u>antes de 1993</u> ∇ 75% cuota ∇ 90-100% cuota			
Contratación indefinida de jóvenes	<u>1985-88</u> < 26 años ∇ 50% cuota	<u>1992-97</u> < 26 años y entre 25 y 29 400.000 ptas.	<u>1997-99</u> < 30 años ∇ 40% cuota 2 primeros años	<u>2000</u> < 30 años ∇ 20% cuota 24 meses (+5% mujeres)
Contratación indefinida de mayores de 45 años	<u>antes de 1997</u> 400.000-500.000 ptas. ∇ 50% cuota		<u>1997-99</u> ∇ 60% cuota 2 primeros años ∇ 50% resto	<u>2000</u> ∇ 50% cuota 1º año ∇ 45% resto (+10% mujeres)
Contratación indefinida de mujeres	<u>antes de 1997</u> 500.000 ptas.		<u>1997-99</u> ∇ 60% cuota 2 primeros años	<u>2000</u> ∇ 35% cuota 1º año ∇ 30% cuota 2º año
Contratación indefinida de parados de larga duración	<u>antes de 1997</u>		<u>1997-99</u> ∇ 40% cuota 2 primeros años	<u>2000</u> ∇ 50% cuota 1º año ∇ 45% cuota 2º año (+10% mujeres)
Conversión en indefinidos contratos formativos	<u>antes de 1997</u> 550.000 ptas.		<u>1997-99</u> ∇ 50% cuota 2 primeros años	<u>1999</u> ∇ 25% cuota 2 primeros años
Conversión en indefinidos contratos de relevo y sustitución	<u>antes de 1997</u> ∇ 50% cuota		<u>1997-99</u> ∇ 50% cuota 2 primeros años	<u>2000</u> ∇ 20% cuota 2 primeros años
Contratación indefinida de minusválidos	<u>antes de 1999</u> 500.000 ptas. ∇ 70-90% cuota			<u>2000</u> 650.000 ptas. ∇ 70-90% cuota

La "cuota" se refiere a las bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo.

El resto de medidas van dirigidas de forma mayoritaria al fomento de la contratación indefinida²⁹³.

El fomento de la contratación indefinida de jóvenes ha sufrido variaciones a lo largo del tiempo (tablas 2, 3 y 4). Entre 1985 y 1988 comprendía a los menores de 26 años con una reducción del 50% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes (en adelante "cuota") durante toda la vigencia del contrato (cuadro 1).

En el período 1992-1997 distinguía entre menores de 25 años y entre 25 y 29 años con una subvención de 400.000 pesetas por contrato. A partir de 1997 comprende a los menores de 30 años con una bonificación de la "cuota" del 40% durante los dos primeros años del contrato²⁹⁴. Para el año 2000 dicha bonificación se reduce al 20% (25% para las mujeres).

Otro colectivo beneficiado son los desempleados mayores de 45 años (tablas 2,3 y 4). Las ayudas comprendían hasta 1997 una subvención que oscilaba entre las 400.000 y las 500.000 pesetas y una bonificación del 50% de la "cuota". Con la reforma de 1997, la ayuda se reduce a una bonificación del 60% durante los 2 primeros años del contrato y del 50% durante el resto de la vigencia del mismo²⁹⁵ (cuadro 1). Para el año 2000 la bonificación se reduce hasta el 50% y el 45% respectivamente (10 puntos más en caso de las mujeres).

²⁹³ A partir del 1 de enero de 1999 las bonificaciones se extienden a los contratos indefinidos a tiempo parcial excepto el incremento de bonificación para mujeres a partir de mayo de 1999.

²⁹⁴ De mayo a diciembre de 1999 se modifica la normativa rebajando la bonificación a un 35% el primer año y a un 25% el segundo. Las mujeres verán incrementada dicha bonificación en 5 puntos como consecuencia de la prioridad otorgada al colectivo femenino en las Directrices Europeas para el empleo de 1999.

²⁹⁵ De mayo a diciembre de 1999 la bonificación se reduce al 45% durante el primer año y el 40% durante el resto. Igual que el caso anterior dicha bonificación se incrementa en 5 puntos para las mujeres.

La contratación indefinida de mujeres en oficios que se encuentran subrepresentadas se beneficia de una subvención de 500.000 pesetas hasta 1997. Entre 1992 y 1997 la subvención se extiende a las mujeres que se incorporan al trabajo tras al menos 5 años de inactividad laboral (tabla 2). A partir de la reforma de 1997, el incentivo se transforma en una bonificación del 60% de la "cuota" durante los 2 primeros años de contrato²⁹⁶. Para el año 2000 la bonificación se reduce al 35% el primer año y al 30% el segundo (cuadro 1).

Una excepción al fomento de la contratación indefinida es el programa de contratación temporal acogida al fomento del empleo que a partir de 1995 se centra en 3 colectivos: parados mayores de 45 años, minusválidos y perceptores de prestaciones por desempleo parados de larga duración (tabla 2). Su duración no puede ser inferior a doce meses ni superior a 3 años. Las reducciones de la "cuota" varían del 50% al 100%. A partir de 1997 esta posibilidad se circunscribe únicamente a los minusválidos con una bonificación del 75% en la "cuota"²⁹⁷.

El fomento de la contratación indefinida de los parados de larga duración venía incluyéndose hasta 1997 como una condición en programas como los destinados a los jóvenes, mayores de 45 años o mujeres. A partir de la reforma se establece una medida dirigida a los parados inscritos en la oficina de empleo al menos un año sin ningún otro requisito (tablas 2, 3 y 4).

La bonificación es de un 40% en la "cuota" durante los dos primeros

²⁹⁶ De mayo a diciembre de 1999 la bonificación se reduce al 45% el primer año y al 40% el segundo.

²⁹⁷ Los desempleados de larga duración beneficiarios de prestaciones por desempleo podrán ser contratados temporalmente para sustituir a trabajadores en excedencia por cuidado de hijos. La bonificación es del 90% el primer año, del 60% el segundo y del 50% el tercero.

años de contrato²⁹⁸ (cuadro 1). Para el año 2000 la bonificación aumenta al 50% el primer año y 45% en el segundo (10% más para las mujeres).

El incentivo a la transformación en indefinidos de contratos temporales comprende²⁹⁹: (cuadro 1 y tablas 2, 3 y 4)

- contratos en prácticas y de aprendizaje: con anterioridad a 1997 comprendía subvenciones de hasta 550.000 pesetas. La reforma de 1997 contempla una bonificación del 50% de la "cuota" por un máximo de 2 años.
- contratos de relevo y de sustitución por jubilación a los 64 años: se beneficiaban de una bonificación del 50% en la "cuota" durante toda la vida del contrato. A partir de 1997 la bonificación tiene una duración máxima de 2 años.
- los contratos temporales celebrados con anterioridad al 17 de mayo de 1997 se benefician de la misma bonificación que los anteriores.

Los mayores incentivos a la contratación indefinida se concentran en los minusválidos con una subvención de 500.000 pesetas y una bonificación de la "cuota" (no solo por contingencias comunes sino por todos los conceptos) durante toda la duración del contrato³⁰⁰ (cuadro 1). Dicha bonificación oscila entre el 70% y el 90% según si el trabajador es menor o mayor de 45 años. Igual trato se dispensa a la conversión de un contrato de duración determinada en uno indefinido (tablas 2, 3 y 4).

²⁹⁸ De mayo a diciembre de 1999 se reduce al 30% para el segundo año (45% y 35% respectivamente en el caso de las mujeres).

²⁹⁹ De mayo a diciembre de 1999 las bonificaciones a la conversión en indefinidos de contratos formativos, de relevo y temporales se reducen al 25% durante los dos primeros años de contrato. Para el año 2000 la bonificación se reduce al 20% para los dos primeros tipos de contrato y se elimina en el caso de los contratos temporales.

³⁰⁰ La subvención se eleva a 650.000 pesetas a partir de mayo de 1999.

Aún en este primer grupo y relacionado con el refuerzo de la política de igualdad de oportunidades, cabe destacar la medida llamada "coste cero" contemplada en el Plan Nacional de acción para el Empleo PNAE-98.

Ésta exonera a los empresarios del pago de la cuota a la Seguridad Social si contratan sustitutos durante el período de maternidad o adopción de un trabajador/a. Los candidatos a sustitutos serán principalmente jóvenes y parados de larga duración. Esta medida pretende ayudar a compaginar mejor la maternidad y la vida laboral tanto para el empresario como para la madre (Cebrián et al. 1998).

El segundo gran grupo de medidas hace referencia al apoyo a las iniciativas empresariales y a la creación de empleo (MISEP, 1989, 1995 y 1998).

El primer programa es el destinado a la promoción del empleo autónomo y comprende las siguientes ayudas³⁰¹:

- a) una subvención de hasta el 100% del coste de estudios de viabilidad, auditoría y asesoramiento,
- b) una subvención financiera con un máximo de 500.000 pesetas con el objeto de facilitar las inversiones en capital fijo (en el caso de emigrantes retornados el máximo son 700.000)
- c) una subvención por rentas de subsistencia hasta 250.000 pesetas (500.000 si participa el FSE) para menores de 25 años o para mayores de 25 desempleados de larga duración.

El PNAE-2000 pretende fomentar la contratación indefinida del primer asalariado por trabajadores autónomos ya sea a jornada completa o a tiempo parcial. Los destinatarios deben ser

³⁰¹ El Plan de Apoyo a Mujeres Empresarias y el Plan de Artesanos son dos acciones recientes en este ámbito de ayudas.

desempleados menores de 30 años, mayores de 45, parados de larga duración o mujeres en una profesión con un menor índice de empleo femenino³⁰².

La promoción del empleo en Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales se articula principalmente a través de:

- a) subvenciones financieras para la reducción de intereses de crédito para inversiones en capital fijo, no pudiendo superar las 500.000 pesetas por socio.
- b) subvenciones para asistencia técnica de hasta el 50% de su coste.
- c) subvenciones de hasta 500.000 pesetas por socio trabajador en concepto de rentas de subsistencia para menores de 25 años o mayores de 25 años parados de larga duración.

El PNAE-2000 pone en marcha un nuevo programa que pretende fomentar la contratación indefinida o temporal, en empresas sin ánimo de lucro, de desempleados en situación de exclusión social. La bonificación será del 65% de la "cuota" durante los dos primeros años de vigencia del contrato, ya sea a jornada completa o a tiempo parcial.

En el caso de la promoción de iniciativas locales de empleo el objetivo es impulsar (con la participación o financiación de las corporaciones locales) la generación de empleo en el entorno local, especialmente en el ámbito de los nuevos yacimientos de empleo. Para ello se establecen entre otras las siguientes ayudas:

- a) subvención de 800.000 pesetas por cada trabajador contratado por tiempo indefinido o la parte proporcional si es un empleo a tiempo

³⁰² La bonificación es del 60% el 1º año y del 55% durante el segundo si el desempleado es mayor de 45 años o parado de larga duración. Por el contrario, si es menor de 30 años o una mujer en una profesión con menor índice de empleo femenino, la bonificación se reduce al 35% el primer año y al 30% durante el segundo.

parcial,

b) subvención financiera destinada a la constitución de las empresas con un límite de 850.000 pesetas por puesto de trabajo estable.

c) subvención a la función gerencial del promotor de empleo con un máximo de 2.000.000 pesetas.

El tercer grupo comprende medidas de fomento del empleo en el sector público (MISEP, 1989, 1995 y 1998).

La primera medida son los Convenios entre el INEM y las Administraciones Públicas. Dichos convenios implican la colaboración entre el INEM por una parte, y por otra, las Corporaciones Locales³⁰³, las Comunidades Autónomas y otros Organismos de las Administraciones Públicas. A partir de 1997 se extienden a Universidades e instituciones sin ánimo de lucro.

El objeto es la realización de obras y servicios de interés general y social por parte de trabajadores en paro inscritos en las Oficinas de empleo. La ayuda consiste en subvenciones destinadas a financiar los costes salariales totales (incluida la cotización empresarial por todos los conceptos)³⁰⁴ de los trabajadores contratados. En los años 90 el número de contratos acogidos a este programa ha oscilado entre 150.000 y 210.000.

En segundo lugar, cabe destacar los trabajos de colaboración social. El objeto es la ejecución de trabajos temporales de utilidad social, a cargo de trabajadores perceptores de las prestaciones por

³⁰³ Ejemplo de colaboración en el ámbito local es el Plan de Choque en 100 municipios con unas altas tasas de desempleo iniciado en 1999 y cuyo objetivo es insertar a desempleados con especiales dificultades.

³⁰⁴ La cotización a la Seguridad Social por todos los conceptos incluye además de las contingencias comunes, las accidente de trabajo, la enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta (desempleo y formación profesional).

desempleo y con carácter obligatorio. El trabajador continúa percibiendo la prestación, completando la Administración que lo emplea la diferencia entre la cuantía de aquella y la base reguladora que sirvió para calcular la prestación de nivel contributivo.

Mención aparte merecen los programas activos dirigidos al colectivo de minusválidos, aunque en términos globales la asignación presupuestaria es muy reducida. Al margen de las medidas de fomento a la contratación referidas anteriormente y de ser uno de los colectivos preferentes en los cursos del Plan FIP, existe una amplia gama de medidas orientadas a facilitar la integración laboral del minusválido.

En la contratación indefinida, además de las ayudas comentadas, se conceden subvenciones para su formación profesional y adaptación de los puestos de trabajo o dotación de medios de protección personal hasta 150.000 pesetas. La promoción de empleo autónomo se beneficia de una subvención parcial de los intereses de los préstamos para inversiones con un máximo de 500.000 pesetas y de una subvención para inversión en capital fijo de hasta 400.000 pesetas (MISEP, 1998).

Por otro lado, existe el programa de integración en Centros Especiales de Empleo, que reciben ayudas para financiar proyectos generadores de empleo para aquellos minusválidos que de forma temporal no pueden realizar actividades en el mercado de trabajo no protegido³⁰⁵.

³⁰⁵ En el informe MISEP de 1998 se detallan las ayudas que Los Centros Especiales de Empleo pueden recibir para iniciar y asegurar el mantenimiento de los puestos de trabajo.

Otro programa es el de empleo selectivo, que consiste en facilitar la readmisión en la empresa de los trabajadores declarados en situación de incapacidad permanente total o absoluta y que finalizados los procesos de recuperación recobren su capacidad laboral de forma plena o parcial. Las empresas recibirán una bonificación del 50% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante un período de 2 años.

Otro método para fomentar el incremento de la plantilla de trabajadores minusválidos en las empresas es la concesión de incentivos fiscales. Se establecen deducciones de 800.000 pesetas en la cuota líquida del impuesto de sociedades o del IRPF por cada persona que incremente el promedio de plantilla de trabajadores minusválidos con contrato indefinido y a jornada completa.

Finalmente, cabe destacar la reserva de puestos de trabajo para minusválidos. Las empresas públicas y privadas de más de 50 trabajadores fijos están obligadas a contratar trabajadores minusválidos registrados en las oficinas de empleo en un porcentaje no inferior al 2% de su plantilla. Dicha cuota es inferior a la registrada en Francia y el Reino Unido donde alcanza el 6% y el 3% respectivamente.

Tabla 2. Contratos de fomento del empleo* (total)

Tipo	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Temporal fomento	432	536	666	876	1112	1174	1142	856	544	266	56,8	44,3	19,5	3,2	4,5	5,5
Prácticas	51,7	86,6	128	170	224	210	187	109	55,6	50,9	69,9	70	81	94,9	94,6	92,2
Formación	112	161	218	263	331	302	262	137	55,1	208	179	184	156	147	154	119
Jóvenes	55,7	104	118	91,5				1,8	1,8	2,2	2,1	1,5	83,8	234	283	314
Mayores 45 años	6,3	9,5	10,5	11,2	10,7	8,8	7,3	6,4	4,7	8	7,6	6,8	38,5	76,7	84,8	85,4
Parados larga duración													7	13,2	11,1	19
Mujeres subrepresentadas		0,57				0,20	0,40	0,46	0,51	0,57	0,59	0,47	0,53	0,19	0,21	2,5
Minusválidos	2,1	3,7	3,4	4,2	3,6	3,9	3,9	4,5	5,8	8,5	3,9	4,8	5,7	7	9,8	11
Conversión en indefinidos								21,2	31	32,3	26,1	26,4	286	313	410	219

* cifras en miles

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales (varios números)

Tabla 3. Contratos de fomento del empleo* (hombres)

Tipo	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Temporal fomento		405	501	652	804	831	792	586	370	185	43,1	34,2	15,2	2,5	3,5	4,2
Prácticas		51,6	77,4	100	125	111	92	51	25,4	25,7	35,3	35,2	41,3	49,8	48,9	47,3
Formación		100	135	163	204	185	160	85	34,6	134	113	116	101	99	101	77,6
Jóvenes		72,9	82,4	63,4				0,9	0,9	1,1	1,1	0,7	52	145	172	185
Mayores 45 años		8,3	8,8	9,3	8,2	6,2	4,8	4,3	3,3	6	5,5	4,8	29,8	59,7	65,1	63,6
Parados larga duración													4,4	8,2	6,4	10,6
Minusválidos			2,7	3,3	3	3,2	3	3,4	4,1	6	3,1	3,6	4,5	5,4	7,6	8,1
Conversión en indefinidos								10,1	14,5	14,7	13,5	13,5	192	204	247	131

* cifras en miles

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales (varios números)

Tabla 4. Contratos de fomento del empleo* (mujeres)

Tipo	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Temporal fomento		131	165	224	298	343	350	270	174	81,2	13,6	10,1	4,3	0,75	1,0	1,3
Prácticas		35	50,7	70	97	99	94,9	58,4	30,2	25,2	34,5	34,7	39,6	45,1	45,7	44,9
Formación		61	82,7	100	127	116	102	52,5	20,5	74,2	66	68,2	54,3	48,2	52,4	41,5
Jóvenes		31,5	36	28,3				0,9	0,9	1	1	0,8	31,8	89,1	111	129
Mayores 45 años		1,1	1,7	1,9	2,5	2,6	2,5	2	1,3	2	2,1	2	8,7	17	19,6	21,7
Parados larga duración													2,6	5	4,7	8,3
Mujeres subrepresentadas		0,57				0,20	0,40	0,46	0,51	0,57	0,59	0,47	0,53	0,19	0,21	2,5
Minusválidos			0,7	0,8	0,6	0,7	0,9	1,1	1,7	2,4	0,8	1,1	1,3	1,5	2,3	2,9
Conversión en indefinidos								11,1	16,5	17,6	13,5	12,9	93,8	109	163	88

* cifras en miles

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales (varios números)

Si bien la mayoría de los programas existen desde 1985, aunque con modificaciones, su incidencia ha variado a lo largo del tiempo (tabla 2).

