

Informe 1/2005

► **Desequilibrios ocupacionales
y políticas activas de empleo**

Sesión ordinaria del Pleno de 26 de enero de 2005

Colección Informes



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones

NICES: 418-2005

Colección Informes

Número 1/2005

Informe elaborado por el Consejo Económico y Social,
conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3, de la Ley 21/1991, de 17 de junio,
de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado en la Sesión ordinaria
del Pleno del día 26 de enero de 2005.

La reproducción de este Informe está
permitida citando su procedencia.

Primera edición: febrero de 2005

Edita y distribuye:

Consejo Económico y Social

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

Información Internet: <http://www.ces.es>

ISBN: 84-8188-229-1

Depósito legal: M. 7.298-2005

Fotocomposición: INFORTEX, S. L.

Impresión: CLOSAS-ORCOYEN, S. L. Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1. DESEQUILIBRIOS Y DESAJUSTES EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL	13
1.1. Desequilibrios y desajustes en las cualificaciones	17
1.2. Desequilibrios y desajustes territoriales.....	27
CAPÍTULO 2. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO.....	41
2.1. Marco institucional de las políticas activas de empleo en España: Estrategia Europea de Empleo y Ley 56/2003	42
2.2. Alcance agregado de las políticas activas de empleo en España	46
2.3. Evaluación de las principales políticas activas. Impacto sobre los desequilibrios	59
2.3.1. Servicios públicos de empleo	70
2.3.2. Formación y cualificación.....	76
2.3.3. Fomento del empleo.....	85
CAPÍTULO 3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	97
3.1. Conclusiones	97
3.1.1. Doble desequilibrio, ocupacional y territorial.....	98
3.1.2. Alcance e impacto agregado de las políticas activas en España.....	100
3.1.3. Evaluación microeconómica de las políticas activas: resultados generales por colectivos	101
3.1.4. Evaluación microeconómica de las políticas activas: resultados por programas.....	102

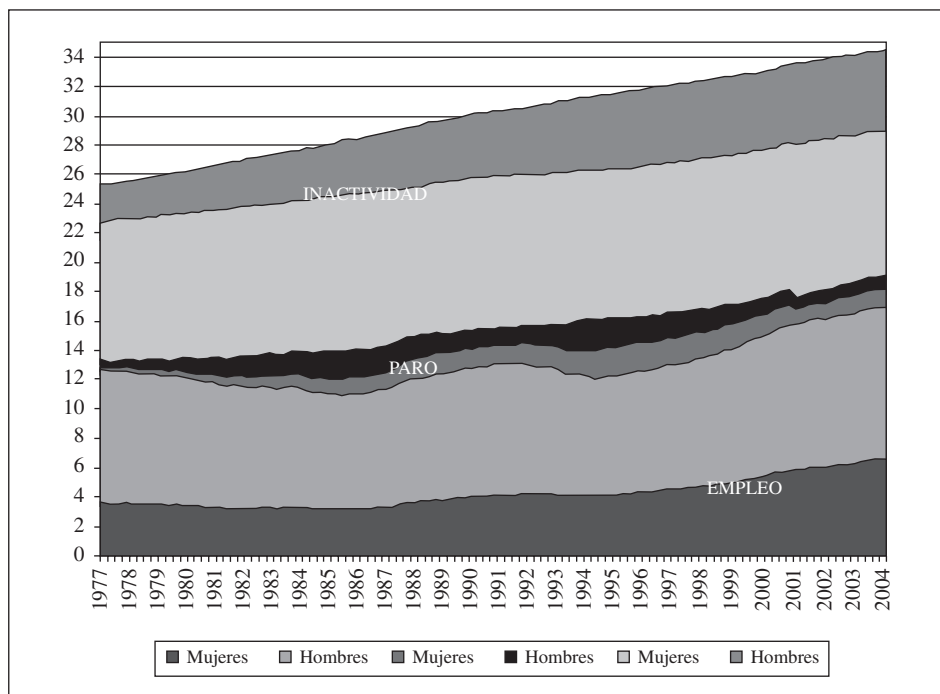
3.2. Propuestas	106
3.2.1. Sobre el conjunto de las políticas activas de empleo.....	107
3.2.2. Sobre la intermediación y el apoyo a la búsqueda de empleo	111
3.2.3. Sobre la formación	114
3.2.4. Sobre el fomento del empleo	115
ANEXO. GASTO Y PARTICIPANTES EN LAS 47 PRINCIPALES ACTUACIONES DE POLÍTICA DE EMPLEO EN ESPAÑA, 2002	117

INTRODUCCIÓN

En los últimos 25 años, el mercado de trabajo español ha experimentado notables cambios en su configuración, entre los que cabe destacar la rápida e intensa incorporación de las mujeres a la población activa, el progresivo retraso en el primer acceso de los jóvenes al ámbito laboral (asociado a un continuo aumento en el nivel formativo medio de las sucesivas cohortes que proceden a ese acceso), que se combina con una cada vez más temprana edad de salida de la actividad, y un fuerte cambio en la composición sectorial y ocupacional de la población activa, en la que continuamente cobran mayor importancia en términos relativos las actividades de servicios (mientras retroceden, en los mismos términos, las de carácter industrial y, muy especialmente, las del sector primario) y las ocupaciones que requieren un mayor grado de cualificación y que comportan más responsabilidad o autonomía sobre el propio trabajo.

En el contexto sociodemográfico español, estos rasgos, que en buena parte son resultado del proceso de cambio estructural de la economía (común por lo demás a todos los países desarrollados), se han traducido en la consolidación, pese al sólo discreto aumento de la población activa, de un desequilibrio básico en el mercado de trabajo: un notable volumen de paro, cuyo carácter estructural se aprecia tanto en la importancia del desempleo de muy larga duración como, sobre todo, en su comportamiento a lo largo del ciclo económico (gráfico 1).

GRÁFICO 1
POBLACIÓN DE 16 Y MÁS AÑOS POR SEXO Y RELACIÓN
CON LA ACTIVIDAD, 1977-2004
 (Millones de personas, trimestres)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Ahora bien, distintos informes del CES y sucesivas ediciones de su Memoria anual han ido dando cumplida cuenta de las importantes diferencias que se observan en la participación laboral y en la composición del paro cuando se atiende a algunos perfiles básicos, tanto de las personas como de los empleos que habían venido ocupando los parados antes de incurrir en esa situación (sexo, edad y formación, por una parte, y ocupaciones y actividades económicas, por otra). A tales diferencias se añade la desigual incidencia del desempleo en las diferentes regiones españolas, que también ha sido tratada de modo extenso en distintos trabajos anteriores del CES. Todas estas circunstancias permiten hablar de desequilibrios en el mercado de trabajo.

Una forma de evaluar estos desequilibrios es comparar las vacantes no cubiertas y el desempleo, entendiendo que aproximan, respectivamente, el exceso de

demanda y el exceso de oferta en el mercado, atendiendo más a su evolución conjunta que a la concreta relación paro/vacantes existente en cada momento. El fundamento de esta evaluación reside en un predicado básico de la teoría económica convencional, según el cual la expansión de la economía producirá un aumento en las vacantes y una reducción del paro, y la desaceleración económica reducirá las vacantes y elevará el desempleo. Claro que siempre coexistirán cierto número de vacantes y de desempleados, porque la cobertura de cada vacante y la consecución de cada empleo requieren un cierto periodo de búsqueda, pero en general cabe esperar que las vacantes y el paro se muevan en dirección contraria a lo largo del ciclo económico. De otro lado, fuertes perturbaciones en el ciclo generarán desfases temporales entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, pero la mayor o menor magnitud y persistencia de esos desfases también indicarán la peor o mejor capacidad de ajuste en dicho mercado, y la presencia de desequilibrios de carácter estructural.