Entre 1985 y 1992 destacan el contrato temporal de fomento del empleo y los incentivos a los contratos formativos como muestra el número de contratos realizados. El fomento de la contratación indefinida de jóvenes tuvo importancia en el período 1985-88³⁰⁶.

En el período 1992-97 disminuye el presupuesto dedicado al eje de ayudas al empleo, destacando el contrato temporal de fomento del empleo (sin incentivo económico hasta 1994) y la modalidad de conversión en indefinidos. En este último caso se circunscribe solo a los contratos formativos.

A partir de la reforma de 1997 aumenta de nuevo el presupuesto destinado a dicho eje. Este hecho se refleja en el número de contratos de fomento del empleo indefinido registrados.

Una de las notas distintivas es el aumento en el fomento de la contratación de jóvenes, mayores de 45 años y parados de larga duración con un volumen de contratos mucho mayor en relación a etapas anteriores. El mayor beneficiario a tenor de los datos es el colectivo de los menores de 30 años. Representa alrededor del 75% de los contratos indefinidos registrados al amparo de la reforma de 1997, mientras su peso en el total de contratos registrados es alrededor del 56% (tabla 5).

Destaca por su cuantía, la modalidad de conversión de contratos temporales en indefinidos con un aumento muy importante, aunque menor que el registrado en las modalidades de contratación

³⁰⁶ La supresión de dicho programa pudo deberse a los efectos de pérdida neta y sustitución, aunque no existen estudios de evaluación que lo corroboren (Toharia, 1998).

indefinida³⁰⁷ (tabla 2). Los menores de 30 años concentran una proporción de alrededor del 54% de todas las conversiones, llegando al 59% en el caso de las mujeres (tabla 5). Dicho peso estará justificado por el elevado índice de temporalidad que soportan los jóvenes (68% en el grupo de entre 16 y 24 en el año 2000).

La distribución de los contratos con incentivo económico entre hombres y mujeres es muy desfavorable para éstas últimas a lo largo de todo el período analizado, a excepción del contrato de prácticas (tablas 3 y 4).

La reforma de 1997 no parece haber reducido las diferencias entre hombres y mujeres en las modalidades de fomento de la contratación indefinida e incluso las ha aumentado en las conversiones. La proporción en el año 2000 asciende al 38,4% en las primeras y al 40,2% en las segundas (tabla 5). Pero la diferencia más acusada se da en los contratos dirigidos a los mayores de 45 años (74,5% de hombres frente al 25,5% de mujeres en 2000). Los resultados más favorables los obtienen en el fomento a la contratación de parados de larga duración, alcanzando en el año 2000 el 44% de los contratos registrados en dicha modalidad.

El peso de las mujeres en los contratos al amparo de la reforma de 1997 es inferior a su peso en el total de contratos registrados, sobre todo en los contratos a mayores de 45 años (aunque cabe decir que dicha situación ha mejorado entre 1998 y 2000). Por contra, los contratos indefinidos bonificados han favorecido más a los hombres en relación a su peso en el total de contratos registrados (tabla 5).

³⁰⁷ El agotamiento de las posibilidades de acogerse a la conversión por parte de nuevos contratados temporales, como consecuencia de lo previsto en la Ley 63/1997, sería la causa del cambio de tendencia con casi 200.000 conversiones menos en el año 2000 (una reducción del 46,4% respecto a 1999).

Pensamos que en base a los datos analizados se pueden extraer la siguientes conclusiones:

La política de fomento del empleo en España se ha centrado entre 1985 y 1996 en el fomento de contratos de carácter temporal y mayoritariamente sin incentivo económico (temporales de fomento del empleo y formativos). Por contra, a partir de 1997 domina ampliamente el fomento de la contratación indefinida y con incentivo económico.

El objetivo principal del Acuerdo sobre Estabilidad en el Empleo de 1997 era fomentar el empleo estable y reducir el nivel de temporalidad en España. A tenor de los datos sobre la evolución del empleo temporal, el descenso de la tasa de temporalidad desde el segundo trimestre de 1997 ha sido insuficiente para mitigar el problema de la excesiva temporalidad que no tiene parangón en la Unión Europea.

La tasa de temporalidad apenas se ha reducido un punto y medio entre 1997 y 2000 (teniendo en cuenta la corrección metodológica de la EPA) pasando del 33,5% al 32%. Dicha reducción se centra básicamente en los jóvenes, que rebajan en más de 7 puntos su tasa de temporalidad.

Por tanto, los grandes beneficiados del fomento de la contratación indefinida han sido los jóvenes y en especial los varones jóvenes, que han concentrado alrededor del 45% de todos los contratos indefinidos registrados al amparo de la Ley 63/1997. Aunque cabe decir, que dentro del colectivo femenino las jóvenes casi monopolizan la contratación, con más del 80% de los contratos celebrados con mujeres al amparo de dicha ley.

Podemos afirmar que la reforma no parece haber generado un efecto diferencial positivo en favor de la contratación de mujeres y

máxime si tenemos en cuenta que hay más mujeres que hombres en situación de desempleo. La notable menor proporción de mujeres jóvenes en relación a los hombres en los contratos derivados de la reforma del 97, pese a que hay más mujeres desempleadas en esa franja de edad es un claro ejemplo de ello.

Pensamos que este hecho debilita uno de los pilares básicos de la política de empleo suscrita por España como es el fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por esta razón nos parece adecuada la prima de entre 5 y 10 puntos en las bonificaciones para la contratación de mujeres en relación a los hombres, aún a riesgo de incurrir en efectos de pérdida neta y de sustitución.

Tabla 5. Contratación indefinidos: fomento y conversiones

DISTRIBUCIÓN POR EDADES

1998	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
Edades	Total Contrat	Ley 63/97	Convers	Total Contrat	Ley 63/97	Convers	Total Contrat	Ley 63/97	Convers
<30	56,3	72,1	54,1	54,7	67,9	49,8	58,8	80,1	62,0
30-45	32,0	4,1	35,9	32,4	3,9	38,5	31,3	4,6	31,1
>45	11,8	23,8	10,1	12,9	28,2	11,7	10,0	15,4	6,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1999	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
Edades	Total Contrat	Ley 63/97	Convers	Total Contrat	Ley 63/97	Convers	Total Contrat	Ley 63/97	Convers
<30	56,8	74,7	53,6	55,5	70,5	50,7	58,6	82,1	57,8
30-45	31,8	2,9	38,4	32,0	2,6	40,8	31,4	3,4	34,8
>45	11,4	22,5	8,0	12,5	26,9	8,5	10,0	14,5	7,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2000	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
Edades	Total Contrat	Ley 63/97	Convers	Total Contrat	Ley 63/97	Convers	Total Contrat	Ley 63/97	Convers
<30	56,6	76,9	55,2	55,5	73,1	52,6	58,0	83,0	59,1
30-45	31,9	2,3	40,1	32,1	1,7	42,5	31,8	3,1	36,6
>45	11,5	20,8	4,7	12,4	25,2	4,9	10,2	13,9	4,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

DISTRIBUCIÓN POR SEXO

1998	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
Edades	Total Contrat	Ley 63/97	Convers	Total Contrat	Ley 63/97	Convers	Total Contrat	Ley 63/97	Convers
<30	100,0	100,0	100,0	58,8	62,0	59,9	41,2	38,0	40,1
30-45	100,0	100,0	100,0	61,4	62,1	69,7	38,6	37,9	30,3
>45	100,0	100,0	100,0	66,7	77,9	75,9	33,3	22,1	24,1
Total	100,0	100,0	100,0	60,6	65,8	65,0	39,4	34,2	35,0
1999	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
Edades	Total Contrat	Ley 63/97	Convers	Total Contrat	Ley 63/97	Convers	Total Contrat	Ley 63/97	Convers
<30	100,0	100,0	100,0	57,6	60,6	57,0	42,4	39,4	43,0
30-45	100,0	100,0	100,0	59,4	57,5	63,9	40,6	42,5	36,1
>45	100,0	100,0	100,0	64,2	76,8	63,4	35,8	23,2	36,6
Total	100,0	100,0	100,0	58,9	64,2	60,2	41,1	35,8	39,8
2000	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
Edades	Total Contrat	Ley 63/97	Convers	Total Contrat	Ley 63/97	Convers	Total Contrat	Ley 63/97	Convers
<30	100,0	100,0	100,0	56,6	58,5	56,9	43,3	41,5	43,0
30-45	100,0	100,0	100,0	58,0	46,7	63,2	42,0	53,3	36,7
>45	100,0	100,0	100,0	62,3	74,4	62,9	37,7	25,6	37,0
Total	100,0	100,0	100,0	57,7	61,1	59,8	42,3	38,4	40,2

Fuente: INEM, Estadística de Contratos Registrados

Resultados

Por lo que respecta a la evaluación de los programas activos, la conclusión más evidente es la escasez de estudios que valoren los resultados de las distintas medidas activas.

España destaca por la poca importancia otorgada a la evaluación como guía a la hora de aplicar las diferentes políticas activas. En este orden de cosas, Sáez (2000) destaca que la insuficiencia en la información disponible y la escasa publicidad otorgada al contenido de los informes de evaluación, nos hace muy difícil valorar con unas mínimas garantías el grado de eficiencia y de eficacia de las medidas aplicadas.

Aunque es muy pronto para valorar el efecto de la estrategia preventiva derivada de los acuerdos de Luxemburgo, las entrevistas en profundidad realizadas durante 1998 pretenden identificar las medidas necesarias para cada desempleado³⁰⁸. Este contacto personal con el SPE facilita una planificación sistemática de las acciones requeridas, ayudando de este modo a mejorar la tarea del servicio público.

Los resultados de este tipo de acciones no son inmediatos ni traducibles únicamente en número de colocaciones. Cumplen funciones de motivación y activación de la búsqueda de empleo, difíciles de medir y que requieren un mayor intervalo de tiempo para su evaluación.

³⁰⁸ Como ejemplo en el n°63 de InforMisep (1998) se detallan los resultados, destacando que un 30% requerían formación de cara a su integración en el mercado de trabajo, un 59% precisaban orientación profesional, mientras que el resto requería varias medidas.

En el eje de formación existen diversos estudios que intentan evaluar el éxito de los cursos de formación ocupacional.

El seguimiento más completo es el efectuado por el INEM que analiza la distribución de los alumnos contratados, sus tasas de inserción y la comparación con un grupo de control. Además también realiza encuestas sobre la valoración de los cursos por parte de los participantes.

En primer lugar analizaremos la distribución de los alumnos contratados y su comparación con la de los alumnos formados, reflejada ésta última en la tabla 1.

A pesar de formarse más, las mujeres se colocan en menor proporción que los hombres en la mayor parte del período considerado. Esto refleja las dificultades de inserción profesional del colectivo femenino.

Por edades, los jóvenes concentran alrededor del 75% de los alumnos contratados, proporción algo superior a su peso en los alumnos formados. Por contra, la presencia de los mayores de 45 años es testimonial e incluso inferior a su proporción en los alumnos formados (tabla 6).

La distribución por nivel de estudios de los alumnos contratados apenas varía en relación a la de los alumnos formados. Los que poseen un nivel de EGB/FPI son el grupo que concentra un mayor número de contratados.

La distribución por sectores económicos nos muestra que el sector servicios concentra a la gran mayoría de los alumnos contratados, en consonancia con su peso en el total de alumnos formados, aunque su concentración es algo menor en el primer caso. El sector industrial resulta beneficiado al mejorar su peso en los

alumnos contratados en relación a los formados. El sector agrícola resulta casi testimonial (tabla 6).

A partir de las encuestas realizadas a los alumnos del INEM, se pueden destacar las siguientes conclusiones³⁰⁹:

- El empleo encontrado no es afín a la especialidad cursada en una proporción de entre un 45% y un 55% de los casos, lo que reduce de forma significativa el éxito del curso.
- Dichas encuestas nos muestran también que la principal causa de no colocación es el desajuste entre oferta y demanda, seguida de la falta de experiencia.
- La mayoría de los participantes se colocan antes de 6 meses de haber finalizado el curso.
- La mayor parte de las encuestas muestran que la colocación es en más del 90% por cuenta ajena.

³⁰⁹ El Observatorio Ocupacional del INEM se encarga de realizar dichos estudios con datos mucho más detallados que se publican regularmente en "Información sobre el Mercado de Trabajo".

Tabla 6. Distribución porcentual de los alumnos contratados, formados el año anterior en el Plan FIP. Gestión INEM.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<u>GÉNERO</u>									
Hombres	40	43,5	54,6	53,3	53,2	52,6	51	49,1	50,6
Mujeres	60	56,7	45,4	46,7	46,8	47,4	49	50,9	49,4
<u>EDAD</u>									
<25 años	60,3	56,4	52,6	44,7	47,1	47,6	47,1	46,8	
25-29 años				29	27,6	28,2	29	28,7	
25-45 años	37,4	41	45,4	52,4	50,2	49,7	50,4	49,8	
30-44 años				23,4	22,6	21,5	21,4	21	
>45 años	2,3	2,6	2	2,8	4,2	2,6	2,4	2,7	
<u>NIVEL ESTUDIOS</u>									
Primarios	14,7	15,3	13,2	11,3	10	8,7	8,3	12,7	
EGB/FPI	47	45,3	41,5	39,4	37,5	37,6	35,7	38,6	
BUP/FPII	27,3	27,5	30	33	33,1	34	35,2	35,5	
T. Medio	6	6,9	8	9,2	10,3	10,1	9,9	6,5	
T. Superior	4,8	4,9	7,3	7	9,1	9,3	10,3	6,4	
<u>SECTORES</u>									
Servicios	63,6	65,6	61,9	63,3	67,4	67,5	69	72,8	74,1
Industria	27,7	24,4	25	25	21,7	22	21,8	19,8	19,7
Construcción	5,6	5,9	8	7,6	7,5	6,9	6,5	5,5	4,9
Agricultura	5	3,8	4,9	4	3,2	3	2,4	1,7	1,1

Fuente: Información sobre el mercado de trabajo. INEM. (varios años) y elaboración propia.

Las tasas de inserción muestran una evolución que va desde el 30% de alumnos colocados en 1991 y formados en 1990 hasta el 37,5% de alumnos colocados en 1994 y formados en 1993 una primera fase³¹⁰. El análisis se efectuaba al cabo de un año de haber finalizado el curso de formación (tabla 6).

En 1995 cambia el método de seguimiento, definiendo la colocación como la contratación del parado formado durante el año siguiente al curso de formación. El resultado es que la tasa de inserción pasa a ser del 71,4% en 1995, alcanzándose en 1999 una tasa de inserción del 69,1%³¹¹ (tabla 6).

Las tasas de inserción son más favorables en el caso de los hombres, entre 8 y 10 puntos más que las mujeres (tabla 6). La participación en los cursos de formación ocupacional favorece más a los jóvenes, los participantes con un nivel de estudios de FP II, los pertenecientes a determinadas familias profesionales del sector industrial y los parados de corta duración³¹². Lo anterior se refleja en unas tasas de inserción profesional por encima de la media.

Por contra, los colectivos con tasas de inserción más bajas son los mayores de 45 años, los que tienen estudios primarios, los que poseen un título universitario superior y los alumnos pertenecientes al sector agrícola (tabla 6).

³¹⁰ Véase INEM. Información sobre el Mercado de Trabajo (1994).

³¹¹ Según Toharia (1998) esto refleja la elevada tasa de rotación existente en el mercado de trabajo español. Es relativamente fácil obtener una colocación de corta duración aún no habiendo participado en el curso.

³¹² Véase Información sobre el mercado de trabajo (1992-1999). INEM.

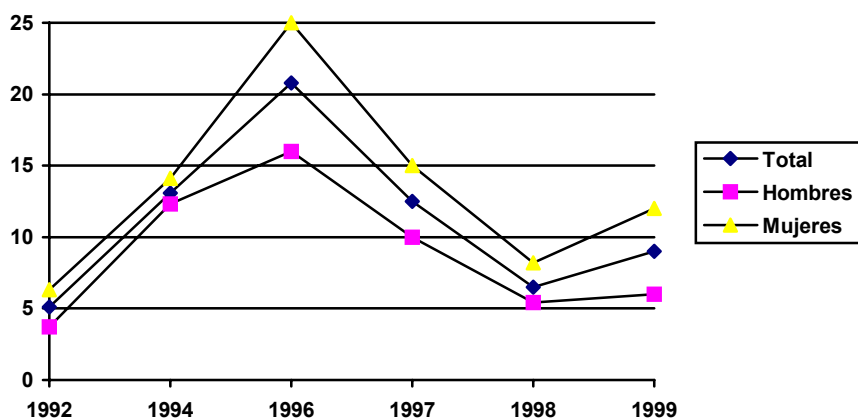
Tabla 6. Tasas de inserción laboral de los alumnos formados el año anterior en el Plan FIP (%). Gestión INEM.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<u>TOTAL</u>	37,3	32,2	38,7	74,1	62,4	64	68,1	69	71,7
Hombres	44	37,3	43,7	79,2	67,7	70	74,4	75	78,2
Mujeres	34	29,1	34,1	69	57,2	58,4	62,5	64	66,5
<u>EDAD</u>									
<25 años	41,5	35,3	41,5	76,6	68,8	69,1	72,8	74	
25-29 años				77,2	63,9	65,7	70,3	72	
25-45 años	33	29,3	36,3	73,2	59,8	61,1	65,6	65	
30-44 años				68,8	55,4	56,7	60	59	
>45 años	29,7	23,1	30,5	56,6	53	44,4	45,9	45	
<u>NIVEL ESTUDIOS</u>									
Primarios	32,8	29,1	38,7	55,5	62,3	61	67,7	62,1	
EGB/FPI	37,8	32,6	39,8	78,2	64,2	66	69,9	72,3	
BUP/FPII	39	33,3	39	74,3	61,7	63,4	67,7	68,7	
T. Medio	36,5	31,1	35,9	68,1	60	63,3	67,6	68	
T. Superior	40,2	32,3	34,8	59,8	58,8	60	64,1	64	
<u>SECTORES</u>									
Servicios	38,1	32,8	37,5	71,4	60,9	61,5	65,8	66,9	69
Industria	41,3	32,6	42,2	79,1	66	70,5	74,1	75,9	81
Construcción	34,8	30,8	42	82,1	68,3	72,1	76,7	77,5	81
Agricultura	27,4	23,8	33,9	75,7	57,5	60,9	64,2	65,2	72

Fuente: Información sobre el mercado de trabajo. INEM. (varios años) y elaboración propia.

Pero la evaluación sobre la eficacia de las acciones formativas no sería completa sin la utilización de grupos de control. El seguimiento de un grupo de control nos permite valorar la eficacia de los cursos de formación. Comentaremos los resultados de los estudios efectuados en 1992, 1994, 1996, 1997, 1998 y 1999 que analizan las diferencias en cuanto a la inserción profesional entre los formados y los no formados el año anterior (Gráfico 4).

Gráfico 4. Diferencias en % a favor de los parados formados frente a los no formados.



Fuente: INEM. Información sobre el Mercado de Trabajo.
(varios años) y elaboración propia.

Los resultados nos muestran que los parados formados se colocan en mayor proporción que los no formados. Esta diferencia es mayor en el caso de las mujeres en todos los años considerados. No obstante, las diferencias han dibujado un camino de ida y vuelta. Los resultados del estudio de 1999 son mejores que en 1992 pero han experimentado un claro retroceso en relación a 1996.

A pesar de la falta de sistemática en los datos podemos destacar lo siguiente:

Por grandes grupos de edad, la diferencia a favor de los formados es superior en el caso de los mayores de 25 años. Por nivel de estudios, las mayores diferencias entre formados y no formados se registran en aquéllos que tienen estudios de formación profesional (FP I o FP II).

Por tanto, en base a los resultados proporcionados por el INEM podemos afirmar que los cursos de formación son más eficaces para las mujeres, los adultos y los que poseen estudios de formación profesional.

En Sáez y Toledo (1996) se analiza un estudio realizado por la UAM dentro del programa INMETRA en el 2º trimestre de 1994.

En él se pone de manifiesto la mayor predisposición hacia el empleo de los participantes en un curso de formación, lo que podría sobrestimar la mejora en las probabilidades de colocación. La tasa de inserción es significativamente mayor en el caso de los hombres, los jóvenes, los que poseen experiencia laboral y los alumnos con estudios universitarios.

La contrastación de los resultados con el grupo de control nos indica que la participación en un curso de formación ocupacional supone unas mayores posibilidades de colocación posterior (alrededor de un 13% más). Lo anterior es especialmente cierto para las mujeres, los jóvenes y los que poseen estudios de formación profesional.

La disyuntiva de política de empleo está en primar a los grupos con una tasas de éxito mayor o por el contrario realizar una política compensatoria, orientando las medidas de formación hacia los que tienen menos probabilidades de colocación. La formación

resulta más eficaz cuando se vincula a programas de ayuda al empleo tanto en el sector privado como en el sector público, especialmente en el caso de los parados de larga duración.

Según Toharia (1997) la evaluación de las medidas de formación presenta el problema de la identificación de determinadas características de los parados que podrían explicar su participación en los cursos y sus tasas de inserción en el mercado de trabajo (efectos de selección). En su conjunto las políticas de formación dirigidas a los parados adolecen de una evaluación suficiente.

Nos parece interesante destacar un estudio sobre las acciones formativas del Plan FIP, realizado para el MTSS en 1993 y publicado en la Revista de Economía y Sociología del Trabajo en junio de 1994, por su influencia en la política de formación. Del total de alumnos formados en 1991 sólo un 8,84% eran perceptores de prestaciones por desempleo lo que mostraba una gestión no activa de la formación ni centrada en la búsqueda de empleo.

Esta situación se ha modificado (al margen del mayor compromiso con las políticas activas en detrimento de las pasivas) por la evidencia de los resultados del estudio. La tasa de inserción de los alumnos parados perceptores era significativamente mayor que para el conjunto de alumnos (72% frente al 57%). Los perceptores de prestaciones por desempleo pasarán por tanto a ser colectivo preferente y prioritario de la FPO.

Por lo que respecta a la Formación Continua el hecho de que la principal razón aducida para realizar un curso sea obtener una preparación inicial y no la actualización de conocimientos, nos indicaría que los sistemas formativos iniciales no se adecuan a las necesidades del mercado laboral (CES, 1998).

Sáez (1998) destaca que las barreras que frenan la inversión en formación son más acentuadas en el caso de las pequeñas y medianas empresas. Y que el grado de estabilidad y duración de los programas formativos está estrechamente ligado a la estabilidad en el empleo del personal.

A pesar del citado incremento en la participación de trabajadores no cualificados, la formación tiende a concentrarse en los grupos profesionales superiores y en los técnicos y especialistas debido al mayor rendimiento alcanzado.

Alba (1999) constata una mayor probabilidad de recibir formación en los trabajadores de entre 25 y 35 años, nivel de estudios medio alto, trabajo a tiempo completo o de formación y con una estabilidad laboral previa.

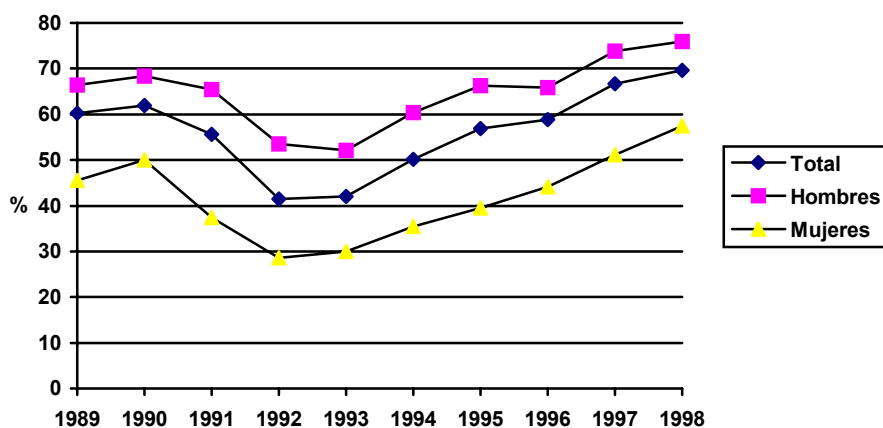
Los resultados de las evaluaciones internas indican un elevado grado de satisfacción de los trabajadores con los cursos y una gran utilidad en relación a la aplicación de los conocimientos aprendidos. El impacto sobre el rendimiento de la plantilla es positivo, aunque sus repercusiones en términos de promoción son poco relevantes. Finalmente, las ayudas a la formación continua parecen ejercer un efecto sustitución de la inversión prevista en formación, sobre todo en las empresas pequeñas y grandes (FORCEM, 1999).

El programa Escuelas Taller y Casas de oficio es objeto de evaluación por parte del INEM³¹³. Las tasas de inserción han evolucionado acorde con el ciclo económico. Disminuyen entre 1990 y 1993 y aumentan a partir de 1994 hasta superar en 1998 el nivel del año 1990 (Gráfico 5).

³¹³ La inserción laboral se mide a través de un cuestionario que se aplica a los 6 meses y al año después de haber finalizado el proyecto de Escuela Taller y Casa de Oficios.

La diferencia entre hombres y mujeres es notoria, siendo la tasa de inserción masculina entre un 40% y un 50% más alta que la tasa femenina. Pensamos que el carácter prioritario dado a las mujeres en este programa por el PNAE-99 puede ayudar a mejorar su participación y sus tasas de inserción en el futuro.

Gráfico 5. Tasas de inserción de los participantes en el programa Escuelas Taller y Casas de Oficios.



Fuente: INEM

Por lo que se refiere al eje de ayudas al empleo nos encontramos con una ausencia casi total de evaluación. Los programas han cambiado con frecuencia sin responder a los resultados obtenidos, no asegurando así una mínima estabilidad que contribuya a valorar su eficacia.

Para Sáez y Vera (1988a) la flexibilización del mercado de trabajo ha tenido una influencia superior sobre el empleo que la ejercida por las ayudas directas a la contratación. Los efectos de pérdida neta, sustitución y desplazamiento disminuirían aún más la incidencia sobre el empleo de tales ayudas.

También Sáez y Vera (1988b) concluyen que los programas de fomento del empleo destinados a los jóvenes han comportado unos efectos de sustitución en detrimento del grupo de 25 a 54 años. Además, dichas medidas han contribuido a renovar las plantillas de las empresas y a mejorar la productividad con un personal mucho más propenso a adaptarse a los cambios tecnológicos y económicos.

Malo de Molina (1989) afirma que la política de fomento del empleo puede acarrear resultados escasos y costosos, generando pocos puestos de trabajo estables y elevados costes en subvenciones. Este tipo de actuaciones tiene un impacto muy fuerte sobre la tasa de actividad, dificultando así la reducción del desempleo. Por tanto, las políticas de fomento del empleo deberán ser selectivas y dirigirse al núcleo más permanente del desempleo, excluyendo a los colectivos que oscilan fácilmente entre la actividad y la inactividad.

Por lo que respecta a las medidas orientadas a promover la estabilidad del empleo no se ha efectuado ninguna evaluación de los efectos de pérdida neta y sustitución³¹⁴. La tímida reducción de la tasa de temporalidad desde la reforma de 1997 no parece justificar en nuestra opinión la gran cantidad de recursos destinados al conjunto de medidas de fomento de la contratación indefinida. Por tanto, creemos que el nivel de temporalidad afecta a la estructura de la política activa en España. Esto detrae recursos para otro tipo de medidas que parecen tener una mejor relación coste-beneficio y lo que es más grave, sin que mejore el problema que se pretende resolver.

³¹⁴ Pensamos que la disminución de las bonificaciones a los 2 años de la reforma (mayo de 1999) y de nuevo en el Plan de Empleo del 2000, de manera especial en el caso de los jóvenes, puede esconder el temor a unos grandes efectos de pérdida neta y sustitución.

La situación económica general y las modificaciones en el marco regulador (liberalización de sectores económicos y reformas laborales) han contribuido sin duda a los buenos resultados en materia de empleo de los últimos años. Este hecho junto al lapso de tiempo necesario para valorar el éxito de las medidas dificulta la evaluación del impacto específico de las políticas activas.

En el ámbito de la evaluación macroeconómica cabe destacar como único trabajo el de García Serrano et al. (1999), que pretende determinar si las políticas activas tienen efectos sobre la tasa de paro, el paro de larga duración y el flujo de salida del desempleo.

Las variables dependientes son la tasa de desempleo, la tasa de paro de larga duración y la tasa de salida del paro hacia la ocupación. En relación a las políticas activas y como variables independientes se han definido tres: el número de participantes en programas de formación, el gasto en programas de creación de empleo y el número de contratos de fomento del empleo con y sin incentivo económico³¹⁵.

Los resultados del modelo econométrico nos indican que a nivel agregado las políticas activas no influyen en la salida del paro hacia la ocupación pero sí contribuyen a reducir el desempleo. Los retardos en la obtención de un empleo por parte de los participantes en programas activos y la posible existencia de una función de reacción de la política del gobierno contribuirían a explicar dichos resultados.

³¹⁵ La formación es la única variable que resulta casi significativa en las estimaciones sobre el flujo de salida del desempleo. Por contra, nunca son significativas los contratos con incentivo económico y el gasto en programas de creación de empleo (aunque presentan signo positivo). La formación y los contratos sin incentivo económico son siempre significativas a la hora de reducir la tasa de paro y la tasa de paro de larga duración con independencia de la especificación del modelo que se utilice.

Conclusiones

Los compromisos asumidos a raíz de la Cumbre de Luxemburgo de 1997 y plasmados en los Planes de Acción para el Empleo, contemplan más bien una evaluación administrativa de los compromisos adquiridos, combinada con unos indicadores de seguimiento de los participantes en las medidas activas y unos indicadores básicos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, pero no una evaluación económica de la eficacia y eficiencia de las medidas activas.

El gasto activo en los últimos años se concentra de forma mayoritaria en el eje de ayudas al empleo y dentro de éste en los incentivos a la contratación indefinida³¹⁶. Por tanto, resultaría interesante preguntarse acerca de su eficacia, lo que sin duda consideraremos en el análisis empírico.

Pero hay dos aspectos en los que el eje de ayudas al empleo no tiene apenas incidencia al contrario de lo que sucede en Francia. Se trata de las medidas de carácter general orientadas a reducir el coste del trabajo de baja cualificación y a incentivar la reducción de la jornada laboral.

Creemos que en el primer caso no significa que de forma indirecta no puedan salir beneficiados. La vía puede ser el conjunto de bonificaciones dirigidas a determinados colectivos, a los cuáles va unido sin duda y en numerosas ocasiones el atributo de poca o nula cualificación. Aunque creemos podría ser más efectiva una medida bien definida y orientada específicamente a los colectivos con niveles de formación más bajos.

³¹⁶ En 1999 el volumen de gasto en ayudas al empleo se situó muy por encima del resto de políticas activas como vimos en el epígrafe 4.4.

La estrategia de política de empleo se ha orientado de forma clara en la segunda mitad de los años 90 hacia un incremento del gasto activo en detrimento del gasto pasivo. El objetivo es dedicar a las políticas activas un porcentaje similar a la media europea. Dicho incremento se concentra principalmente en la Formación Continua y en las bonificaciones a la contratación indefinida. A pesar de ello, el nivel de gasto activo es aún inferior a la media europea.

En nuestra opinión, la mayor importancia otorgada a las políticas activas en los últimos años podemos interpretarla en base a la conjunción de tres factores:

- 1) la reforma del sistema de prestaciones por desempleo introducida a partir de 1992.
- 2) la coyuntura económica favorable en el período 1995-2000.
- 3) los compromisos europeos adquiridos por España en Essen (94) y sobre todo a raíz del Consejo de Luxemburgo (97).

Creemos que el alcance de las políticas activas en España puede verse condicionado por varios hechos:

En primer lugar, por la estructura y funcionamiento del servicio público de empleo y más recientemente por la descoordinación entre el INEM y los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, por la falta de integración de los sistemas de formación combinado con una gran proporción de la población potencialmente activa que posee un bajo nivel educativo, casi un 60%, mientras que la media europea se sitúa alrededor del 38% (ambos datos referidos al año 2000). Aún siendo mayor la tasa de desempleo

para un bajo nivel de estudios que para un nivel superior, la diferencia es pequeña en comparación a las diferencias registradas en los países de la Unión Europea.

En tercer lugar, la temporalidad, promovida en gran parte por la política de fomento del empleo hasta 1995, ha restado esfuerzos a un mayor compromiso con las políticas activas y condiciona su estructura, al dedicar la mayor parte del gasto a promover la estabilidad en el empleo a través de bonificaciones a la contratación indefinida. Creemos que lo anterior mina la coherencia de la política de empleo, que por un lado ha flexibilizado el mercado laboral y por otro tiene que paliar los efectos negativos de dicha flexibilización.

4.6. Análisis Empírico

El objetivo de este análisis empírico es determinar los efectos de las políticas activas de mercado de trabajo en el ámbito de la evaluación macroeconómica.