El instrumento más usado para esta evaluación se conoce como *curva de Beveridge*. Ésta se traza a partir de los pares de valores que en cada momento arrojan las tasas de vacantes y de desempleo¹, y debe mostrar pendiente negativa, es decir, debe mostrar aumentos de aquéllas acompañados de descensos de éstas, y viceversa. Cuanto más alejada del origen de coordenadas se encuentre la curva, peor será la capacidad de ajuste del mercado de trabajo, y mayor atención habrá que prestar a la presencia de desequilibrios.

Aunque no es sino una aproximación, porque la información disponible sobre vacantes en España se refiere casi exclusivamente a las ofertas que gestionan los servicios públicos de empleo, y la cobertura de éstas es muy baja en relación al total de ofertas de puestos de trabajo, se ha trazado en el gráfico 2 la *curva de Beveridge* correspondiente a España para el periodo 1988-2002.

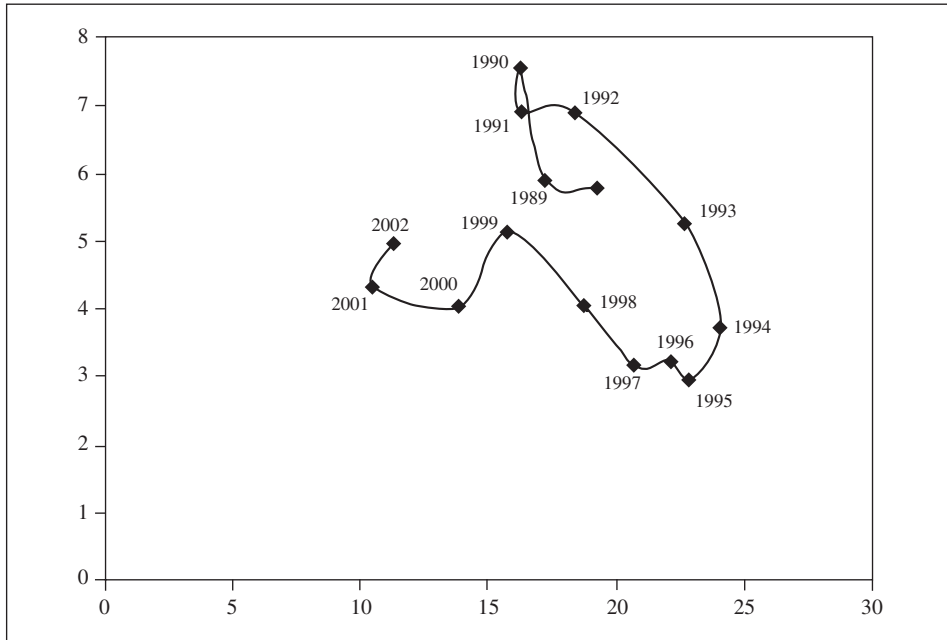
Para interpretar sus resultados, previamente hay que recordar su estrecha relación con el ciclo económico, y la dificultad de discernir con claridad lo que son movimientos a lo largo el ciclo de lo que son cambios de otro tipo en los desplazamientos de la curva. Asimismo, es posible que el efecto de la temporalidad, en cuanto produzca rotación entre paro, empleo e inactividad, haya impulsado evoluciones más rígidas de estos resultados. En todo caso, el trazado parece sugerir que en el último periodo expansivo (1997-2000) la capacidad de ajuste fue mejor que en el anterior (1988-1990); entre 2001 y 2002 se observa un sustancial aumento en la tasa de vacantes y al mismo tiempo un repunte en el desempleo. Este problema repercute tanto en las empresas —que ven limitado su potencial

¹ Véase, por ejemplo, un reciente estudio del Banco Central Europeo para nueve países de la eurozona, incluida España: European Central Bank, *Labour market mismatches in the euro area countries*, 2002.

GRÁFICO 2

PARO REGISTRADO Y VACANTES PARA ESPAÑA, 1988-2002

(Parados en porcentaje de la población activa y ofertas pendientes en porcentaje de las ofertas gestionadas)


 Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*; MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

de crecimiento y competitividad— como en los trabajadores, que ven dificultado su acceso al empleo y a las ocupaciones en las que quieren trabajar. Así, los desequilibrios que se observan en el mercado de trabajo español son, sin duda, producto de factores presentes en la configuración de la oferta y la demanda que concurren en ese mercado (que se irán tratando a lo largo del capítulo 1), pero su volumen concreto también responde, en una parte no despreciable, al propio conjunto de mecanismos e instituciones, en el sentido social del término, que conforman ese mercado.

Dicho en otras palabras, la conexión entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo se concreta en la realidad en una serie de mecanismos, en los que intervienen diversos agentes; cuando hay desajustes en esa conexión se produce una situación que podría describirse como un tipo de «fallo de mercado», cuyos resultados pueden ilustrarse en el caso de España con la presencia simultánea

y significativamente elevada de puestos de trabajo vacantes y personas disponibles para trabajar que reúnen las aptitudes y cualificaciones necesarias para el desempeño de esos puestos. Por esta razón, el presente informe atenderá a los desequilibrios presentes en el mercado de trabajo español y a las políticas activas capaces de reducirlos, pero también a los fallos de ajuste que se deriven de las características y funcionamiento del sistema público de intermediación laboral.

En definitiva, el mercado de trabajo español presenta una serie de desequilibrios: paro estructural relativamente alto y participación laboral relativamente baja, que se concentran claramente en algunos grupos de población y en algunos territorios. Por tanto, es necesario indagar no sólo los factores que explicarían la persistencia del desempleo, sino también —y sobre todo— los que subyacen a su distribución.

De ahí el interés directo por examinar las políticas que inciden sobre el empleo, entendiendo por tales en un sentido económico amplio desde aquellas que persiguen fomentar la demanda hasta las destinadas a anticipar y a configurar una oferta capaz de responder a los requerimientos del sistema productivo. Ahora bien, la amplitud de este concepto llevaría a incluir en el estudio prácticamente todas las medidas de política económica y muchas de política social.

Así, por ejemplo, en el Informe de evaluación de la Estrategia Europea de Empleo se estudiaron los efectos de la fiscalidad, tanto sobre la oferta de trabajo (estudiando el efecto de la reforma del IRPF en 1997) como sobre su demanda (atendiendo al grado de elasticidad de ésta al volumen de las cotizaciones sociales). Sería también de gran relevancia abordar la política educativa y la formación reglada en el contexto del empleo y la integración social, dado que (como vienen poniendo de manifiesto las memorias anuales del CES) un primer factor de desequilibrio ocupacional en el mercado de trabajo español es el referido a los niveles comparativamente bajos de cualificación de la población activa, que están unidos a elementos tales como la alta tasa de abandono temprano de la escolaridad, o la escasa participación en la formación permanente. Habría que recordar igualmente la importancia de una gestión integrada de las políticas activas y las prestaciones por desempleo, o, en el caso del desempleo femenino y el bajo índice de participación laboral de las mujeres, atender a las políticas de conciliación, dado el grado de asociación entre las responsabilidades familiares y la posición de las mujeres frente al mercado de trabajo.

Ello hace aconsejable restringir el examen a las denominadas políticas activas de empleo, que serían el conjunto de medidas y actuaciones directas sobre el mercado de trabajo, destinadas, según la propia Ley 56/2003, de Empleo, a la

orientación, el empleo y la formación. El impacto de éstas en el volumen total de empleo es, lógicamente, limitado, pero su contribución a la reducción de los desequilibrios puede ser, a cambio, decisiva.

Es preciso señalar además la presencia de varias circunstancias que limitan el estudio de los desequilibrios, entre las cuales, aunque no agotan el censo, cabe destacar tres. La primera circunstancia consiste en la falta de datos suficientes sobre la demanda en el mercado de trabajo, ya que sólo se dispone de información contrastada sobre la parte correspondiente a la intermediación de los servicios públicos de empleo, y de algunas explotaciones de muestras de anuncios en prensa y en portales especializados. Hay bastantes resultados en otras fuentes para concluir con solidez que los servicios públicos sólo gestionan una pequeña parte de la demanda. La Encuesta de Coyuntura Laboral (ECL) muestra que en apenas un 15 por 100 de los casos las empresas acudieron en el año 2003 a la oficina de empleo para cubrir puestos de trabajo, porcentaje muy por debajo del correspondiente a las relaciones personales (un 22 por 100) y a las solicitudes directas (otro 22 por 100).