La motivación para desarrollar este análisis es doble. Por un lado, la necesidad de completar el estudio de las políticas activas en España con una valoración del impacto agregado de las mismas sobre el mercado de trabajo. Por otro, el carácter testimonial de la evaluación macroeconómica en España con el único referente del trabajo de García Serrano et al. (1999) y por tanto, la necesidad de abundar en este campo a pesar de las limitaciones de carácter metodológico expresadas en el epígrafe 5 del capítulo 2 de la tesis (dedicado a los efectos y evaluación de la políticas activas).

El marco en el cual vamos a desarrollar la evaluación macroeconómica son los modelos de búsqueda y dentro de éstos los modelos basados en la función de emparejamientos o "matching function"³¹⁷. Precisamente este tipo de modelos minimiza una de las principales limitaciones metodológicas a la hora de evaluar los efectos macroeconómicos de las políticas activas, el sesgo de simultaneidad, al no ser la variable dependiente objeto directo de las decisiones políticas (Jackman, 1994).

Por tanto, en primer lugar desarrollaremos el modelo de emparejamientos y sus implicaciones para el análisis empírico. En segundo lugar explicaremos cuáles son las variables utilizadas, las fuentes de datos y las transformaciones realizadas y finalmente, procederemos a la justificación del modelo econométrico utilizado y

³¹⁷ Para un repaso de la evidencia empírica sobre la evaluación macroeconómica de las políticas activas en el marco de los modelos de búsqueda nos remitimos al epígrafe 2.5 del capítulo 2 de la tesis.

de la inclusión del territorio en el mismo.

En tercer lugar, realizaremos la estimación del modelo econométrico y comentaremos sus resultados (efectos de las políticas activas sobre el proceso de emparejamientos).

1. El modelo de emparejamientos

La función de emparejamientos determina el flujo de puestos de trabajo formados en un momento del tiempo con la utilización de unas pocas variables agregadas. Dicho flujo dependerá de todas aquellas variables que afecten a la eficiencia del emparejamiento así como del número de agentes que operen en el mercado. Desde este punto de vista, las variables más importantes a la hora de determinar este flujo de puestos de trabajo son los trabajadores que están buscando empleo y los puestos de trabajo vacantes (disponibles) existentes en el mercado. Esta función de emparejamientos se puede simbolizar por:

$$H = f(S,V) \quad (1)$$

donde H representa el número de emparejamientos que se realizan por periodo, S representa el número de individuos (sean desempleados o no) que buscan un empleo y V el número de vacantes (empleos disponibles).

Para entender cómo funciona el proceso de emparejamientos realizaremos los siguientes supuestos³¹⁸:

1) En primer lugar, se partirá del supuesto de que el grupo de individuos que buscan trabajo está formado únicamente por aquellos

³¹⁸ El análisis de las recientes aportaciones en el marco del debate sobre el comportamiento de la función de emparejamientos excede nuestro objeto de estudio. Para un resumen de las diferentes extensiones de los supuestos que se comentan a continuación véase López-Tamayo (2000).

individuos que se encuentran en situación de desempleo. Por tanto, $S=U$, siendo U el número de desempleados.

2) La función $f(\cdot)$ es creciente en ambos argumentos; desempleo y vacantes. Asimismo se supondrá que es una función tipo Cobb-Douglas donde las elasticidades describen el efecto marginal del desempleo y las vacantes sobre los emparejamientos y e^A representa la tecnología de dicha función de producción de emparejamientos.

$$H = e^A U^\alpha V^\beta \quad (2)$$

3) La función $f(\cdot)$ es homogénea de grado uno y por tanto presenta rendimientos constantes a escala. Esta restricción es necesaria para asegurar la existencia de una única tasa de desempleo de equilibrio (Pissarides, 1990).

4) Los desempleados y vacantes emparejados en cualquier periodo de tiempo son seleccionados de forma aleatoria de los grupos a que pertenecen; U y V . Consecuentemente, el cambio de estado entre desempleado y empleado, así como el cambio de estado entre puesto de trabajo vacante y puesto de trabajo ocupado, siguen un proceso de Poisson con tasas $\lambda_U = e^A H(U,V)/V$ y $\lambda_V = e^A H(U,V)/V$ respectivamente.

Bajo las restricciones comentadas anteriormente:

$$H = e^A U^\alpha V^{(1-\alpha)} \quad (3)$$

cuya transformación en logaritmos es:

$$h = A + \alpha u + (1-\alpha)v \quad (4)$$

donde h , u y v son los emparejamientos, desempleados y vacantes en logaritmos, respectivamente.

La eficiencia del proceso de emparejamientos (A) puede ser considerada de varias formas. Hasta el momento la hemos considerado de forma constante. Ahora bien, la tecnología de la función de emparejamientos puede depender de factores que varíen a lo largo del tiempo, como por ejemplo, las políticas activas llevadas a cabo por los diferentes gobiernos³¹⁹. En este caso, nuestro coeficiente técnico A, puede expresarse de la siguiente forma:

$$A = f(\text{PAMT}),$$

donde PAMT representan las políticas activas.

Así, si introducimos las políticas activas junto con la evolución en el tiempo la expresión (4) quedaría de la siguiente forma:

$$h_t = f(\text{PAMT}_t) + \alpha u_t + (1-\alpha) v_t \quad (5)$$

2. Datos y variables

Antes de proseguir con el desarrollo del modelo, vamos a definir las variables utilizadas. En primer lugar, nos centramos en los factores de producción (desempleo y vacantes). Utilizaremos como variable asociada al primer factor de producción, el nivel de desempleo por Comunidades Autónomas proveniente de la *Encuesta de Población Activa*³²⁰.

³¹⁹ Otros factores que pueden afectar a la eficiencia del proceso de emparejamientos son los cambios legislativos ligados a la política de mercado de trabajo (contratación, despido, ordenación del tiempo de trabajo...), los cambios demográficos y el comportamiento del desajuste existente en el mercado de trabajo.

³²⁰ Dicha encuesta sigue los criterios de elaboración de Eurostat y de la OIT, proporcionándonos una mayor fiabilidad que los datos sobre el desempleo registrado.

En España, a diferencia de otros países de nuestro entorno económico, no existe ninguna encuesta de la cual se pueda extraer información sobre las vacantes que ofertan las empresas. La única información disponible sobre vacantes es la que proporciona el Instituto Nacional de Empleo (INEM). Dicha institución proporciona los registros de dos tipos de ofertas de puestos de trabajo: las ofertas comunicadas y las ofertas gestionadas. Las primeras son aquéllas en las que la empresa presenta el contrato del trabajador con la plaza que va a ocupar dentro de la empresa. Las segundas son aquéllas en las que las empresas han solicitado al INEM su actuación como intermediario. En consecuencia se plantea la necesidad de estimar las vacantes reales existentes en el mercado.

Antolín (1994) propone un método de corrección de dichas vacantes, llamemos administrativas, bajo el supuesto de que el INEM es menos eficiente que el mercado y por tanto, considera que una vacante en el INEM tiene una duración superior a una vacante en el mercado³²¹.

Para el presente trabajo se han obtenido las series regionales de vacantes corregidas para el periodo 1986-99 a partir de la misma expresión propuesta por Antolín (1994):

$$V_t = [1 + k(OUT_t^N/OUT_t^U)]V_t^A \quad (6)$$

donde:

V_t Vacantes Corregidas.

³²¹ Dicho método de corrección es utilizado en otros trabajos para la economía española como por ejemplo: Bell (1997), Dolado y Gómez (1996) y López-Tamayo (2000).

k	Factor de eficiencia relativa del INEM respecto al mercado. Estimado en un valor de 0.25.
OUT_t^N	Colocaciones Comunicadas.
OUT_t^U	Colocaciones Gestionadas y Bajas de Ofertas por otras causas.
V_t^A	Vacantes Administrativas (Ofertas pendientes al final del periodo).

En segundo lugar, utilizaremos como variable endógena representativa de los emparejamientos a las colocaciones totales. Tanto los datos referentes a las colocaciones como a las vacantes han sido obtenidos a partir de la publicación *Estadística de Empleo* del INEM.

A la hora de definir el modelo hemos tenido que plantearnos si utilizar las variables a escala nacional o regional. La elección de las segundas y por tanto la introducción del territorio en el análisis estará justificada por varios motivos.

En primer lugar, el limitado número de observaciones a nivel nacional aconseja la utilización de datos a nivel regional, lo que redundará en una mayor consistencia del modelo econométrico.

En segundo lugar, el uso de datos transversales de serie temporal (cross-section time-series) contribuye a reducir la importancia del sesgo de simultaneidad provocado por la hipotética función de reacción de la política del gobierno (Jackman, 1994).

En tercer lugar, la existencia de información imperfecta y baja movilidad en el mercado laboral, hacen que un desempleado y una vacante no tengan el mismo grado de conectividad en todo el territorio español.

En consecuencia, nuestro modelo de la expresión (5) queda convertido en un panel de datos bidimensional,

$$h_{it} = f(\text{PAMT}_{it}) + \alpha u_{it} + (1-\alpha)v_{it} \quad (7)$$

donde el subíndice "i" hace referencia a los individuos (en nuestro caso Comunidades Autónomas) y el subíndice "t" al tiempo.

Las variables utilizadas para representar a las políticas activas en nuestro estudio son por un lado, los participantes acogidos en programas de fomento del empleo con incentivo económico. Por otro, el número de alumnos formados en los programas de formación ocupacional orientados a los desempleados. Dichas variables pretenden recoger en qué medida las políticas activas contribuyen a mejorar la eficiencia del proceso de emparejamientos.

La información sobre las políticas activas (participantes en los programas de formación ocupacional y contratos de fomento del empleo) proviene *del Anuario de Estadísticas Laborales* del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Hay que tener en cuenta que en nuestro caso estamos intentando medir de alguna forma el esfuerzo realizado en cada Comunidad Autónoma a la hora de aplicar dichas medidas de política activa, o si se prefiere el esfuerzo que se lleva a cabo en cada una de ellas con independencia de la titularidad de las competencias en materia de gestión.

En este caso, la eficiencia en el proceso de emparejamientos difícilmente vendrá bien recogida por los niveles de las variables. Para recoger mejor dicha eficiencia debemos valorar qué colectivo pretendemos representar sobre el conjunto de posibles candidatos en

cada Comunidad. Así respecto a los contratos, los relativizaremos sobre la población activa, ya que no todos los potenciales beneficiarios ni durante todo el período analizado han sido desempleados. En el caso de la formación, la relativizaremos sobre el conjunto de los individuos que pueden optar a dichos cursos, los desempleados.

3. Estimación del modelo econométrico y resultados

Todo ello nos conduce a modificar la expresión 7 para adaptar nuestro modelo agregado a un panel de datos regionales de la siguiente forma:

$$h_{it} = cte + \mu_i + \alpha u_{it} + (1-\alpha)v_{it} + \gamma_1 cont_{it} + \gamma_2 alum_{it} + \varepsilon_{it} \quad (8)$$

$$\text{donde } \varepsilon_{it} \approx IID(0, \sigma_\varepsilon^2)$$

donde:

h_{it} es el logaritmo neperiano de las colocaciones para la CCAA i ésima durante el periodo t .

cte representa el término constante del modelo.

μ_i representa el efecto fijo regional (constante en el tiempo) de la región i ésima.

u_{it} y v_{it} , representan los logaritmos neperianos de los niveles de desempleo y vacantes de la región i ésima durante el periodo t .

(Nótese que el modelo muestra el supuesto de rendimientos constantes a escala: $(\alpha + \beta = 1)$)

$cont_{it}$ representa el número de contratos acogidos a programas de fomento del empleo con incentivo económico normalizado por la población activa regional.

$alum_{it}$ representa el número de alumnos formados en los programas de formación ocupacional (parados) normalizado por el paro regional.

Finalmente, $\varepsilon_{it} \approx IID(0, \sigma_\varepsilon^2)$ es el término de error.

En consecuencia, la expresión 8 nos muestra la función de emparejamientos que se ha estimado para el caso español.

Los resultados se muestran en la Tabla 1.

- En la primera columna obtenemos los resultados del modelo econométrico sin introducir "el territorio", es decir, omitimos μ_i de la expresión (8). Esto nos lleva a un modelo significativo y una elasticidad de las colocaciones respecto al desempleo de 0,428, lo que implica una elasticidad respecto a las vacantes (recordemos la restricción de rendimientos constantes a escala) de 0,572.

- La introducción de los efectos fijos regionales (columna 2) nos muestra unos resultados más acordes con el resto de la literatura empírica: un peso preponderante del desempleo respecto a las vacantes en el proceso de emparejamientos.

En concreto, una elasticidad de las colocaciones respecto al desempleo de 0,712, siendo en este caso respecto a las vacantes de 0,29. Estos resultados ya se encuentran en la línea de los obtenidos en los trabajos de Bell (1997) y Castillo et al. (1998) para el caso español, así como en estudios para otras economías de nuestro entorno, en que las elasticidades de los emparejamientos respecto al desempleo ronda los 0,75, siendo de 0,25 para las vacantes³²².

Nótese que el modelo es en su conjunto significativo y que la capacidad explicativa del mismo también incrementa.

³²² Un análisis detallado de la literatura empírica internacional sobre esta materia en base a la técnica del meta-análisis es realizado por López-Tamayo (2000).

Tabla 1. Función de Emparejamientos.

Principales resultados

	[1] (a)	[2]	[3]	[4]	[5]
Cte	2,55**	1,74**	1,39**	1,08**	0,64*
	(16,382)	(6,586)	(4,632)	(3,884)	(2,050)
α	0,428**	0,712**	0,778**	0,871**	0,953**
	(9,202)	(12,178)	(12,072)	(13,780)	(13,926)
γ_1	—	—	0,006*		0,007**
			(2,255)		(2,877)
γ_2	—	—		0,002**	0,002**
				(5,167)	(5,487)
R^2	0,55	0,68	0,69	0,72	0,73
S.E.	0,683	0,598	0,592	0,566	0,556
F	295,89	27,866	27,089	30,876	30,659
	[0,000]	[0,000]	[0,000]	[0,000]	[0,000]

(a) Sin efectos regionales.

(*) Significativo al 5%.

(**) Significativo al 1%.

Estimación del panel de datos. 17 CCAA, periodo 1986-99,

(238 observaciones). Método: Mínimos cuadrados ordinarios.

Se han omitido los estadísticos individuales de los efectos

regionales fijos. Entre paréntesis (t-Statistic).

- En la columna 3 (tabla 1) introducimos la primera de las medidas que pretende sintetizar parte de las políticas activas existentes en la economía española en la actualidad (los contratos de fomento del empleo incentivados). Como se ha comentado anteriormente, con esta variable se pretende recoger en qué medida las subvenciones a la contratación contribuyen a mejorar la eficiencia del proceso de emparejamientos en el mercado de trabajo español.

Los resultados muestran que el efecto de dicha variable es significativo y presenta el sentido esperado. Así mismo, en la columna 3 (tabla 1), la elasticidad de las colocaciones respecto al desempleo presenta el signo esperado y se encuentra entre los resultados que cabría esperar (0,778). El modelo es significativo globalmente y los diferentes estadísticos muestran una leve mejora global del modelo.

Al no estar expresadas en logaritmos las variables referentes a las políticas activas, para obtener las elasticidades de las mismas, debemos calcular la elasticidad en el punto medio. Para ello, obtenemos las elasticidades siguiendo la siguiente expresión:

$$e_{y/x} = \frac{\partial Y}{\partial X} \frac{\bar{X}}{\bar{Y}}$$

donde \bar{X} y \bar{Y} representan los puntos medios de la variable X y de la variable endógena Y. La elasticidad de las colocaciones respecto a los contratos incentivados registra un valor de 0,025. Es decir, un incremento en una unidad en el peso de los contratos incentivados sobre el total de la población activa regional³²³

³²³ Dicho incremento puede producirse bien porque aumente el número de contratos, porque disminuya la población activa o porque aumenten más los primeros que la segunda.

produce un incremento de 0,025 colocaciones. Este resultado muestra el signo que cabría esperar, pero su efecto real es limitado.

- En la columna 4 (tabla 1) introducimos la segunda de las medidas que pretende sintetizar parte de las políticas activas existentes en la economía española en la actualidad (la formación de los desempleados). Con esta variable se pretende recoger en qué medida la formación contribuye a mejorar la eficiencia del proceso de emparejamientos en el mercado de trabajo español.

Los resultados muestran al igual que en el caso anterior que el efecto de dicha variable es significativo y presenta el sentido esperado. Como se muestra en la columna 4 (tabla 1), la elasticidad de las colocaciones respecto al desempleo presenta el signo esperado y se encuentra entre los resultados que cabría esperar (0,871), el modelo es significativo globalmente y mejora los resultados obtenidos anteriormente. Los diferentes estadísticos muestran una mejora global del modelo, aunque tampoco muy diferencial.

Respecto a la elasticidad de las colocaciones respecto a los alumnos formados en proporción a los desempleados de cada Comunidad Autónoma, procederemos al igual que en el caso anterior al cálculo de la elasticidad en el punto medio. Dicha elasticidad nos muestra un valor de 0,048, sensiblemente superior a la política de fomento del empleo. Es decir, un incremento de una unidad en el peso de los alumnos formados respecto al total de desempleados regionales³²⁴ revierte en un incremento en el número de colocaciones de 0,048.