Se puede acudir a esos trabajos basados en anuncios en prensa y en portales especializados, pero recordando que en la ECL esa es la vía para cubrir efectivos sólo en el 15 por 100 de los casos. Por otra parte, también con los datos de la ECL es patente que esta última vía es más frecuente (21 por 100) en las grandes empresas, que acuden menos a la intermediación pública (10 por 100) y a las relaciones personales (8 por 100); a cambio, en las pequeñas empresas la vía de anuncios en prensa e Internet no llega al 11 por 100 de los casos, la de los servicios públicos se sitúa en un 20 por 100, y la de las relaciones personales se eleva hasta el 34 por 100. De esta forma, las investigaciones sobre anuncios se refieren sobre todo a grandes empresas, sus resultados (al margen de otras consideraciones) no son fáciles de complementar con los de la intermediación pública y son poco generalizables al conjunto de la demanda de trabajo.

Para lo que sí son útiles, en todo caso, es para contrastar otro tipo de sesgo presente en el perfil de la demanda de trabajo según se atienda a los datos en una u otra fuente: los datos de las ofertas de trabajo enviadas a los servicios públicos de empleo para gestión arrojaron en 2003 un 36 por 100 de ofertas para puestos de peones y otras ocupaciones sin cualificación (grupo 9 de la CNO94), un 31 por 100 para puestos que requieren cualificación de formación profesional (especialistas industriales y en el sector primario, así como técnicos y profesionales de apoyo), y algo menos de un 4 por 100 para puestos que requieren titulación universitaria de al menos primer ciclo; en cambio, el *Informe Infoempleo*

2004² dio un porcentaje de ofertas para titulados universitarios del 62,6 por 100, y para el 12,7 por 100 para titulados de nivel secundario.

La segunda circunstancia que limita este estudio estriba en la dificultad de incorporar en el estudio lo que en teoría es el factor básico de ajuste y equilibrio en los mercados, que no es sino el salario (e incluso las condiciones del puesto de trabajo en algunas circunstancias básicas, por ejemplo su propia duración), ya que se cuenta con datos sobre el salario que efectivamente pagan las empresas y perciben las personas que están trabajando, pero no sobre los niveles salariales que hay tras el volumen de oferta y demanda en el mercado de trabajo; y aún si se conocieran estos niveles, persistiría la limitación de no incorporar los factores que en cada momento determinan, para cada salario, la oferta y la demanda: costes, precios, rentas, que se evaluarán además por cada agente en términos relativos, en función de alternativas y expectativas.

La tercera circunstancia limitadora es, finalmente, la necesidad de ceñirse, dado el carácter de los datos disponibles, a un enfoque estático, cuando no sólo es evidente que los resultados del mercado de trabajo son producto, en cada momento, de un proceso continuo de transacciones entre oferta y demanda, sino también que los desequilibrios responden a procesos, también continuos, de cambios de muy largo alcance, en la economía, en la población y en la sociedad.

² *Informe Infoempleo: oferta y demanda de empleo cualificado 2004* (Círculo de Progreso, 2004). Se basa en el análisis de 143.036 ofertas publicadas entre los meses de abril de 2003 y abril de 2004, de las que 106.228 se difundieron a través de la prensa y 36.808 a través del portal de Internet. Estos informes se elaboran anualmente desde 2001 sobre la base del análisis de un amplio volumen de ofertas de empleo aparecidas en prensa de ámbito nacional, autonómico y local, y de ofertas remitidas directamente por las empresas al portal de Internet Infoempleo, especializado en este tipo de servicios.

CAPÍTULO 1

DESEQUILIBRIOS Y DESAJUSTES EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL

El estudio comparado de la evolución del paro en el área OCDE (cuadro 1) en un horizonte temporal amplio³ permite extraer algunas conclusiones relevantes para situar el caso español en el contexto internacional y europeo. Así, aunque hay suficientes rasgos diferenciales como para que no sea muy estricto hablar de un «modelo europeo», también es evidente la presencia de aspectos comunes a los mercados de trabajo de la zona euro, y en especial de dos que resultan básicos: de un lado, la persistencia del paro desde su rápida y fuerte elevación en los primeros años setenta, que ha desembocado en el fenómeno conocido como «histéresis» en la literatura económica: las etapas de crecimiento económico no bastan para absorber el paro acumulado en las crisis, de manera que en cada sucesiva fase alcista del ciclo la tasa de paro se reduce hasta un mínimo que cada vez es más alto; de otro lado (o si se prefiere en consecuencia), crece continuamente el volumen y/o el peso relativo —salvo en las crisis— del paro de larga duración, lo cual determina, a su vez, una mayor persistencia del desempleo y un mayor riesgo de elevar la tasa mínima de paro.

³ Esta evolución puede encontrarse en numerosos estudios especializados, así como en varias publicaciones de la Comisión Europea y de la OCDE en los últimos diez años. Para una síntesis especialmente clara de las conclusiones en los distintos estudios véase Julio Segura, «La reforma del mercado de trabajo español: un panorama», *Revista de Economía Aplicada*, núm. 25 (vol. IX), 2001.

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE, 1970-2003

(Tasas de paro y de paro de larga duración en porcentaje sobre la población activa)

Países	1970	1975	1983-1988		1989-1994		1995-1999		2002-2003	
	Tasa paro	Tasa paro	Tasa paro	Tasa PLD	Total	PLD	Total	PLD	Total	PLD
Alemania**	0,8	3,6	6,8	3,1	5,4	2,2	9,0	4,6	8,6	4,8
Bélgica	2,1	5,0	11,3	8,0	8,1	5,1	9,5	5,8	—	—
España	2,4	3,7	19,6	11,3	18,9	9,7	20,0	10,8	11,3	4,3
Francia	2,4	4,0	9,8	4,4	10,4	3,9	11,9	4,9	8,9	3,8
Holanda	1,0	5,2	10,5	5,5	7,0	3,5	5,1	2,4	3,1	1,1
Italia	5,3	5,8	6,9	3,8	8,2	5,3	11,7	7,4	9,0	5,1
Portugal	2,5	5,5	7,6	4,2	5,0	2,0	6,2	3,0	—	—
Austria	1,4	1,7	3,6	—	3,7	—	4,2	1,2	5,1	2,0
Reino Unido	3,0	4,5	10,9	5,1	8,9	3,4	7,3	2,6	5,1	1,1
Dinamarca	0,7	4,9	9,0	3,0	10,8	3,0	6,0	1,5	4,7	1,1
Suecia	1,5	1,6	2,6	0,3	4,4	0,4	8,8	2,8	5,2	1,0
Finlandia	1,9	2,2	5,1	1,0	10,5	1,7	12,9	3,9	9,0	2,1
Noruega	1,6	2,3	2,7	0,2	5,3	1,2	4,1	0,5	3,9	0,3
Estados Unidos	4,8	8,3	7,1	0,7	6,2	0,6	4,9	0,4	5,7	0,7
Canadá	5,6	6,9	9,9	0,9	9,8	0,9	8,6	1,2	7,6	0,7

** Hasta 1983-1988 inclusive, datos de la antigua República Federal.

Fuente: OCDE, *Labour Force Database*.

Dentro de este «modelo europeo», España se sitúa de manera constante en el grupo de países con peores resultados, aunque es preciso destacar la fuerte convergencia hacia el promedio de los datos españoles en los últimos años. Atendiendo a algunos de los principales indicadores de resultados en el mercado de trabajo en los últimos diez años (cuadro 2), la situación española puede resumirse en lo siguiente:

- Se ha reducido de forma muy considerable la distancia respecto a la media europea en cada indicador, pero en 2003 aún persiste una notable diferencia.
- La tasa de empleo española se situó en ese año a menos de 3 puntos del promedio en la eurozona; en el caso del empleo femenino, ese promedio era cerca de 8 puntos mayor que el valor para España.
- La tasa de actividad de las mujeres españolas (de entre 16 y 64 años de edad) sigue siendo una de las más bajas de la Unión Europea: cerca

CUADRO 2

INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA Y EN EUROPA, 1992-2003
 (Porcentajes)

Años/zonas	Tasa de empleo (15-64 años)	Tasa de empleo mujeres (15-64 años)	Tasa de paro (población activa)	Tasa de paro mujeres (población activa femenina)	Tasa de paro jóvenes (población activa 16 a 24 años)	Paro larga duración (población activa)
1992 UE (25)	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
UE (15)	61,2	49,7	8,9	10,5	17,6	n. d.
Eurozona (12)	59,3	46,7	8,8	11,1	18,2	n. d.
España	49,0	31,5	14,9	21,0	30,2	7,2
1995 UE (25)	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
UE (15)	60,1	49,7	10,1	11,7	20,4	4,9
Eurozona (12)	57,9	46,6	10,6	13,0	22,2	n. d.
España	46,9	31,7	18,8	25,3	37,8	10,5
1998 UE (25)	61,2	51,8	9,4	11,0	18,6	4,4
UE (15)	61,4	51,6	9,4	11,1	18,5	4,4
Eurozona (12)	59,2	48,6	10,2	12,4	20,4	n. d.
España	51,2	35,8	15,2	21,8	31,1	7,6
2001 UE (25)	62,8	54,3	8,5	9,7	17,5	3,8
UE (15)	64,1	55,0	7,4	8,6	14,6	3,1
Eurozona (12)	62,1	52,3	8,0	9,7	15,8	n. d.
España	57,7	43,0	10,6 ^b	15,4 ^b	21,4 ^b	3,9 ^b
2004* UE (25)	62,9	55,0	9,1	10,0	18,3	4,0
UE (15)	64,3	56,0	8,1	9,0	15,8	3,3
Eurozona (12)	62,4	53,5	8,9	10,2	17,1	n. d.
España	59,7	46,0	11,3	15,9	22,7	3,9

* Datos de 2003 y previsiones para 2004.

n. d. Dato no disponible.

^b ruptura en la serie (nueva definición de desempleo).

Fuente: Comisión Europea, *Employment in Europe*, 2004.

de 6 puntos menos que el promedio UE-15 en el año 2003, sólo por delante de Grecia e Italia.

- Las diferencias en el desempleo siguen siendo muy altas en el caso de las mujeres y en el de los jóvenes (en ambos casos, casi 6 puntos mayores las tasas de paro en España que en la eurozona en 2003). Por otra parte, en siete países de la UE-15 la tasa de paro se situó en 2003 por debajo del 6 por 100, en otros siete entre el 6 y el 9,5 por 100, y en España en más del 11 por 100.

- El indicador sobre el paro de larga duración se ha reducido extraordinariamente, y es en la actualidad mejor para España que en la media de la UE-15. Con todo, se sitúa cerca de 17 puntos por encima del promedio de los tres mejores resultados por países.
- Si se atiende a la incidencia del paro de larga duración por sexo, se observa que esa reducción ha sido mucho más fuerte entre los hombres. En 2003, las mujeres españolas apenas mejoraban en un punto porcentual el promedio europeo femenino en este indicador, mientras que los hombres lo mejoraban en más de 8 puntos.

Todo lo anterior permite subrayar, por una parte, que el problema del paro en España es, en buena medida, común a toda Europa, aunque presente mayor gravedad en términos relativos. Y, por otra parte, que el problema español del paro es, al menos en la actualidad, eminentemente femenino.

Entre los factores determinantes para explicar el más acusado problema del paro en España, hay que recordar el impacto combinado sobre la población activa de la fuerte incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, del agotamiento del flujo de emigrantes y del retraso, en más de un decenio con respecto a la Unión Europea, del *baby boom* español. Todo ello supuso tener que afrontar el acceso al mercado de trabajo de las generaciones más numerosas de la historia demográfica española en un momento económico distinto, que se solapó, en buena medida, con el también retrasado proceso de modernización y apertura (sobre todo a raíz de la integración en la CEE) de la economía.

Este último es precisamente otro de los factores explicativos de esos peores indicadores del mercado de trabajo en los dos últimos decenios⁴: el mayor tamaño relativo del sector primario, y el patrón de especialización de su estructura industrial (con fuerte presencia de sectores «maduros», esto es, sectores de bajo crecimiento relativo de la demanda, intensivos en empleo, y con tecnologías maduras, bien desarrolladas y extendidas) hicieron a la economía española especialmente vulnerable, primero, a las crisis del petróleo, y condicionaron, después, un ajuste más intenso para la integración en el mercado único.

Además de lo anterior, para completar el elenco de factores que explicarían el mayor paro, suele citarse al efecto coadyuvante que tuvo, hasta y durante la crisis de los primeros años noventa, la combinación de una política fiscal suave y una política monetaria fuertemente restrictiva desde el ingreso de la peseta en el Sistema Monetario Europeo con un tipo de cambio fijo sobrevalorado.

⁴ Véanse, por ejemplo, Memoria CES 1993 y Memoria CES 1994.

En ocasiones se argumenta también la contribución de otras causas, derivadas de la regulación laboral y del sistema de protección social. Este tipo de causas ha generado un amplio debate, con numerosos trabajos y estudios que apoyan sus efectos sobre el desempleo y otros tantos que los discuten. Pero lo que parece fuera de discusión en todos los estudios es, además del carácter determinante de esos factores económicos que se acaban de exponer, la concurrencia de algunas otras circunstancias, como la falta de adecuación de la cualificación de los parados a las demandas del mercado de trabajo, y la baja movilidad geográfica de la mano de obra.

1.1. DESEQUILIBRIOS Y DESAJUSTES EN LAS CUALIFICACIONES

Para el estudio de las cualificaciones, y partiendo de las limitaciones de la información disponible, se atenderá primero a la relación paro/vacantes que muestra cada una de ellas. En el cuadro 3 se recogen las tasas de paro y de vacantes en 2002. La mayor tasa de vacantes corresponde a los trabajadores cualificados en agricultura y pesca, pero no se corresponde con una tasa de paro alta, sino significativamente más baja que la general, lo que apuntaría a la escasez relativa de esta cualificación. Algo parecido, aunque es necesaria una mayor desagregación, parece ocurrir en los trabajos cualificados de la industria y la construcción. A

CUADRO 3

PARO REGISTRADO Y VACANTES POR OCUPACIONES, 2002 (Porcentajes sobre la población activa)

Grupos de ocupación	Activos (miles)	Tasas (% activos)	
		Paro	Vacantes
Total ocupaciones	18.475,6	9,6	0,7
Dirección de las empresas y de la Administración pública	1.281,4	1,8	0,1
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	2.173,8	4,0	0,3
Técnicos y profesionales de apoyo	1.867,0	5,8	0,8
Empleados de tipo administrativo	1.739,8	8,2	0,7
Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio	2.713,7	11,0	0,6
Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	640,1	4,1	2,3
Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores	3.076,2	7,0	0,9
Operadores de instalaciones y maquinaria, montadores	1.758,9	6,3	0,5
Trabajadores no cualificados	2.868,7	17,5	1,0
Fuerzas Armadas	90,7	2,9	—
Dejaron empleo hace tres años o más	265,3	—	—

Fuentes: INE, *Encuesta de Población Activa*; MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

cambio, la mayor tasa de paro corresponde a los trabajadores no cualificados, de manera que podría haber un déficit en las cualificaciones de los desempleados. Pero estos puestos presentan también una tasa de vacantes relativamente alta (la segunda más alta), de manera que en este caso, al margen del desequilibrio territorial que sin duda subyace a ellos, los datos apuntan a algún desajuste o problemas en la intermediación.