En cualquier caso, nuevamente el efecto de dicha política, a pesar de ser el esperado en signo, no parece ser muy relevante en términos

³²⁴ Igual que en el caso anterior, dicho incremento puede producirse bien porque aumente el número de alumnos formados, porque disminuye el desempleo o porque aumenten más los primeros que el segundo.

cuantitativos.

- Finalmente, en la columna 5 de la tabla 1 se muestra el efecto conjunto de ambas políticas. Se puede observar que el modelo en su conjunto también es significativo y que la capacidad explicativa del mismo incrementa, aunque tampoco de forma muy diferencial. Algo que sí cabe destacar, es el notable incremento de la elasticidad de las colocaciones respecto al desempleo es notablemente elevada (0,953). La restricción de rendimientos constantes a escala nos indica que un papel muy bajo de las vacantes en el proceso de emparejamientos para el caso español (0,047)³²⁵. En este caso, la consideración conjunta de ambas políticas no altera las conclusiones que habíamos obtenido anteriormente. Parece ser más efectiva aquella política que destina recursos a la formación de los desempleados que aquellas políticas que se centran en las subvenciones a la contratación. El cálculo de las elasticidades así lo muestra. Si la elasticidad de las colocaciones respecto a los contratos incentivados es del 0,027, en el caso de la formación de los desempleados pasa a ser del 0,038. Ahora bien, tampoco cabe magnificar dicha conclusión, ya que en ambos casos, dichos efectos no son cuantitativamente muy importantes.

Por tanto, los resultados obtenidos no hacen sino corroborar la evidencia empírica internacional sobre el reducido efecto de las políticas activas y sobre el relativo grado de eficacia de las diferentes medidas tal y como vimos en el capítulo 2 de la tesis. El elevado peso de las subvenciones a la contratación en la composición de la política activa en España no parece estar pues justificado en base a la evidencia empírica.

³²⁵ Resultados en la línea de los obtenidos para la economía española aunque analizados desde otros puntos de vista. Véase López-Tamayo (2000).

En nuestra opinión, a pesar de no mejorar apenas la eficiencia en el mercado laboral, la aplicación de este tipo de medidas estaría justificada desde el punto de vista de la equidad. El objetivo consistiría en mejorar la posición en el mercado de trabajo de los colectivos más desfavorecidos.

El mejor resultado de los programas de formación orientados a los desempleados, aunque también muy pequeño, reafirmaría los resultados a nivel microeconómico analizados en el epígrafe anterior a partir de los datos del Observatorio Ocupacional (diferencias positivas aunque moderadas en las tasas de inserción de los alumnos formados en relación a un grupo de control). En nuestra opinión, la descoordinación entre los subsistemas de formación y la insuficiente conexión de los mismos con el sistema productivo contribuirían a explicar el limitado efecto de la formación ocupacional sobre el proceso de emparejamientos.

Finalmente, los resultados obtenidos deben interpretarse con cautela debido por un lado, a la disponibilidad y calidad de los datos³²⁶ y por otro, al desconocimiento sobre los posibles efectos de pérdida neta y sustitución.

³²⁶ Los datos referentes a los alumnos formados hay que tomarlos con cautela, ya que la información suministrada por las Comunidades Autónomas con la gestión transferida en materia de formación ocupacional puede no incluir realmente a todos los participantes en los programas de formación.

5. CONCLUSIONES

1) El repaso a las teorías sobre el mercado de trabajo realizado en el capítulo 1 nos permite constatar que son las respuestas neoclásicas (básicamente los modelos de búsqueda y la teoría de los "insiders-outsiders"), la teoría del capital humano y en parte la teoría keynesiana, las teorías que consideran a las políticas activas como parte de su estrategia en la lucha contra el desempleo.

2) Las ineficiencias en el proceso de búsqueda de empleo, los fundamentos microeconómicos de la rigidez salarial (impidiendo que se ajuste el mercado de trabajo), la insuficiente dotación de capital humano y la necesidad de alcanzar una buena combinación entre inflación y desempleo justificarán la adopción de políticas activas.

3) En el capítulo 2 vimos como las políticas activas de mercado de trabajo se definen esencialmente como una serie de medidas que tratan de mejorar la empleabilidad de los desempleados, facilitando así su reincorporación al mercado laboral. La contraposición con las políticas pasivas es evidente, ya que éstas en la mayoría de casos solo pretenden garantizar una renta.

4) El contenido de las políticas activas puede estructurarse en base a tres grandes ejes:

El eje de servicios del empleo comprende actividades de colocación, información, orientación y asesoramiento.

El eje de formación comprende medidas de formación ocupacional destinada a los parados y también acciones de formación continua orientadas a los ocupados.

El eje de ayudas al empleo engloba programas de subvenciones a la contratación en el sector privado, de fomento del empleo autónomo y de creación directa de empleo en el sector público.

5) Del análisis realizado en el capítulo 2 podemos concluir que el Servicio Público de Empleo juega un papel fundamental en el éxito de la política activa y más si opera como un sistema integrado, combinando las funciones de colocación, gestión de las prestaciones por desempleo y aplicación de los programas activos. La separación de las tres funciones básicas del SPE puede debilitar la presión del desempleado para mantener el esfuerzo en la búsqueda de empleo.

El peligro de desconexión entre las funciones de colocación y el control de las prestaciones es mayor cuando la primera se traspa a las regiones, mientras la segunda continúa administrada a nivel nacional. La cooperación y la coordinación entre ambos niveles deviene entonces imprescindible.

6) La evaluación macroeconómica pretende analizar cuáles son los efectos de las políticas activas sobre determinadas variables del mercado de trabajo como son el nivel de empleo, la tasa de desempleo, el flujo de salida del desempleo, la formación de salarios y el proceso de emparejamiento entre trabajadores y vacantes. Dicha evaluación se apoya en diferentes modelos que podemos agrupar en tres:

Modelos de búsqueda: el elemento central es la utilización de la curva de Beveridge y pretende analizar el efecto de las políticas activas en la mejora de la efectividad del ajuste en el mercado de trabajo. El modelo tradicional puede extenderse en base a modelos de flujos basados en el análisis de la función de emparejamientos, cuyo objetivo es determinar si las políticas activas contribuyen a mejorar la eficiencia de los mismos.

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

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

7) El análisis realizado sobre la evaluación macroeconómica de las políticas activas nos permite afirmar que las expectativas teóricas en relación a los efectos de las políticas activas sobre el desempleo, el proceso de ajuste, los salarios o la productividad se ven mermadas por la ambigüedad empírica y la debilidad de los resultados. Según los analistas, si bien se ha producido un claro aumento del gasto activo en el período 1985-1999, esto no parece haber contribuido de forma significativa a reducir el desempleo en los países de la Unión Europea. Por tanto, podemos concluir que el alcance de la política activa tiene grandes limitaciones.

8) Los efectos de los programas activos sobre el empleo aparecen como débiles y en ocasiones contradictorios. Los resultados adolecen de consistencia a causa de problemas de simultaneidad e

identificación. La respuesta más que probable del gasto activo ante aumentos del desempleo, induce a pensar en la existencia de una función de reacción del gobierno que resulta difícil de estimar, ya que puede ser distinta para cada tipo de medida. A lo anterior hay que añadir la ausencia casi total de estudios sobre el modo en que la implementación de las medidas activas afecta a la calidad y eficacia de las mismas.

9) Las evaluaciones de carácter microeconómico intentan determinar el efecto de las diferentes medidas sobre los resultados obtenidos por los participantes y sobre la sociedad. Los efectos individuales se medirán en términos del salario o de la situación en el empleo después de haber pasado por algún programa. Los efectos en la sociedad se basan en una estimación de una serie de efectos asociados al programa:

Efecto de creación neta de empleo (trabajos inducidos): este efecto se produce cuando se generan empleos que no se habrían creado en ausencia del programa.

Efecto pérdida neta o irrecuperable de empleo: se producen cuando los recursos utilizados no tienen ninguna eficacia porque se crean puestos de trabajo que en cualquier caso se iban a crear.

Efecto sustitución: se producen cuando se sustituyen trabajadores pertenecientes a otros colectivos por trabajadores favorecidos por el programa.

Efecto desplazamiento: se manifiestan cuando se producen pérdidas de empleo en empresas o sectores no acogidos a los programas, debido a su menor capacidad relativa para competir en los mercados de productos.

10) De acuerdo con la experiencia acumulada parece que un mayor énfasis en un esquema de medidas que actúe sobre la oferta de

trabajo (medidas de formación y servicios de orientación y asesoramiento) en detrimento de las medidas centradas en la demanda de trabajo podría mejorar los escasos resultados de la política activa. Dicho de otra manera, se trata de pasar de un enfoque curativo a un enfoque preventivo que evite un alargamiento del período de desempleo. No obstante, las ayudas al empleo siguen teniendo un peso mayoritario en el gasto activo de los países europeos.

11) Una de las principales contribuciones de las políticas activas es el papel que pueden jugar en la adaptación a los cambios estructurales. Dichas políticas facilitan la formación y cualificación de la mano de obra y los procesos de reestructuración sectorial. Lo anterior reforzará la eficacia de la política industrial y tecnológica.

En un contexto de crecimiento económico y con problemas puntuales de escasez de mano de obra, las medidas de formación pueden contribuir a eliminar las restricciones en la oferta de trabajo, evitando así la generación de tensiones inflacionistas que pongan en peligro el proceso de crecimiento. La formación por si misma no incrementa el número total de empleos disponibles, aunque puede ser útil para cubrir vacantes que requieren cualificaciones escasas entre los parados. Por tanto, las políticas activas parecen funcionar solo cuando los problemas tienen un alcance limitado, siendo en todo caso complementarias pero en absoluto suficientes.

12) La aplicación de políticas activas no puede concebirse sin considerar su relación con otras medidas. Tal es el caso del régimen de prestaciones por desempleo. Éste suele combinar una prestación generosa durante un corto período de tiempo con medidas de ayuda a la búsqueda activa de empleo, seguido de

medidas individualizadas para aquéllos incapaces de conseguir un empleo durante el período de prestación.

Si dicho régimen está desastrosamente gestionado es muy difícil aplicar con éxito las medidas activas. Si por contra, éstas son usadas a gran escala y como vía para restablecer el derecho a prestaciones corren el riesgo de convertirse de hecho en medidas pasivas. Son necesarias por tanto, una mejor gestión y una relación más estrecha entre ambos tipos de medidas.

Por otro lado, un sistema educativo que proporcione una amplia variedad de opciones y provea de las cualificaciones profesionales básicas puede mejorar la eficacia de las políticas activas. Un sistema de aprendizaje efectivo es muy valioso en este sentido, al organizar la transición de la escuela al trabajo.

13) Según la experiencia acumulada, la relación de las políticas activas con el régimen de prestaciones por desempleo y con el sistema educativo, unida a un nivel elevado de cooperación entre los interlocutores sociales y a un sistema de financiación de las prestaciones sociales que recaiga poco sobre las empresas, parece ser el marco adecuado para conseguir un buen funcionamiento de los mercados de trabajo.

14) En conclusión, la aplicación de las políticas activas se articula en un marco nacional que comprende la comunidad de valores, el sistema de relaciones laborales, el sistema educativo, el sistema de protección social y las políticas económicas.

15) Del repaso a la estrategia de empleo seguida por la Comisión Europea realizado en el capítulo 3 podemos afirmar que las políticas activas conforman una parte fundamental de dicha estrategia. Las directrices derivadas del Consejo de Essen de 1994 y

sobre todo los pilares adoptados en el Consejo Extraordinario de Luxemburgo de 1997 así lo demuestran. La estrategia de empleo se articula a través de un seguimiento periódico y una valoración del empleo y de las políticas nacionales sobre el mercado de trabajo. La concertación sobre dichas políticas a nivel europeo permite identificar las mejores prácticas y difundirlas cuando sea posible.

16) El Tratado de Amsterdam 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. 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 la financiación a través de los Fondos Estructurales y a acordar un marco de referencia común y una evaluación continua de las estrategias nacionales de empleo.

17) En cuanto al Servicio Público de Empleo, hemos visto que el carácter de monopolio del mismo no garantiza una mayor cuota de mercado en el ámbito de la colocación, ni una mayor eficacia en sus acciones. En la Unión Europea la mayoría de los parados utilizan el servicio público (70%), pero relativamente pocos obtienen un empleo gracias a la intermediación del mismo (25%). La desaparición del monopolio y por tanto, la liberalización de las actividades de colocación, deviene una de las líneas de reforma del SPE más extendida en los países de la Unión Europea en los últimos años. Ésta junto a la integración de funciones y a la descentralización, conformarían el grueso del proceso de reformas llevadas a cabo en la década de los noventa.

18) Del análisis de las políticas activas en los países de la Unión Europea realizado en el capítulo 3, podemos concluir que la media europea en el gasto en políticas activas ha aumentado entre 1985 y 1999 (del 0,75% al 1,1% del PIB). El indicador de intensidad del gasto activo (que como vimos consiste en ponderar el gasto activo en % del PIB por la tasa de desempleo), sigue la misma pauta y aumenta del 7,5 al 12.

Por otro lado, podemos establecer una clasificación en función del nivel de gasto destinado a las políticas activas (alto, medio o bajo en relación a la media europea). Tanto países con un menor nivel de gasto en políticas activas como países con un mayor nivel de gasto registran tasas de paro inferiores a la media europea.

19) En nuestra opinión podemos relacionar el nivel de importancia de las políticas activas (medido por el nivel de gasto) con los enfoques adoptados por los distintos países a la hora de aplicar dichas políticas.

El enfoque liberal, centrado en medidas directas y de bajo coste se relaciona con un bajo nivel de importancia de las políticas activas. El enfoque tradicional, centrado en grandes programas y de elevado coste, no guarda una clara relación con el nivel de importancia, pudiendo asociarse a cualquiera de los niveles.

El enfoque social, caracterizado por el gran peso de las medidas destinadas a los minusválidos, se relaciona con un alto nivel de importancia de las políticas activas.

20) Del análisis sobre las políticas activas en Francia podemos concluir que el gasto en políticas activas aumenta de forma continua durante el período 1985-99 (del 0,67% al 1,36% del PIB) hasta situarse por encima de la media europea (1,36% frente al 1,11%). Por otro lado, el indicador de intensidad del gasto activo también

crece y se sitúa en 1999 en la media europea (12).

Por tanto, Francia presenta una pauta de gasto activo caracterizada por una casi independencia del ciclo económico. En dicho período, Francia registra la media más alta de gasto activo en la categoría de formación, doblando a España y el Reino Unido. Todo lo anterior nos lleva a situar a Francia en el enfoque tradicional de la política activa, tal como lo definimos en el capítulo 3.

21) En el caso de Francia, 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 registrado una evolución del todo favorable.

22) En nuestra opinión, una posible explicación radica en la composición del gasto activo junto a una organización fragmentada del servicio público de empleo, lo que podría suponer una conexión menos efectiva entre la política activa y el sistema de prestaciones por desempleo. Aunque no debemos olvidar la decisiva influencia de factores institucionales y macroeconómicos.

23) Del análisis sobre las políticas activas en el Reino Unido podemos concluir que el gasto en políticas activas registra un descenso continuado durante el período 1985-99 (del 0,74% al 0,34% del PIB) hasta situarse muy por debajo de la media europea (0,34% frente al 1,11%). Por otro lado, el indicador de intensidad del gasto activo sigue la misma tendencia hasta situarse en 1999 en un nivel inferior a la media europea (5,6 frente a 12).

Por tanto, el Reino Unido al igual que Francia, presenta una pauta de gasto activo caracterizada por una casi independencia del ciclo económico. En dicho período, el Reino Unido registra la media más alta de gasto activo en la categoría de servicios del empleo a

distancia de Francia y España. Todo lo anterior nos lleva a situar al Reino Unido como uno de los más claros exponentes del enfoque liberal de la política activa.

24) El Reino Unido con un nivel de gasto activo relativamente pequeño y centrado en los servicios de colocación y ciertas medidas de consejo y orientación registra unos mejores resultados en materia de empleo y paro, sobre todo en la década de los noventa.

25) Creemos que 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 parcialmente, una evolución muy favorable de los niveles de empleo y paro. Una vez más no debemos obviar la influencia de muchos otros factores (macroeconómicos e institucionales) sobre los resultados del mercado de trabajo.