En el cuadro 4 se presentan los datos del movimiento laboral registrado en el INEM sobre paro registrado y ofertas enviadas para gestión pendientes por ocupaciones en el periodo 1999-2002, calculados como porcentajes sobre el total de paro y vacantes, respectivamente. Aquí el mayor detalle permite observar varios resultados interesantes, sobre todo el mayor peso en las vacantes que en el paro de varias categorías: la ya citada de trabajadores cualificados en agricultura, la de técnicos y profesionales, la de trabajadores cualificados en la construcción, y tres categorías de peones. Ello apunta a la escasez relativa de oferta en estas categorías ocupacionales, y despeja el sentido de la relación general entre paro y vacantes que se observa en las ocupaciones sin cualificación, pues hay también, sobre todo, un problema de desequilibrio, si se atiende al mucho más alto peso en el paro que en las vacantes que presenta la categoría de empleados domésticos y de limpieza y la de peones de la minería y las industrias manufactureras.

En definitiva, el desequilibrio en las ocupaciones se centra, actualmente, en las relacionadas con la construcción y con la agricultura, así como (aunque parece haberse reducido), en las de técnicos y profesionales. No obstante, hay que recordar que, en número, el paro y las vacantes son elevados de manera simultánea en cada caso: en las ocupaciones agrarias cualificadas, junto con casi 26.000 parados registrados en 2002 el número de vacantes se situó en cerca de 13.500; en ese mismo año la construcción recogió casi 14.000 vacantes para trabajadores cualificados (excepto operadores de maquinaria), cuando había más de 97.000 parados registrados en esa misma cualificación.

Al comparar el perfil ocupacional de los parados (de acuerdo con el último empleo que tuvieron, siempre que haga menos de tres años que cesaron en él) con el que presentan las personas con empleo, se aprecian importantes divergencias (gráfico 3) que parecen responder a distintas cualificaciones, aunque el efecto de una mayor temporalidad también puede estar tras estos datos. La mayor divergencia consiste en la mucho más baja representación entre los parados de las ocupaciones de técnicos y profesionales (grupos 2 y 3 de la CNO94), combinada con una mucho más alta de las ocupaciones que no requieren cualificación o especialización (grupo 9 de la CNO94). Pero es también apreciable el significativo mayor peso en el paro de las ocupaciones relacionadas con la hostelería y el

CUADRO 4

**DISTRIBUCIÓN DEL PARO REGISTRADO Y DE LAS OFERTAS
PENDIENTES POR OCUPACIONES, 1999-2002**
(Porcentajes sobre el total)

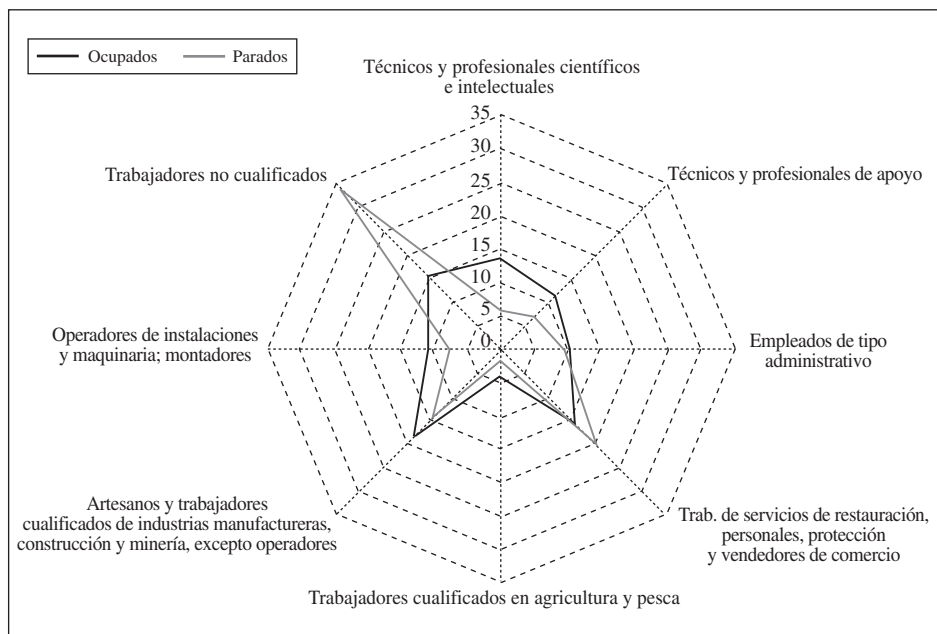
Paro y ofertas pendientes, por ocupación	Distribución por ocupaciones del paro				Distribución por ocupaciones de las ofertas				Ofertas/paro			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	1,0	1,0	1,0	1,0
Dirección de empresas y Administraciones Públicas	1	1	1	1	1	1	1	1	0,9	0,9	0,8	0,7
Técnicos y profesionales, científicos e intelectuales	8	9	9	9	6	5	5	5	0,7	0,6	0,5	0,6
Técnicos y profesionales de apoyo	7	7	7	7	16	13	11	11	2,4	1,9	1,5	1,5
Operadores de máquinas de oficina	11	11	11	10	3	4	6	4	0,3	0,3	0,5	0,4
Otros empleados de tipo administrativo	4	4	4	4	6	4	5	4	1,5	1,2	1,2	1,2
Trabajadores servicios de restauración	4	4	4	4	5	5	5	5	1,3	1,3	1,2	1,3
Trabajadores de servicios personales, protección y seguridad	6	6	6	6	3	3	3	4	0,4	0,5	0,5	0,6
Dependientes de comercio y asimilados	10	10	10	10	4	4	4	4	0,4	0,4	0,3	0,4
Trabajadores cualificados en actividades agrícolas	2	2	2	2	8	13	12	10	5,1	8,2	7,1	6,4
Trabajadores cualificados en otras actividades agrarias y pesca	0	0	0	0	0	0	1	1	1,0	1,6	1,9	2,6
Trabajadores cualificados en construcción, excepto operarios de maquinaria	6	6	6	6	11	11	11	11	1,6	1,8	1,8	1,8
Trabajadores cualificados en industria de extracción, metalúrgica, construcción, maquinaria	3	3	3	3	8	6	6	7	2,6	2,0	2,1	2,4
Trabajadores cualificados en industria, artes gráficas, textil, confección, alimentación, artes	4	4	4	4	2	2	2	3	0,6	0,6	0,6	0,7
Operadores instalación de maquinaria, montadores y conductores	7	7	6	6	7	6	6	7	1,0	0,9	0,9	1,0
Empleados domésticos y otro personal de limpieza de interiores de edificios	10	10	10	10	3	3	4	5	0,3	0,3	0,4	0,6
Otros trabajadores no cualificados de comercio y otros servicios	2	2	2	2	2	2	2	2	1,3	1,3	1,2	1,2
Peones agricultura y pesca	0	0	0	1	2	2	4	3	5,1	4,8	7,5	5,4
Peones de la construcción	3	3	3	3	5	7	7	6	1,3	2,0	2,0	1,9
Peones de la minería e industrias manufactureras	10	10	10	10	5	5	4	4	0,5	0,5	0,4	0,3
Peones del transporte y descargadores	1	1	1	1	3	3	3	3	2,7	2,7	2,2	1,8

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

comercio, en contraste con el menor peso que tienen los trabajos cualificados en el sector primario, la industria y los transportes.

GRÁFICO 3

DISTRIBUCIÓN OCUPACIONAL DE LOS PARADOS Y LOS OCUPADOS, 2003
 (Porcentaje de cada gran grupo de ocupación sobre el total en cada caso, media anual)



Excluidos parados 3 y más años en desempleo, y ocupados en los grupos 1 (directivos Administraciones Públicas y empresas) y 0 (Fuerzas Armadas) de la CNO94.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

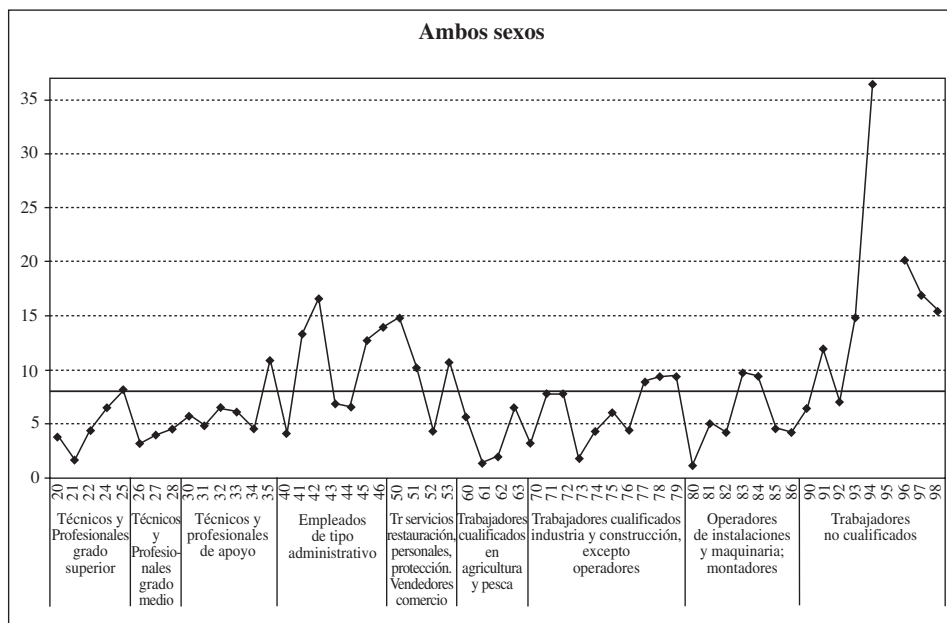
En líneas generales, puede afirmarse que el desempeño de ocupaciones sin cualificación, y también el de las relacionadas con los servicios que requieren cualificaciones básicas o medias, incrementa la probabilidad de desempleo. Podría pensarse, entonces, que tras el desequilibrio ocupacional hay cierto déficit formativo en los parados, en la medida en que su última ocupación laboral antes de incurrir en la situación de desempleo aproxime su cualificación. Pero no sólo, porque la temporalidad también es mayor en las ocupaciones con mayor peso del paro, y porque a tenor de la estructura de las vacantes que antes se presentó, hay ocupaciones sin cualificación que agrupan un importante número de ellas. Deben combinarse, por tanto, otros problemas, principalmente la distribución territorial y la eficacia en la intermediación.

Conviene, de todas formas, detallar más las ocupaciones en la comparación del perfil del desempleo y el empleo, porque el estudio de esos perfiles cuando se desagregan a dos dígitos (resultando un total cercano a 60) las ocupaciones de la CNO94 refleja situaciones bien distintas dentro de los mismos grupos (gráfico 4), y lleva a pensar que no se trata tanto de un déficit de cualificación en los parados como de pérdida de «valor» de las cualificaciones adquiridas cuando trabajaban. Así, por ejemplo, entre los empleados de tipo administrativo, la tasa de paro de los operadores de máquinas de oficina (taquígrafos, mecanógrafos y grabadores de datos) es un 16,6 por 100, significativamente mayor que el promedio, y la correspondiente a los empleados en servicios contables, financieros y de logística es un 4 por 100, significativamente más baja que dicho promedio. Entre las ocupaciones sin cualificación, que presentan en general tasas más altas, la tasa de paro en los peones agropecuarios es cinco veces mayor que los empleados de hogar y personal de limpieza de oficinas, y casi dos veces más alta que la correspondiente a los peones de la construcción.

GRÁFICO 4

TASAS DE PARO POR OCUPACIONES, 2003

(Porcentaje de cada ocupación sobre el total considerado, CNO94. Paro experto menos de 3 años en desempleo según último puesto de trabajo, media anual)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Once ocupaciones concretas (cuadro 5) presentan una tasa de paro significativamente más alta que el promedio (lo que implica su mayor peso relativo entre los desempleados que entre los ocupados), y otras veinte exhiben una tasa

CUADRO 5
**OCUPACIONES CON MÁS PARO Y OCUPACIONES DINÁMICAS
 CON MENOS PARO, 2003**

(Clasificación a dos dígitos según la CNO94)

Altas tasas de paro en 2003		Tasa paro (% P. Activa)	
94	Peones agropecuarios y de la pesca	36,5	
96	Peones de la construcción	20,1	
97	Peones de las industrias manufactureras	16,9	
42	Operadores de máquinas de oficina	16,6	
98	Peones de transporte y descargadores	15,4	
93	Otros trabajadores no cualificados en otros servicios	14,9	
50	Trabajadores de los servicios de restauración	14,7	
46	Cajeros, taquilleros y otros asimilados, en trato directo con público	14,0	
41	Empleados de bibliotecas, correos y asimilados	13,4	
45	Empleados de trato directo con el público en agencias de viajes, receptionistas y telefonistas	12,8	
91	Empleados domésticos y otro personal de limpieza de interior de edificios	12,0	
Bajas tasas de paro en 2003 y aumento del empleo en el periodo 2001-2003		Tasa paro (% P. Activa)	Var. empleo (%)
21	Profesiones asociadas a titulaciones de 2.º y 3.º ciclo universitario y afines en ciencias naturales y sanidad	1,6	5,4
26	Profesiones asociadas a titulaciones de 1.º ciclo universitario y afines en ciencias físicas, químicas, matemáticas, ingeniería y asimilados	3,1	8,6
70	Encargados de obra y otros encargados en la construcción	3,1	12,9
20	Profesiones asociadas a titulaciones de 2.º y 3.º ciclo universitario y afines en ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería	3,7	10,7
27	Profesiones asociadas a titulaciones de 1.º ciclo universitario y afines en ciencias naturales y sanidad, excepto ópticos, fisioterapeutas y asimilados	3,9	10,8
86	Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera	4,2	11,1
52	Trabajadores de servicios de protección y seguridad	4,2	6,2
28	Profesiones asociadas a titulaciones de 1.º ciclo universitario y afines en la enseñanza	4,4	9,7
34	Técnicos y profesionales de apoyo a la gestión administrativa	4,5	12,1
31	Técnicos y profesionales de apoyo de las ciencias naturales y de la sanidad	4,7	26,5

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*. Tablas anuales [www.ine.es/inebase].

de paro significativamente más baja (que, a su vez, implica lo contrario). Pero entre estas últimas sólo en diez crece el empleo, y este es un dato muy relevante, pues en las otras diez las salidas de la ocupación se traducen en inactividad y no en paro (lo que explica la combinación de una tasa de paro muy baja con una progresiva menor ocupación), de manera que sus muy bajas tasas de paro no apuntan a un desequilibrio en el mercado, sino al «agotamiento» de ese tipo de ocupaciones.

El estudio de las ocupaciones por sexo refleja una pauta para hombres y para mujeres bastante similar a la descrita. La falta de significación en los datos de bastantes grupos de población activa femenina con este nivel de detalle limita la comparación, pero se observa el mismo tipo de comportamiento en casi todos los grupos más importantes desde el punto de vista del volumen de población activa que representan. Es decir, en cada uno de estos grupos, una tasa de paro masculina significativamente baja respecto al promedio entre los varones tiene en correspondencia una tasa de paro femenina del mismo tipo, y las tasas de paro más altas entre los varones se observan en los mismos grupos que las tasas de paro más altas entre las mujeres, aunque desde luego estas últimas son casi siempre mucho más altas que las de los hombres en el mismo grupo.

Llama la atención, en todo caso, la presencia de algunos grupos en los cuales lo que se observa es lo contrario: una tasa de paro masculina relativamente baja y una tasa de paro femenina relativamente alta, o viceversa. Muchos de ellos son poco numerosos en población activa en uno de los sexos y mucho más en el otro: cajeros, taquilleros y asimilados, por ejemplo, donde hay una clara especialización femenina y donde la tasa de paro de las mujeres es alta y la de los hombres no; o conductores, donde la más baja representación femenina se traduce en una tasa de paro de las mujeres muy baja (de las más bajas entre las mujeres), y no entre los hombres. Pero también se da esta circunstancia, aunque de forma más suave, en el caso de los trabajadores cualificados en las industrias de la alimentación, bebidas y tabaco, donde la tasa de paro masculina es más baja que la media y la femenina más alta.