26) Del análisis realizado en el capítulo 4 sobre el caso español nos parece oportuno remarcar los siguientes aspectos:

a) El gasto en políticas activas en España se ha incrementado de forma notable en el período 1985-1999 (pasando del 0,34% al 0,85% del PIB). Aún así sigue estando por debajo de la media europea (0,85% frente al 1,11%). Por otro lado, el indicador de intensidad del gasto activo experimenta un gran salto entre 1985 y 1999 (del 1,6 al 5,4), aunque aún está lejos de la media europea (12). Nuestro país presenta una pauta de gasto activo caracterizada por un marcado comportamiento cíclico y con una estructura que podemos denominar de ida y vuelta (ayudas-formación-ayudas). En dicho período, España registra la media más alta en la categoría de ayudas al empleo no muy lejos de Francia y en las antípodas del Reino

Unido. Todo lo anterior nos lleva a situar a España en el enfoque tradicional de la política activa y con un bajo nivel de importancia otorgado a las políticas activas en el contexto europeo.

b) Aún teniendo un modelo de Servicio Público de Empleo integrado, los resultados del INEM como agente de colocación son más bien escasos (una media del 13% en la "cuota de mercado" durante la década de los noventa), no favoreciendo decididamente a todos aquellos colectivos que registran más dificultades en su inserción laboral. Aunque no podemos obviar la mejora registrada a partir de 1995 y que afecta especialmente a las mujeres.

c) La necesidad de reducir la temporalidad condiciona desde la reforma de 1997 la estructura del gasto activo hacia el eje de ayudas al empleo, siendo el fomento de la estabilidad del empleo uno de los principales objetivos de la política activa. Sin embargo, la tasa de temporalidad en España apenas se ha reducido en los últimos años.

e) Respecto a la evolución de las políticas activas hemos constatado un aumento en su nivel de importancia, especialmente desde 1997, a lo cual ha contribuido sin duda, la menor necesidad de recurrir al gasto pasivo debido al período de expansión económica. Por otro lado, los datos analizados nos muestran que las medidas activas no han generado un efecto diferencial positivo en favor de colectivos objetivo como las mujeres y los mayores de 45 años (tanto en lo que se refiere a la formación ocupacional como al fomento de la contratación indefinida).

f) En cuanto a la evaluación de las políticas activas, la principal característica que diferencia a España es la escasez, por no decir la ausencia de estudios de evaluación sobre la eficacia de dichas políticas. En cambio, Francia y el Reino Unido acumulan un

amplio número de estudios, básicamente de carácter microeconómico, sobre el impacto de diferentes medidas activas tal y como vimos en el capítulo 3.

g) En nuestra opinión, la problemática en relación al SPE apuntada con anterioridad puede reflejarse en España en la falta de coordinación entre las propias oficinas del INEM y entre éstas y los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas. La información sobre ofertas y demandas de empleo no circula de forma fluida y el traspaso de las políticas activas no ha hecho sino agravar el problema.

h) Creemos que una integración de funciones más teórica que real (agravada por el traspaso de la gestión de las políticas activas a las Comunidades Autónomas pero no de las pasivas) unida a la desconfianza de los usuarios, podrían explicar la baja "cuota de mercado" (13%) del SPE español en el contexto europeo (25%), y en especial en relación a Francia (30%) y el Reino Unido (33%) durante la década de los noventa.

i) En nuestra opinión, el énfasis en flexibilizar el mercado de trabajo como solución a los problemas de generación de empleo de la economía española ha restado esfuerzos durante la mayor parte del periodo analizado al desarrollo de las políticas activas. Los efectos negativos del excesivo nivel de contratación temporal en España (disminución del crecimiento de la productividad, dualización del proceso de formación de salarios y el desequilibrio financiero del INEM como consecuencia del exceso de rotación laboral) han contribuido a limitar aún más si cabe el efecto de las medidas activas.

j) Finalmente, en el último epígrafe del capítulo 4 hemos desarrollado un modelo empírico en el ámbito de la evaluación

macroeconómica, con el objeto de recoger en qué medida las políticas activas contribuyen a mejorar la eficiencia del proceso de emparejamientos. Los resultados del modelo nos muestran un efecto significativo y con el signo esperado, aunque muy limitado, de las políticas activas sobre el proceso de emparejamientos en el mercado de trabajo español.

Por un lado, un incremento en una unidad en el peso de los contratos incentivados sobre el total de la población activa regional produce un incremento de 0,025 colocaciones. Por otro, un incremento de una unidad en el peso de los alumnos formados respecto al total de desempleados regionales revierte en un incremento de 0,048 colocaciones. De dichos resultados podemos deducir que parece ser más efectiva aquella política que destina recursos a la formación de los desempleados, que aquellas políticas que se centran en las subvenciones a la contratación.

k) El elevado peso de éstas últimas en la composición de la política activa en España no parece estar pues justificado en base a la evidencia empírica. No obstante, a pesar de no mejorar apenas la eficiencia en el mercado laboral, en nuestra opinión la aplicación de este tipo de medidas estaría justificada desde el lado de la equidad. El objetivo consistiría en mejorar la posición en el mercado de trabajo de los colectivos más desfavorecidos.

l) Por tanto, los resultados obtenidos no hacen sino corroborar la evidencia empírica internacional sobre el reducido efecto de las políticas activas y sobre el relativo grado de eficacia de las diferentes medidas. Las limitaciones propias de la política activa se agravan si consideramos la descoordinación entre los subsistemas de formación y la insuficiente conexión de los mismos con el sistema productivo.

27) Nada más lejos de nuestra pretensión esgrimir toda la evidencia anterior como un argumento en contra de las políticas activas, sino contra la idea de que dichas medidas son la panacea en la lucha contra el desempleo. Además, a menudo se plantean como soluciones que intentan cubrir las insuficiencias de otras políticas, no relacionadas con el mercado de trabajo, lo que atribuye a las políticas activas una misión casi imposible. Se requiere de una oferta suficiente de vacantes para que las políticas activas sean efectivas. Si una economía genera pocas vacantes no es sorprendente que las medidas activas sean ineficaces. La demanda agregada también importa.

28) Por tanto, una política activa efectiva es solo un elemento más en el marco de una estrategia de políticas macroeconómicas adecuadas y de reformas estructurales necesarias para reducir el desempleo de forma significativa.

29) A pesar de tener estructuras institucionales distintas en cuanto a la aplicación de las políticas activas y de otorgarles un nivel de importancia y una distribución diferentes, consideramos interesante destacar una similitud entre España, Francia y el Reino Unido. Los tres países comparten una vertiente de "flexibilización" en sus políticas de mercado de trabajo que ha ido imponiéndose a lo largo del período analizado, aunque con manifestaciones distintas. En España destaca el énfasis en la flexibilidad externa a partir de 1984 y que tiene un fiel reflejo en la política de fomento del empleo aplicada durante la mayor parte del período 1985-2000. En Francia, la "flexibilización" se traduce por ejemplo en la apuesta por la reducción de los costes laborales no salariales, especialmente en el caso de los trabajadores menos cualificados.

En el Reino Unido, la necesidad de conseguir un mercado de trabajo flexible impregna la política de empleo ya desde los años 80 (sindicatos, negociación colectiva, salarios...) acometiendo una progresiva desregulación del mercado de trabajo.

30) Sin olvidar los fundamentos teóricos de la política activa, pensamos que ésta puede constituir una política alternativa a una visión reduccionista y unidireccional de la política de empleo basada únicamente en la flexibilidad y la desregulación del mercado laboral. El hecho de que las políticas activas requieran un grado importante de diálogo entre los agentes sociales, les otorga una mayor relevancia que las medidas desreguladoras, tales como reducciones de los costes de despido o de la cuantía de las prestaciones por desempleo.

31) En nuestra opinión, aunque la descentralización del SPE puede contribuir a mejorar la eficacia de las políticas activas, presenta un riesgo y es que el poder central se transforme en varios poderes centrales, no descentralizando hacia el nivel local y en creciente desconexión.

Por tanto, es conveniente un seguimiento de los objetivos y la elaboración de contratos programa anuales, que permitan combinar la descentralización con el mantenimiento de un sistema nacional coherente de ajuste entre oferta y demanda de trabajo. El poder central debe mantener solo un papel de orientación, seguimiento y evaluación de los objetivos, transfiriendo la operativa al nivel regional o local.

32) Las políticas activas al mejorar la empleabilidad, permiten combinar flexibilidad y seguridad en el empleo. Esto contribuye a facilitar los cambios necesarios en la organización del trabajo para

hacer frente a los retos derivados de la revolución tecnológica y del proceso de globalización.

33) Pero cabe decir que junto a la mejora de la eficiencia en el mercado de trabajo podemos definir también una dimensión social de las políticas activas. La equidad se refleja en la aplicación de medidas activas sobre los colectivos con una menor eficacia en la búsqueda de empleo. Se trata de mejorar la competitividad de los parados en el mercado laboral, pero sobre todo la de aquéllos con menos posibilidades de inserción.

34) En definitiva y como ya hemos reiterado, la política activa tiene un alcance limitado que podemos corroborar si comparamos los resultados de la evaluación de las medidas activas en España, Francia y el Reino Unido. Al margen de un mejor diseño de los programas y quizá de una redistribución del gasto, creemos que una estrategia de lucha contra el desempleo con garantías de éxito requiere de una mejor conexión entre el mercado de trabajo y el sistema educativo, de una negociación salarial más eficiente y de una menor carga social sobre el trabajo. Pero todo ello difícilmente tendrá éxito sino se articulan unas adecuadas políticas macroeconómica, tecnológica y de defensa de la competencia.

35) En nuestra opinión el gasto en políticas activas debería seguir aumentando hasta situarse como mínimo al nivel de la media europea (1,1% del PIB). El déficit más importante se registra en las medidas de orientación y asesoramiento a los parados por lo que creemos que el aumento del gasto activo debe concentrarse en este tipo de medidas.

36) Pensamos que los resultados derivados del análisis empírico nos indican que debemos apostar más por programas orientados hacia la formación de los desempleados y no tanto por aquéllos centrados

en las subvenciones a la contratación. No obstante, no podemos olvidar la función que cumplen dichas subvenciones en términos de equidad por lo que pensamos que dichas medidas deben seguir existiendo. Ahora bien, esta función se pone en entredicho si en vez de dirigirse a los colectivos más desfavorecidos del mercado laboral las ayudas son casi de carácter general.

37) Finalmente, pensamos que el Servicio Público de Empleo ha de caminar hacia una integración total de sus funciones con el traspaso de la gestión de las políticas pasivas a las Comunidades Autónomas. A su vez, debe garantizarse una amplia coordinación entre los servicios de empleo autonómicos que permita circular toda la información, facilitando así el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo a nivel nacional.

Las líneas futuras de investigación apuntarían en tres direcciones: el análisis de la eficacia microeconómica de los programas activos, el éxito de las actividades del SPE como agente de colocación en un marco descentralizado y el estudio comparativo sobre las políticas activas en las Comunidades Autónomas, con especial énfasis en el análisis de su diferente grado de eficacia.

BIBLIOGRAFIA

Abrossimov, C. (1997), "Les politiques d'insertion des publics en difficulté: définir, réperer, évaluer", Travail et Emploi n°70, págs. 81-89.

Akerlof, G. y Yellen, J. (1986), "Efficiency Wage Models of the Labor Market", Cambridge University Press.

Alba, A. y Tugores, M. (1999), "Un estudio microeconómico sobre los determinantes y efectos de la formación en España" en Formación y Empleo, págs. 341-419. Fundación Argentario.

Álvarez Aledo, C. (1996), "Políticas activas de creación de empleo y colectivos desaventajados", Economistas n°70, págs. 23-32.

Álvarez Aledo, C. (1998), "Nuevos retos para las políticas activas de empleo", Economistas n°77, págs. 286-295.

Anderton et al. (1999), "The New Deal for Young People: First Year Analysis of Implications for the Macroeconomy", Research and Development Report Employment Service.

Andrés, J. (1991), "Políticas selectivas de estímulo y medidas específicas para la reducción del paro en España" en Estudios de Economía del Trabajo en España III. El problema del paro, págs. 1069-117. Colección Economía y Sociología del Trabajo, MTSS.

Andrés, J. y García, J. (1992), "Principales rasgos del mercado de trabajo ante 1992" en J. Viñals, *La economía española ante el Mercado Único Europeo*, Alianza Economía.

Andrés, J. (1993) "La persistencia del desempleo agregado. Una panorámica", *Moneda y Crédito* n°197, págs. 91-126.

Antolín, P. (1994), "Unemployment Flows and Vacancies in Spain", Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, Documento de trabajo 94-05.

Antolín, P. (1995), "Movilidad laboral y búsqueda de empleo", *Moneda y Crédito* n° 201, págs. 49-86.

Anxo, D., Carcillo, S. y Erhel C. (2001), "Aggregate impact analysis of active labour market policy in France and Sweden: a regional approach", en *Labour Market Policy and Unemployment*, págs. 49-76. Edward Elgar.

Appelbaum, E. (1984), "El mercado de trabajo" en *Economía Postkeynesiana*, Alfred S. Eichner, Serie Economía, Hermann Blume.

Assouline, M. (1997), "L'impact macro-économique d'une baisse des cotisations sociales employeurs sur les bas salaires", *Travail et emploi* n°73, págs. 41-52.

Atkinson, A. y Micklewright, J. (1991), "Unemployment Compensation and Labour Market Transitions: A critical review", *Journal of Economic Literature*, vol.XXIX n°4 págs 1679-1727.

Aucounturier, A.L. (1993), "Contribution à la mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi", Travail et Emploi n°55, págs 20-29.

Auer, P. y Kruppe, T. (1996), "Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States" en International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edward Elgar, págs 899-922.

Azariadis, C. (1985), "Implicit contracts and underemployment equilibria", Journal of Political Economy, págs. 1183-1202.

Baily, M.N. (1974), "Wage and employment under uncertain demand", Review of Economic Studies, págs. 1043-1063.

Barron, J. y Mellow, W. (1979), "Search effort in the labour market", Journal of Human Resources vol 14, págs. 389-404.

Barbier, J.C. (1998), "A la recherche de la politique européenne de l'emploi" en Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis págs. 411-435, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi n°37. Presses Universitaires de France (PUF).

Barron, J. y Mellow, W. (1981), "Changes in labor force status among the unemployed", Journal of Human Resources vol 16, págs. 427-441.

Bean, C. (1989), "Capital shortages and persistent unemployment", Economic Policy n°8, págs. 12-53.

Bean, C. (1994a), "European unemployment: a survey", Journal of Economic Literature, Volume XXXII n°2, págs 573-616.

Bean, C. (1994b), "European unemployment: a retrospective",
European Economic Review, vol 38 n°3/4, págs. 523-535.

Bell, U. (1997), "A Comparative Analysis of the Aggregate Matching
Process in France, Great Britain and Spain", Documento de Trabajo
n°9721. Servicio de Estudios del Banco de España.

Bellman, L. y Jackman, R. (1996a), "Aggregate Impact Analysis" en
International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, págs.
143-162. Edward Elgar.

Bellman, L. y Jackman, R. (1996b), "The Impact of Labour Market
Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch" en
International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation,
Edward Elgar, págs. 725-745.

Becker, G.S. (1975), "Human Capital" 2ªed. NBER.

Bentolila, S. (1990), "El paro en España: mirando al futuro",
Boletín Económico del Banco de España (febrero 90), págs 21-31.

Bentolila, S. y Dolado, J.J. (1993), "La contratación temporal y sus
efectos sobre la competitividad", Boletín Económico del Banco de
España (julio-agosto 93), págs. 97-102.

Bishop, J. y Haveman, R. (1979), "Employment Subsidies: Can Okun's
Law be Repealed?", American Economic Review, n°62, págs. 124-130.

Blanchard, O. y Summers, L.H. (1987), "Hysteresis in Unemployment", European Economic Review, vol 31 n°1/2, págs. 288-295.

Blanchard, O. y Diamond, P. (1989), "The Beveridge Curve", Brookings Papers on Economic Activity" n° 1, págs. 1-61.

Blau, D. y Robbins (1990), "Job search, outcomes for the employed and unemployed", Journal of Public Economics n°38, págs.637-655.

Boeri, T. y Burda, M.C. (1996), "Active Labour Market Policies, Job Matching and the Czech Miracle", European Economic Review, págs 805-817.

Boltho, A. y Glyn, A. (1995), "¿Hay alguna política macroeconómica capaz de crear empleo?" Revista Internacional del Trabajo vol 114 n° 4/5, págs. 507-528.

Bonnal, L., Fougère, D. y Sérandon, A. (1997), "Evaluating the impact of French employment policies on individual labour market stories", Review of Economic Studies vol 64, n°4, págs. 683-713.

Bortnick, S. y Harrison, M. (1992), "Job search methods and results: tracking the unemployed, 1991", Monthly Labor Review n°115 december, págs 29-35.

Boyer, R. (1989), "La flexibilidad del trabajo en Europa", Colección Economía del Trabajo, MTSS.

Braverman, H. (1974), "Labor and Monopoly Capital: the degradation of work in the twentieth century", Monthly Review Press.

Burtless, G. (1995), "The Case for Randomized Field Trials in Economic and Policy Research", Journal of Economic Perspectives, volume 9, number 2, págs.63-84.

Bustamante, J.I. (1998), "El empleo: objetivo prioritario tras el Tratado de Amsterdam" en Políticas de empleo en la Unión Europea: presente y futuro, págs.39-52. Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras.

Cachón, L. (1989), "Grandes líneas de actuación de la política de empleo comunitaria", Revista de Economía y Sociología del Trabajo n°4/5, págs.82-93.

Cachón, L. y Palacio, J.I. (1999), "Política de empleo en España desde el ingreso en la Unión Europea" en Las Relaciones de empleo en España, págs.273-304. Siglo XXI editores.

Calmfors, L. y Nymoen, R. (1990), "Nordic Employment", Economic Policy (october) págs.398-448.

Calmfors, L. y Forslund, A. (1991), "Real-wage determination and labour market policies: the swedish experience", Economic Journal vol 101 n°408, págs. 1130-1147.

Calmfors, L. (1993), "Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden", European Journal of Political Economy, n°9, págs. 25-72.

Calmfors, L. (1994), "Active Labour Market Policy and Unemployment. A framework for the analysis of crucial design features", OECD Economic Studies n°22, págs. 7-47.