En definitiva, la aproximación al desequilibrio ocupacional muestra sobre todo una divergencia entre los perfiles de los parados y los ocupados que resulta de dos trazos. Por una parte, el mayor peso en el paro que en el empleo de: algunas ocupaciones asociadas a empleos de tipo administrativo y quizá en sectores manufactureros concretos, que afecta sobre todo a las mujeres; las ocupaciones de servicios de hostelería y restauración; y casi todas las ocupaciones sin cualificación, con la excepción de algunas encuadradas en el sector servicios. Por otra parte, el mayor peso en el empleo que en el paro de: las ocupaciones asociadas a titu-

laciones de grado superior y medio; las ocupaciones de técnicos y profesionales de apoyo; categorías relativamente nuevas de ocupaciones de tipo administrativo; y especialistas con alta cualificación en la construcción, entre los varones.

Hay que insistir en que no se trata sólo de cualificaciones más bajas entre los desempleados que entre los ocupados, sino distintas, y también de que incluso puede haber fenómenos más complejos, como el de la sobrecualificación de los ocupados, en el trazado de la explicación de este desequilibrio. De hecho, cuando se atiende al nivel formativo de los parados y de los ocupados (cuadro 6), aunque

CUADRO 6

ACTIVOS POR NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS, 2004

(Porcentaje de personas con cada nivel de estudios sobre el total en cada grupo de ocupación o tipo de desempleo, media dos primeros trimestres)

Activos por tipo de ocupación o tipo de desempleo	Analfabetos y sin estudios	Primaria	Secundaria 1.ª etapa/ formación e inserción laboral correspondiente	Secundaria 2.ª etapa/ formación e inserción laboral correspondiente	Formación e inserción laboral con título Secundaria 2.ª etapa	Superior
Total ocupados	0,3	19,2	29,1	20,4	0,1	30,4
1. Dirección de las empresas y de la Administración Pública	0,2	20,9	26,3	22,4	0,1	30,0
2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	0,0	0,3	0,4	2,2	0,0	93,6
3. Técnicos y profesionales de apoyo	0,0	4,0	12,9	30,4	0,2	52,5
4. Empleados de tipo administrativo	0,0	6,3	19,6	38,7	0,1	35,4
5. Servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio	0,1	16,2	36,3	30,6	0,2	16,5
6. Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	1,0	48,1	34,4	11,4	0,0	5,0
7. Trabajadores cualificados industria manufacturera, construcción, minería (excepto operadores)	0,3	28,7	41,1	16,6	0,2	13,1
8. Operadores de instalaciones y maquinaria, montadores	0,3	25,8	45,5	18,1	0,2	10,3
9. Trabajadores no cualificados	1,4	35,8	41,5	14,3	0,1	6,9
0. Fuerzas Armadas	0,0	3,8	23,4	43,4	0,5	28,9
Total parados	0,9	20,7	34,4	20,7	0,2	23,1
1. Paro experto menos de 3 años	0,8	21,0	35,9	20,5	0,1	21,5
2. Paro experto 3 o más años	1,1	25,7	35,8	19,7	0,4	17,2
3. Demandantes 1.º empleo	1,2	14,8	25,7	22,2	0,3	35,8

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

los primeros presentan un nivel promedio algo más bajo que el correspondiente al total de ocupados, también se observan diferencias —incluso más acusadas— entre los distintos grupos de ocupación, y entre los parados de acuerdo con su experiencia laboral previa y con el tiempo que llevan en desempleo. Entre los ocupados, cada grupo de ocupación parece presentar un perfil formativo básico distinto, con rasgos llamativos en algunos casos (como el 35 por 100 de los empleados de tipo administrativo que ha completado estudios superiores), y no siempre resultante en un nivel mayor que el de los desempleados.

Aun recordando que se trata de una perspectiva muy centrada en el estudio de oferta y demanda laboral para titulados universitarios, es interesante completar lo anterior con algunos datos procedentes del antes citado *Informe Infoempleo 2004*. La composición del conjunto de ofertas de empleo en las que se requiere un nivel de estudios universitarios presenta tres rasgos, a partir de estos datos, que merecen ser destacados:

En algo más de un tercio de los casos no se especifica una carrera concreta o especialidad académica, sino que se formula el requisito de un nivel académico. Un 10,7 por 100 de las ofertas solicitaban titulados de nivel superior (cualquier licenciado o ingeniero), un 9,8 por 100 titulados de nivel medio (cualquier diplomado o ingeniero técnico), un 7,4 por 100 cualquier ingeniero técnico, y un 6,1 cualquier diplomado.

En el resto de los casos, que ascendía a un 66 por 100 de las ofertas a titulados universitarios, el detalle de las diferentes áreas o «familias» de titulaciones muestra el predominio de la demanda de carreras técnicas (ingenierías y arquitectura), que vienen requiriéndose en los últimos años en un 60 por 100 de las ofertas. En un 30 por 100 de las ofertas se solicitaba una formación universitaria en el área económica, jurídica y social. Las carreras de ciencias experimentales y sanitarias eran requeridas tan sólo en el 8 por 100 de estas ofertas; mientras que las ofertas de empleo en las que se pide una titulación de humanidades rondan el 2 por 100.

En el grupo de las diez carreras más demandadas vienen figurando, de manera muy habitual y también en este orden por frecuencia en que son requeridas, un conjunto de carreras técnicas de grado medio (arquitectura técnica, ingenierías técnicas en las ramas de industriales y de obras públicas), un grupo de carreras de economía y gestión (licenciaturas en administración y dirección de empresas en economía y en derecho, y diplomaturas en ciencias empresariales) y algunas carreras técnicas de grado superior (ingenierías industriales y de caminos superiores, arquitectura). Estos tres grupos suponen cerca del 50 por 100 de

esas ofertas. El resto de las titulaciones no suponen más de un 2 por 100 de las ofertas.

Por otro lado, la comparación de esta distribución de las ofertas para titulados en las que se especificaba la titulación requerida con la que arrojaron los datos de graduados en esas mismas titulaciones (cuadro 7) proporciona cierta base para suponer que se dan algunos desequilibrios en este segmento del mercado de trabajo. Habría sobre todo una distancia elevada entre las escasas ofertas a «otras titulaciones» (Humanidades, Ciencias de la Información...) y el número relativo de nuevos graduados. Pero también pueden destacarse las distancias entre

CUADRO 7

OFERTAS DE EMPLEO PARA TITULADOS Y NUEVOS GRADUADOS, 2003-2004

Titulaciones	% Oferta total para titulados universitarios A	% Ofertas a titulados con requisito de especialidad B	% Titulados universitarios graduados en el año C	Diferencia B-C
Cualquier Diplomado o Ingeniero Técnico	9,8			
Cualquier Licenciado o Ingeniero	10,7			
Cualquier Ingeniero Técnico	7,4			
Cualquier Ingeniería	6,1			
Arquitecto Técnico	8,4	12,7	1,8	10,9
Administración y Dirección de empresas	6,2	9,3	7,3	2,0
Economía	5,4	8,2	3,4	4,8
Ingeniero Técnico Industrial	5,4	8,2	4,4	3,7
Ingeniero Técnico de Obras Públicas	4,8	7,3	0,7	6,6
Ciencias Empresariales	4,7	7,0	6,1	0,9
Ingeniero Industrial	4,0	6,0	2,5	3,6
Ingeniero de Caminos	3,2	4,9	0,8	4,1
Arquitecto	3,0	4,5	1,7	2,8
Medicina	2,8	4,2	2,0	2,2
Derecho	2,7	4,0	11,3	-7,2
Química	1,2	1,8	1,8	0,1
Ingeniero Informático	1,0	1,6	1,4	0,2
Biología	1,0	1,6	1,9	-0,3
Marketing	0,9	1,4	sd	sd
Ingeniero Técnico Informático	0,8	1,2	3,0	-1,9
Ingeniero Químico	0,8	1,1	0,3	0,8
Ingeniero de Telecomunicaciones	0,7	1,1	1,1	0,0
Relaciones Laborales	0,7	1,1	3,9	-2,9
Ingeniero Técnico de Telecomunicación	0,6	0,9	1,3	-0,4
Otras titulaciones	7,8	11,8	43,2	-31,4