Calmfors, L. y Lang, H. (1995), "Macroeconomic effects of active labour market programmes in a union wage-setting model", Economic Journal n°105, págs. 601-619.

Calmfors, L. y Skedinger, P. (1995), "Does active labour market policy increase employment? Theoretical considerations and some empirical evidence from Sweden", Oxford review of economic policy vol 11 n°1, págs. 91-109.

Cardenal, S. (1995), "Los mercados de trabajo de la Unión Europea: evolución y políticas de empleo", Boletín Económico del Banco de España (noviembre), págs. 57-69.

Casas, M.E. y Palomeque, M.C. (1994), "La ruptura del monopolio público de colocación: colocación y fomento del empleo", Relaciones Laborales 1994-I n°6/7, págs. 236-253.

Casey, B. y Bruche, G. (1985), "Active Labour Market Policy. An international overview", Industrial Relations vol 24 n° 1, págs 37-60.

Castillo et al. (1998), Employment Segmentation, Labour Mobility and Mismatch: Spain (1978-1993), FEDEA. Documento de trabajo n° 98-04

Cebrián, Inmaculada. et al. (1998), "Las políticas de empleo para mujeres. El caso español en el contexto europeo" en Políticas de empleo en la Unión Europea: presente y futuro, págs 335-350.

Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras.

CEPR (1994), "El paro en España: ¿tiene solución?", Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España.

Chozas, Juan. (1998), "Presupuesto para la protección frente al desempleo. El esfuerzo en políticas activas", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº extraordinario págs.91-98.

Chozas, Juan. (2000), "Las políticas activas de fomento del empleo en España", en La evaluación de las políticas de ocupación, págs 17-40. MTAS, Colección Informes y Estudios. Serie empleo.

Círculo de Empresarios (1993), "El mercado de trabajo español: reforma y creación de empleo", Boletín del Círculo de Empresarios nº57.

Comisión Europea. El Empleo en Europa (varios años).

Comisión Europea. Économie Européenne (varios números).

Comisión Europea (1993a), "Impulso a la recuperación económica en Europa. La iniciativa de crecimiento de Edimburgo", (COM 93).

Comisión Europea (1993b), "Libro blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo".

Comisión Europea (1995a), "Iniciativas locales de desarrollo y de empleo" Encuesta de la U.E. Documento de los Servicios, (marzo 95).

Comisión Europea (1995b), "Conclusiones de la Presidencia", Consejo Europeo de Madrid 15 y 16 de diciembre.

Comisión Europea (1995c), "Multiannual employment programmes: France, Spain and United Kingdom".

Comisión Europea (1995d), " La estrategia europea en favor del empleo. Progresos recientes y perspectivas", (COM 95).

Comisión Europea (1996a), "La voie à suivre: la stratégie européenne de l'emploi", Dublin.

Comisión Europea (1996b), "Conclusiones de la Presidencia", Consejo de Dublin 12 y 13 de diciembre.

Comisión Europea (1997a), "Labour Market Studies: France, Spain and United Kingdom", Employment and Labour Market.

Comisión Europea (1997b), "Conclusiones de la Presidencia", Consejo Extraordinario sobre el empleo de Luxemburgo, 20 y 21 de noviembre.

Comisión Europea (1997c), "National Action Plans: France, Spain and United Kingdom".

Comisión Europea (1998a), "National Action Plans for Employment: background report".

Comisión Europea (varios años), "National Action Plans for Employment: France, Spain and United Kingdom".

Comisión Europea (1998c), "Modernización de los servicios públicos de empleo para apoyar la estrategia europea de empleo", (COM 98).

Comisión Europea (1999), "Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries"

Comisión Europea (2000a), "Conclusiones de la Presidencia", Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo.

Comisión Europea (2000b), "Council recommendation on the implementation of Member States employment policies.

Comisión Europea (2000c), "The guidelines for 2001 national action plans".

Costas, A. y Bel, G. (1997), "Los beneficios de la liberalización de los mercados de productos", Colección Estudios e informes nº11, Servicio de Estudios "La Caixa".

Consejo Económico y Social (CES), "Economía Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral" (varios años).

Consejo Económico y Social (2000), "La movilidad geográfica". Colección Informes.

Consejo Económico y Social (2001), "La Estrategia Europea de Empleo". Colección Informes.

CSERC (1996), "L'allégement des charges sur les bas salaires", rapport au 1^{er} Ministre. Paris.

Cuadrado, J.R. (1995), "Introducción a la Política Económica". McGraw-Hill.

Daniel, C. (1998), "Les politiques de l'emploi: une révolution silencieuse", Droit Social n°1, págs. 3-11.

Davia, M.A. y Hernanz, V. (1998), "Política de empleo para jóvenes" en Políticas de empleo en la Unión Europea: presente y futuro, págs. 301-315. Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras.

Davidson, C. y Woodbury, S. (1993), "The Displacement Effect of Reemployment Bonus Programs", Journal of Labor Economics vol 11 n°4, págs. 575-605. The University of Chicago Press.

Dávila, G. (1997), "El combate contra el paro en la Unión Europea: una estrategia común", Papeles de Economía Española n°77, págs. 106-121.

De Juan, O. (1992), "El desempleo como resultado normal del funcionamiento normal de mercados normales", Cuadernos de Economía vol 120 n°57/58, págs. 119-140.

De Juan, O. (1996), "El desempleo en España. Tres ensayos críticos", Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Colección Estudios n°30.

Doeringer, P.B. y Piore, M.J. (1975), "Unemployment and the Dual Labor Market", The Public Interest n°38, págs. 67-79.

Dolado, J.J. y Malo de Molina, J.L. (1985), "Desempleo y rigidez del mercado de trabajo en España", Boletín Económico del Banco de España (septiembre 85).

Dolado, J.J. y Gómez, R. (1996), "La relación entre vacantes y desempleo en España: perturbaciones agregadas y de reasignación", Servicio de Estudios del Banco de España. Documento de Trabajo 9618.

Dolton, P. y O'Neill, D. (1995), "The impact of Restart on reservation wages and long-term unemployment", Oxford Bulletin of Economics and Statistics vol 57 n°4, págs. 451-467.

Dolton, P. y O'Neill, D. (1996), "Unemployment duration and the Restart effect: some experimental evidence", Economic Journal vol 106 n°435, págs. 387-400.

Drago, R. y Perlman, R. (1992), "Introducción" y "Supervisión y elevados salarios como incentivos opuestos: una base para la teoría de la segmentación del trabajo" en Nuevos Enfoques Microeconómicos en Economía del trabajo. Colección Economía y Sociología del Trabajo, MTSS.

Drèze, J. y Malinvaud, E. (1994), "Growth and employment: the scope of a european initiative" *European Economic Review* vol 38 n°3/4, págs. 489-504.

Drèze, J. (1996), "El empleo en Europa" en *El reto social de crear empleo*, págs. 43-71.

Duchêne et al. (1996), "Analyse des évolutions récentes de la productivité apparente du travail" INSEE.

Dunlop, J.T. (1958), "Industrial Relations Systems". Southern Illinois University Press.

Edin, P.A. y Holmlund, B. (1991), "Unemployment vacancies and labour market programmes: Swedish evidence" en *Mismatch and Labour Mobility*, Cambridge University Press (versión española en MTSS Colección Economía y Sociología del Trabajo, 1994).

Edwards, R. (1975), "The social relations of production in the firm and labour market structure" en *Labour Segmentation*, págs. 3-21. Lexington Books.

Edwards, R. (1979), "The transformation of the workplace in America" en *Contested Terrain*, págs. 11-22. Basic Books.

Elmeskov, J. y McFarlan, M. (1993), "Persistance du chômage", *Revue économique de l'OCDE* n°21, págs. 63-90.

Erhel, C. et al. (1996), "Job opportunities for the hard-to-place" en International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edward Elgar, págs. 520-548.

Erhel, C. (1998), "L'évaluation macro-économique des politiques de l'emploi" en Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis págs. 257-275, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi n°37. Presses Universitaires de France (PUF).

Erhel, C. (1999), "Les politiques actives de l'emploi en France et en Suède", Travail et Emploi n°79 2/99, págs. 17-35.

Espina, A, (1991), "Balance de la implantación de las políticas activas de mercado de trabajo en España 1983-89" en Estudios de Economía del Trabajo en España III. El problema del paro, págs 1027-1067. Colección Economía y Sociología del Trabajo. MTSS.

Eurostat. Labour Force Survey. Comisión Europea.

Fay, R. (1996), "Enhancing the Effectiveness of Active labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries", OCDE.

Feldstein, M. (1973), "The economics of new unemployment", The Public Interest n°83, págs. 3-42.

Fina, L. y Toharia, L. (1987a), "La caracterización de los mercados de trabajo", Cuadernos Económicos del ICE n° 37 1987/3, págs. 81-94.

Fina, L. y Toharia, L. (1987b), "Las causas del paro en España: un punto de vista estructural", Fundación IESA.

Fina, L. (1991), "El problema del paro y la flexibilidad del empleo. Informes sobre un debate" Colección Informes, Serie empleo nº 25. MTSS.

Fina, L. (1992), "El mercat de treball a la Comunitat Europea: situació i perspectives" Revista Econòmica de Catalunya nº19/20, págs. 74-80.

Fina, L. (1995), "El problema del paro en Europa: causas y remedios", Ekonomiaz, nº 31-32, págs. 12-45.

Fina, L. (1997), "El funcionament dels mercats de treball a Europa", Revista Econòmica de Catalunya nº32, págs. 47-60.

Fina, L. (1998), "Planes de Acción para el empleo: España, Bélgica y Holanda" en Políticas de empleo en la Unión Europea: presente y futuro. págs. 87-111. Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras.

Fina, L. (1999), "Políticas activas y pasivas de empleo en la Unión Europea. Los planes nacionales de acción para el empleo", Cuadernos de Información Económica nº 150, págs 67-81.

Flórez Saborido, I. (1994), "La contratación laboral como medida de fomento del empleo en España. La creciente flexibilidad en el acceso al empleo", CES, Col. Estudios nº8.

FORCEM. Memoria Balance I Acuerdo nacional de Formación Continua (1993-1996).

FORCEM. Memoria de Actividades 1997, 1998 y 1999.

Forslund, A. y Krueger, A. (1994), "An evaluation of the Swedish Active Labour Market Policy: New and Received Wisdom". NBER Working Paper n° 4802.

Fraker, T. y Maynard, R. (1987), "The Adequacy of Comparison Group Designs for Evaluations of Employment-Related Programs". Journal of Human Resources, vol 22, n°2.

Friedman, M. (1968), "The role of monetaty policy", American Economic Review (March 68), págs. 1-17.

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo (1997), "El papel de la orientación de adultos y el asesoramiento sobre el empleo ante la evolución del mercado de trabajo", Informe Final Eurocounsel.

García Brosa, G. (1996), "Prestaciones por desempleo y duración del paro", CES, Colección Estudios n°23.

García Perea, P. y Gómez, R. (1993), "Aspectos institucionales del mercado de trabajo español en comparación con otros países comunitarios", Boletín Económico del Banco de España (septiembre 93), págs. 29-47.

García Serrano, C. y Toharia, L. (1993), "Paro y formación profesional: un análisis de la encuesta de población activa", Revista de Economía y Sociología del Trabajo n°19/20, págs. 172-184.

García Serrano, C., Malo, M.A., Davia, M.A. y Hernanz, Virginia. (1999), "Políticas activas de mercado de trabajo y desempleo: un enfoque agregado", en Políticas de bienestar y desempleo, págs 423-446. Fundación Argentaria. Colección Igualdad.

Gautié, J., Gazier, B. y Silvera, R. (1994), "Quelques expériences européennes des subventions a l'emploi. Le cas de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Suède" Travail et Emploi, n°59, págs. 101-107.

Gautié, J. (1996), "Les politiques de l'emploi dans les pays de l'OCDE: quelques éléments de comparaison internationale" en La politique de l'emploi, págs. 95-110. Éditions La Découverte.

Gazier, B. y Silvera, R. (1993), "L'allégement du coût salarial a-t-il un effect sur l'embauche?", Travail et Emploi n° 55, págs. 60-70.

Gazier, B. (2000), "Evaluación de las políticas activas de empleo: experiencias europeas" en La evaluación de las políticas de ocupación, págs 41-56. MTAS, Colección Informes y Estudios. Serie empleo.

Gelot, D. y Simonin, B. (1997), "L'évaluation de la politique de l'emploi: impact sur les bénéficiaires et les entreprises" en La politique de l'emploi, págs. 75-94. Éditions La Découverte.

Generalitat de Catalunya (1997), "L'estat del benestar i el mercat de treball", Col.lecció Textos i Documents n° 17. Departament de la Presidència.

Geroski, P., Gregg, P. y Van Reenen, J. (1996), "Market imperfections and employment", OECD Economics Studies n° 26, págs. 117-156.

Gregg, P. y Wadsworth, J. (1996), "How effective are State Employment Agencies? Job Use and Job matching in Britain", Oxford Bulletin of Economics and Statistics vol 58 n°3, págs. 443-468.

Hasluck, C. (2000), "Evaluación de las políticas activas de empleo en Gran Bretaña: la experiencia del New Deal" en La evaluación de las políticas de ocupación, págs 57-113. MTAS, Colección Informes y Estudios. Serie empleo.

Haverman, R. y Saks, D. (1985), "Transatlantic lessons for employment and training policy", Industrial Relations vol 24 n°1, págs. 20-36.

Heckman, J.J. y Smith, J.A. (1995), "Assessing the Case for Social Experiments". Journal of Economic Perspectives, vol 9, n°2, págs. 85-110.

Heckman, J.J., Lalonde, R.J. y Smith, J.A. (1999), "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", en Handbook of Labor Economics vol 3A cap.31.

Henriot-Olm, C. (1997), "Allégement des charges sociales sur les bas salaires", Travail et Emploi n° 73, págs. 53-66.

Heylen, E., Goubert, L. y Omev, E. (1996), "El desempleo en Europa: ¿un problema de demanda relativa o de demanda global de fuerza de trabajo?", Revista Internacional del Trabajo vol 115 n°1, págs. 17-39.

Hoang-Ngoc, L. (1998), "Las políticas activas de empleo en Francia: objetivos y resultados" en Políticas de empleo en la Unión Europea: presente y futuro, págs. 113-133. Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras.

Höcker, H. (1994), "L'organisation de la mise en oeuvre de la politique de l'emploi dans l'union européenne", Politiques n°48, págs. 27-35. MISEP.

Hofmann, C.F. (1990), "La stratégie de la Communauté européenne en matière de politique économique et d'emploi pour les années quatre-vingt-dix", Travail et Societé vol 15 n°2 págs 155-168.

Holcblat, N. (1998), "La politique de l'emploi en France" en Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis, págs. 71-91, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi n°37. Presses Universitaires de France (PUF).

Hutchens, R. (1987), "A test of lazear's theory of delayed payment contracts", Journal of Labour Economics (october 87), págs. 155-170.

INE. Encuesta de Población Activa. Madrid.

INEM. Estadística de Empleo. Madrid.

INEM. Información sobre el mercado de trabajo. Resumen anual de datos del Observatorio Ocupacional (1992-1999).

Jackman, R., Pissarides, C., y Savouri, S. (1990), "Labour market policies and unemployment in the OECD", *Economic Policy* nº11, págs.449-489.

Jackman, R. y Lehmann, H. (1990), "British policies: a fresh evaluation", Working Paper nº13 Centre for Economic Performance, London School of Economics.

Jackman, R. (1994), "What can Active Labour Market Policy do?", *Swedish Economic Policy Review*, nº 1, págs. 221-257.

Janoski, T. (1996), "Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: the impact of institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 countries" en *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, págs. 697-724, Edward Elgar.

Jimeno, J.F. y Toharia, L. (1992), "El mercado de trabajo español en el proceso de convergencia hacia la UEM", *Papeles de Economía Española* nº 52/53, págs. 78-107.

Jimeno, J.F. y Toharia, L. (1993), "El mercado de trabajo: lo que hay que reformar y por qué." *Economistas* nº 57, págs. 13-21.

Jimeno, J.F. y Toharia, L. (1995), "La penúltima reforma del mercado de trabajo", *Economistas* n° 64, págs. 370-375.

Kerr, C. (1954), "The balkanization of labor markets" en *Labor Mobility and Economic Opportunity*, págs. 92-110. MIT.

Keynes, J.M. (1936), "The general theory of employment, interest and money", London, Macmillan.

Kleyn, L.R. (1970), "Teorie della domanda efectiva e dell'occupazione" en *Marx, Keynes e i neomarxisti*. Boringhieri.

Koning, J. de (1993), "Measuring the placement effects of two wage-subsidy schemes for the long-term unemployed", *Empirical Economics* n°18 vol 3, págs. 447-468.

Koning, J. de (2001), "Models for aggregate impact analysis of active labour market policy" en *Labour Market Policy and Unemployment*, págs. 19-48. Edward Elgar.

Koning, J. de y Arents, M. (2001), "The impact of active labour market policy on job hirings and unemployment in the Netherlands" en *Labour Market Policy and Unemployment*, págs. 115-136. Edward Elgar.

Lalonde, R.J. (1995), "The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programmes", *Jornal of Economic Perspectives*, vol 9, n°2, págs. 149-168.

Layard, R. (1990), "El desempleo en Europa: causas y soluciones" en La industria española. Recuperación, estructura y mercado de trabajo, capítulo 11. Economistas Libros.

Layard, R., Nickell, S. y Jackman, R. (1991), "Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour market". Oxford University Press. Versión española en MTSS (1991).

Layard, R., Nickell, S. y Jackman, R. (1996), "La crisis del paro", Alianza Económica n° 21. Alianza Editorial.

Lefresne, F. (1998), "Les paradoxes de la politique de l'emploi au Royaume-Uni" en Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis págs. 3-25, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi n°37. Presses Universitaires de France (PUF).

Lindbeck, A. y Snower, D. (1986), "Wage Setting, Unemployment and Insider-Outsider Relations", American Economic Review vol 76 n°2 págs. 235-240.

Lindbeck, A. y Snower, D. (1987), "Efficiency Wages vs. Insiders and Outsiders", European Economic Review vol 31 n°1/2, págs. 407-15.

Lindbeck, A. y Snower, D. (1988), "Cooperation, Harassment and Involuntary Unemployment: An Insider-Outsider Approach", American Economic Review (march 88), págs. 167-188.

Lindbeck, A. (1992), "Macroeconomic theory and the labour market", European Economic Review vol 36 n°2/3, págs. 209-235.

Lindbeck, A. (1994), "Paro y Macroeconomía", Alianza Economía n° 13. Alianza Editorial.

Lindley, R.M. (1988), "Política activa de empleo" en Relaciones Industriales en Gran Bretaña, págs 475-505, MTSS.

López-Tamayo, J. (2000), "Ensayos sobre la función de emparejamientos en el mercado laboral español", Tesis Doctoral, Universitat de Barcelona.

Lönnroth, J. (2000), "Active Labour Market Policies: Continuity and change" en Policies Towards Full Employment, págs. 175-190, OCDE.

Lucas, R. y Rapping, L. (1969), "Real wages, employment and inflation", Journal of Political Economy n° 77, págs. 721-754.

Main, B. (1991), "The effect of Youth Training Scheme on employment probability", Applied Economics vol 23, n°2, págs. 367-372.

Malo de Molina, J.L. (1989), "Integración, políticas macroeconómicas y empleo", Revista de Economía y Sociología del Trabajo n°4/5 págs. 29-42.

Malo de Molina, J.L. (1991), "Mercado de trabajo: Empleo y Salarios. Distorsiones y Ajustes", en España Economía 3ª edición, págs. 927-951.

Martín Navarro, J.L. (1994), "Prestaciones por desempleo y paro. Una revisión desde la teoría de la búsqueda", Hacienda Pública Española nº 130-3, págs. 75-84.

Martin, John P. (1998), "What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experience", Working Papers, Labour market and Social Policy. Occasional Papers nº 35, OCDE.

Mc Gregor, A. (1998), "Políticas de empleo en el Reino Unido" en Políticas de empleo en la Unión Europea, págs. 135-146. Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras.

Meager, N. (1996), "From Unemployment to Self-employment: Labour Market Policies for Business Start-up" en International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, págs. 489-516 Edward Elgar.

Meager, N. (1998), "Evaluating Active Labour Market Measures for the Long-Term Unemployed", Políticas nº 62, págs. 34-42. MISEP.

Meyer, B.D. (1995), "Lessons from the U.S. Employment Insurance Experiment", Journal of Economic Literature vol XXXIII (march 95), págs. 91-131.

Ministerio de Trabajo. Anuario de Estadísticas Laborales(1985-1999).

Ministerio de Trabajo. (1991), "La reforma de la política de empleo y de los servicios públicos de empleo en España", Colección Informes Serie Empleo nº22.

Ministerio de Trabajo. (1995), "Programa de Empleo del Reino de España".

Ministerio de Trabajo. (1996), "Evaluación del Programa de Empleo del Reino de España", Subdirección General de Estudios sobre el Empleo.

MISEP (1989, 1995 y 1998). "La política de empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo",.

MISEP. Employment Observatory. Policies, (varios números).

MISEP. (1996), "Basic Information Report" , Francia y el Reino Unido.

MISEP. (1999), "Basic Information Report" , Reino Unido.

Modigliani, F. (1994), "La crisis europea del desempleo: Análisis monetarista-keynesiano y sus implicaciones", ICE nº 736, págs.15-30.

Mortensen, D.T. (1991), "Búsqueda de empleo y análisis del mercado laboral" en Manual de Economía del Trabajo. Volumen II, págs. 1111-1197. Colección Economía y Sociología del Trabajo. MTSS.

Mosley, H. (1997), "Market share and market segment of employment services in the EU: evidence from labour force surveys", Policies nº57, págs. 26-34. MISEP.

Nickell, S. (1990), "Unemployment: a survey", *Economic Journal* vol 100 n° 401, págs. 391-431.

Noble, D. (1979), "Social choice in machine designs: the case of automatically controled machines", *Monthly Review Press*, págs. 18-50.

Novella, J. (1988), "Mercado de Trabajo en España (1974-1988) y Política Económica", *Cuadernos de Economía* vol 16, págs. 447-499.

Novella, J. (1995), "Mundialización, competitividad, comercio internacional, política industrial y empleo", *Afers Internacionals*, núm. 29-30, págs. 89-95. Fundació CIDOB.

Novella, J. (1998), "Mercado de Trabajo en España versus Mercado Laboral en Europa", en *La Política Económica en el horizonte del siglo XXI*, Editorial Columna, págs. 193-204.

Oi, W. (1962), "Labour as a quasi-fixed factor" *Journal of Political Economy*, págs 538-555.

Osterman, P. (1984), "Internal Labor Markets", capítulos 1 y 6. MIT Press.

OCDE. *Études Économiques de l'OCDE. España, Francia y el Reino Unido*. (varios años).

OCDE. *Perspectivas del Empleo (P)*, (varios años).

OCDE (1986), "La flexibilité du marché de travail". Versión española en MTSS (1986).

OCDE (1988), "Measures to assist the long-term unemployed. Recent experience in some OECD countries". Versión española en MTSS (1993).

OCDE (1990), "Labour Market Policies for the 1990s". Versión española en MTSS (1991).

OCDE (1991a), "L'évaluation des programmes pour l'emploi et des mesures sociales. Le point sur une question complexe". Versión española en MTSS (1992).

OCDE (1991b). "The long-term unemployed and measures to assist them", Versión española en MTSS (1993).

OCDE. (1994a), "Estudio sobre el Empleo. Hechos, Análisis y Estrategias".

OCDE. (1994b), "L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Données et explications. Partie II: Possibilités d'adaptation des marchés du travail. Chapitre 6. Ajustement de la main d'oeuvre et politiques actives du marché du travail.

OCDE. (1996), "L'étude de l'OCDE sur l'emploi: la mise en oeuvre de la stratégie".

OCDE. (1997), Working Papers vol V.

n°86 "Policies for low-paid workers and unskilled job seekers".

n° 87 "Enhancing the effectiveness of labour market policies: a streamlined public employment service".

N°88 "Lifelong learning to amintain employability"

OCDE. (1998a), "Key employment policy challenges faced by OECD countries", Working Papers n° 50.

OCDE. (1998b), "Early identification of jobseekers at-risk of long-term unemployment. The role of profiling", Proceedings.

OCDE. (1999), "Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges. The Venice Conference.

OIT. (1983), "Los servicios públicos del empleo: su naturaleza, mandato, funciones y administración".

OIT. (1995), "El empleo en el mundo 1995".

Pérez Infante, J.I. (1998), "Reformas laborales y creación de empleo en la economía española" en J. Aragón. Euro y Empleo. Colección Estudios. CES.

Pérez Infante, J.I. (1999), "Las reformas laborales recientes: objetivos, contenidos y efectos", Cuadernos de Información Económica n°150, septiembre 1999, págs. 5-23.

Pérez Menayo, V. (1985), "La política de empleo en las comunidades europeas; evolución y tendencias actuales", Papeles de Economía Española nº 26 págs. 284-297.

Phelps, E.S. (1967), "Phillips curves, expectations of inflation and optimal employment over time", *Economica* vol 34 nº135, págs 254-281.

Phillips, A.W. (1958), "The relation between unemployment and the rate of change of money wages in the United Kingdom", *Economica* (noviembre 58), págs. 1861-1957.

Philpott, John. (1998), "Improving Employability and Welfare-to-Work Policies: A U.K. Perspective", en *Employability: Concepts and Policies. Report 1998. Employment Observatory, Research Network. Comisión Europea*, págs 97-120.

Piore, M.J. (1978), "Paro e inflación", *Alianza Editorial Textos nº 375. Alianza Editorial*.

Piore, M.J. y Doeringer, P. (1985), "Mercados internos de trabajo y análisis laboral", *Colección Economía del Trabajo. MTSS*.

Piore, M.J. y Berger, S. (1980), "Dualism as a response to flux and uncertainty" (capítulo 2) y "The technological foundations of dualism and discontinuity" (capítulo 3), en *Discontinuity in Industrial Societies. Cambridge University Press*.

Piore, M.J. (1975), "Notes for a Theory of Labour Market Stratification", en Labour Market Segmentation, págs. 125-149. Lexington Books.

Pissarides, C. (1990), "Equilibrium Unemployment Theory", Basil Blackwell Ltd. Oxford 1990.

Pissarides, C. (1992), "Search Theory at Twenty-One", CEP. Discussion Paper n°90.

Prieto, C. (1987), "El paro de larga duración y sus causas", ICE n° 651, págs. 35-41.

Recio, A., Offe, C. y Gorz, A. (1997), "El paro y el empleo: enfoques alternativos", Colección Arcadia. Germania Ediciones.

Rehn, G. (1989), "Ensayos sobre política de empleo activa", Colección Economía del Trabajo.MTSS.

Revista de Economía y Sociología del Trabajo (1994), "Estudio sobre las acciones del plan FIP. Principales Resultados. N°23/24, págs 198-237.

Ricca, S. (1988), "La actual transformación de los servicios públicos de empleo", Revista Internacional del Trabajo vol 107 n°1, págs. 51-68.

Ricca, S. (1995), "Introducción a los servicios del empleo", OIT.

Robinson, P. (1996), "The role and limits of active labour market policy", Working Paper n° 27 European University Institute.

Robinson, P. (2000), "Active Labour-Market Policies: a case of evidence-based policy-making?", Oxford Review of Economic Policy, vol 16 n° 1, págs. 13-26.

Rodríguez-Piñero, M.C. (1994), "Público y privado en el mercado de trabajo de los 90", Universidad de Huelva.

Rodríguez-Piñero, M.C. (1998), "Los aspectos sociales del Tratado de Amsterdam" en J. Aragón, Euro y Empleo. Colección Estudios. CES.

Royo, L.A. (1981), "Desempleo y factores reales", Papeles de Economía Española n° 8, págs. 124-135.

Rosen, J. (1985), "Implicit Contracts: a survey", Journal of Economic Literature vol XXIII, págs.1144-1175.

Rowthorn, R. (1995), "Capital formation and Unemployment", Oxford Review of Economic Policy vol 11 n° 1, págs. 26-38.

Sáez, F. (1988), "Ayudas públicas a la creación de empleo en el sector privado. Una evaluación", Economía Industrial (enero 88), págs.47-57.

Sáez, F. y Vera, J. (1988), "Programas de fomento y reasignación de empleo", Revista de Economía y Sociología del Trabajo nº1/2, págs.61-71.

Sáez, F. y Toledo, M. (1996), "Formación, mercado de trabajo y empleo. Una evaluación", Economistas nº69, págs 351-357.

Sáez, F. (1997), "Políticas de mercado de trabajo en España y en Europa", Papeles de Economía Española nº 72, págs. 309-325.

Sáez, F. (1998), "Formación continua: una evaluación de estrategias" en Políticas de empleo en La Unión Europea: presente y futuro, págs. 245-260. Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras.

Sáez, F. (2000), "Políticas de empleo y su evaluación en España", en La evaluación de las políticas de ocupación, págs. 153-173. MTAS, Colección Informes y Estudios. Serie empleo.

Sanromà, E. (2000), "Les noves polítiques d'ocupació a Europa: més enllà de la flexibilitat", Revista Econòmica de Catalunya nº 38, págs. 106-122.

Scarpetta, S. (1996), "Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: a cross-country study", OECD Economic Studies nº 26, págs. 43-98.

Schmid, G. (1996a), "Process evaluation: Policy Formation and Implementation", International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edward Elgar, págs. 198-231.

Schmid, G. y Reissert, B. (1996b), "Unemployment Compensation and Labour Market Transitions", International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edward Elgar, págs. 235-274.

Schmid, G. (1997), "The Dutch Employment Miracle? A comparison of the Employment Systems in the Netherlands and Germany", Policies n°59, págs. 23-31.

Schömann, K. (1995), "Active Labour Market Policy in the European Union", Wissenschaftszentrum Berlin. FS 95-201.

Sebastián, C. (1995), "El desequilibrio en el mercado de trabajo", Papeles de Economía Española n° 62, págs. 344-360.

Sebastián, C. (1996a), "La persistencia del paro: causas y remedios", Cuadernos de Información Económica n°108, págs. 11-19.

Sebastián, C. (1996b), "La creación de empleo en España: el papel de las imperfecciones del mercado laboral" en J. Gual, El reto social de crear empleo. Editorial Ariel.

Segura, J., Durán, F., Toharia, L. y Bentoila, S. (1991), "Análisis de la contratación temporal en España", Colección Economía y Sociología del trabajo. MTSS.

Shapiro, C. y Stiglitz, J.E. (1984), "Equilibrium unemployment as a worker discipline device", American Economic Review vol 74 n°3, págs. 433-444.

Snower, D. (1995a), "Evaluating unemployment policies. What do the underlying theories tell us?", Oxford Review of Economic Policy vol 11 n° 1, págs. 110-134.

Snower, D. (1995b), "Propuestas de reforma de los regímenes de desempleo", Revista Internacional del Trabajo vol 114 n° 4/5, págs. 697-721.

Solow, R. (1992), "El mercado de trabajo como institución social", Alianza Económica. Alianza Editorial.

Stankiewicz, F., Foudi, R. y Treleat, M.H. (1993), "L'efficacité des stages de formation", Formation-Emploi n° 41, págs. 21-35.

Stiglitz, J.E. (1987), "The causes and consequences of the dependency of quality on price", Journal of Economic Literature vol XXV (march 87), págs. 1-48.

SYSDEM. Employment Observatory. Tendances (varios números).

Taubman, P. y Wachter, M.L. (1991), "Mercados de trabajo segmentados", en Manual de Economía del Trabajo. Volumen II, págs. 1519-1563. Colección Economía y Sociología del Trabajo. MTSS.

Therborn, G. (1989), "Por qué en algunos países hay más paro que en otros", Institución Valenciana de Estudios e Investigaciones. Edicions Alfons el Magnànim.

Thierry, P. y Sollogoub, M. (1995), "Les politiques françaises en faveur de les jeunes . Une evaluation econometrique", Revue Economique vol 46, n°3, págs 549-559.

Thomas, J.M. (1997), "Public Employment Agencies and Unemployment Spells: reconciling the experimental and nonexperimental evidence", Industrial and Labor Relations Review vol 50 n°4, págs. 667-683.

Thurow, L.C. (1988), "La competencia por los puestos de trabajo: la lista de contratación de mano de obra" en El mercado de trabajo y la estructura salarial, Colección Economía del Trabajo. MTSS.

Toharia, L. (1983), "El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones", Alianza Universidad Textos n° 70. Alianza Editorial.

Toharia, L. (1995), "Empleo y paro en España: evolución, situación y perspectivas", Ekonomiaz n° 35 págs. 36-67.

Toharia, L. (1998), "El mercado de trabajo en España", Editorial Mc Graw-Hill.

Tronti, Leonello. (1998), "Benchmarking Labour Market Performances and Policies", Labour. Review of Labour Economics and Industrial Relations vol 12, n°3, págs. 489-513.

Valdés, F. (1987), "EL papel de los Servicios Públicos de Empleo", Relaciones Laborales 1987-I, págs. 45-49.

Valdés, F. (1993), "Servicios Públicos de Empleo, Crisis Económica y Paro", Relaciones Laborales 1993-II n°16/17, págs. 175-188.

Véricel, Marc. (2000), "L'ANPE, une institution à supprimer ou à renforcer?", Droit Social n°1, págs. 95-105.

Viñals, J. (1996), "Una perspectiva macroeconómica de la creación de empleo en España" en J. Gual, El reto social de crear empleo. Ariel Sociedad Económica. Editorial Ariel.

Wadsworth, J. (1991), "Unemployment Benefits and Search Effort in the UK Labour Market", Economica vol 58 n°229, págs. 17-34.

Walwei, U. (1996), "Improving Job-matching through Placement Services" en International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edward Elgar, págs. 402-428.

White, M. y Lakey, J. (1992), "The restart effect: Does Active Labour Market Policy reduce unemployment? Policy Studies Institute. London.

Whitfield, K. y Bourlakis, C. (1991), "An empirical analysis of YTS, employment and earnings", Journal of Economic Studies vol 18, n°1, págs. 42-56.

Williamson, O., Wachter, M.L. y Harris, J. (1975), "Understanding the employment relation: the analysis of idiosyncratic exchange", The Bell Journal of Economics vol 6 n°1, págs. 250-278.