Fuente: *Informe Infoempleo 2004: oferta y demanda de empleo cualificado* (Círculo de Progreso, 2004) y elaboración propia.

ofertas de empleo y nuevos graduados en varias titulaciones más concretas: el porcentaje sobre el total de ofertas estaba claramente por encima del porcentaje sobre el total anual de graduados universitarios en el caso de los arquitectos técnicos, los ingenieros técnicos de obras públicas y los ingenieros de caminos; y claramente por debajo en el caso del Derecho, Ciencias Empresariales, Relaciones Laborales e Ingeniería Técnica Informática. Este tipo de desajuste entre especialidades dentro de un mismo nivel de cualificación también se ha observado, en distintas ediciones de la Memoria del CES, en la formación profesional.

1.2. DESEQUILIBRIOS Y DESAJUSTES TERRITORIALES

Las memorias anuales del CES sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación han abordado la persistente diferencia en los resultados regionales del empleo y del paro, que constituyen uno de los desequilibrios más subrayables en el mercado de trabajo español. Esta es una preocupación repetidamente señalada por el CES, bien sustentada, por lo demás, en las observaciones de los sucesivos informes conjuntos sobre el empleo de la Unión Europea, que insisten, por una parte, en recordar la pertinencia de adoptar medidas adicionales en la política española de empleo para tratar de reducir estos desequilibrios y reiteran, por otra parte, la necesidad de completar la modernización de los servicios públicos de empleo e incrementar la coordinación entre los servicios de empleo regionales buscando un equilibrio adecuado entre el desarrollo regional y la movilidad geográfica y funcional.

En la Memoria CES 1997 y en la Memoria CES 2002, así como en el Informe CES 1/2000, *La movilidad geográfica*, se trazó la cuantificación de algunos indicadores que aproximan esa dispersión regional, y se abordó un prolijo examen de los factores que podían explicarla, centrándose las primeras en los rasgos diferenciales de cada territorio (económicos, demográficos y sociales), y el segundo abordando otros aspectos institucionales que podían condicionar un nivel relativamente bajo de movilidad geográfica de la mano de obra, factor este último capaz de explicar la persistencia y magnitud de las diferencias territoriales.

Todos los estudios anteriores del CES sobre esta cuestión parten, en síntesis, del siguiente razonamiento: los principales indicadores del mercado de trabajo español exhiben una amplia dispersión territorial, que no puede explicarse sin acudir a múltiples factores; si, como es lógico, los factores económicos tienen una importancia decisiva, la convergencia regional en niveles de renta y en composición de las actividades productivas en los últimos veinticinco años deberían haber reducido esa dispersión; por otra parte, la posibilidad de la población de

desplazarse en busca de mejores oportunidades de empleo debería haber actuado en la misma dirección; así, hay que preguntarse si efectivamente se ha reducido la dispersión regional y, en caso contrario, por qué.

Una de las formas más simples de acercarse a la primera pregunta es observar la evolución temporal de dispersión en las tasas de empleo y paro regionales, cuidando de adoptar algún tramo de edades que reduzca el efecto de las notables diferencias en la composición demográfica que presentan las Comunidades Autónomas en este último aspecto. Al observar esta evolución, los citados estudios del CES han constatado que las diferencias regionales no se acortan de manera sostenida, porque han tendido a reducirse en etapas de crisis (porque se han reducido casi todas las tasas de empleo y han crecido todas las tasas de paro) pero han tendido a aumentar más aún en etapas expansivas (porque las tasas de empleo han crecido de manera desigual y no se han reducido sustancialmente algunas tasas de paro). En todos los casos se observa, además, que las posiciones relativas se han mantenido, configurando un *ranking* estable de resultados en los mercados de trabajo regionales. En un extremo figura el grupo compuesto por Baleares, Navarra y Madrid, en el que se dan tasas de empleo mucho más altas y tasas de paro relativamente bajas, y en el otro extremo se sitúan básicamente Andalucía y Extremadura, donde las tasas de empleo son más bajas y las correspondientes al paro destacadamente más altas.

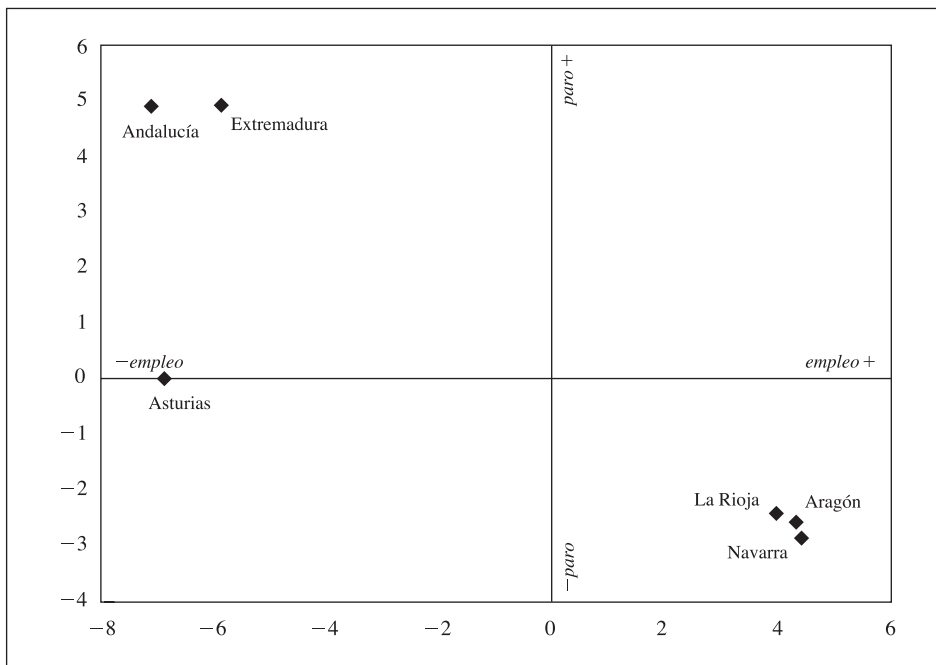
A este respecto, la Memoria CES 2003 subrayó que la fuerte creación de empleo desde 1996 no había acortado sustantivamente las distancias en tasas de empleo y en tasas de paro de las Comunidades Autónomas mejor y peor situadas. Para ilustrar esas diferencias, se observaron de manera conjunta las tasas de empleo y de paro entre 25 y 54 años en las Comunidades Autónomas, seleccionando aquéllas que presentan diferencias significativas respecto al promedio en uno y/o en otro indicador, y de manera separada para hombres y mujeres, porque los resultados son bien distintos según el sexo.

En el caso de los varones (gráfico 5), las peores posiciones continuaron correspondiendo en 2003 a Andalucía y a Extremadura, que combinaron tasas de paro significativamente más altas (5 puntos por encima de la media) y tasas de empleo significativamente más bajas (7 y 6 puntos menos, respectivamente, que la media de las Comunidades Autónomas). Asturias, por su parte, presentó una posición de menos empleo (7 puntos menos que la media), pero con un paro que no resultaba significativamente distinto del promedio español. En el otro extremo, La Rioja, Aragón y Navarra combinaron tasas de empleo más altas y tasas de paro más bajas (también de manera significativa) que el promedio.

GRÁFICO 5

MEJORES Y PEORES POSICIONES EN EMPLEO Y PARO MASCULINO, CCAA, 2003

(Tasas de empleo y/o de paro con valores significativamente distintos de la media.
Promedio anual)

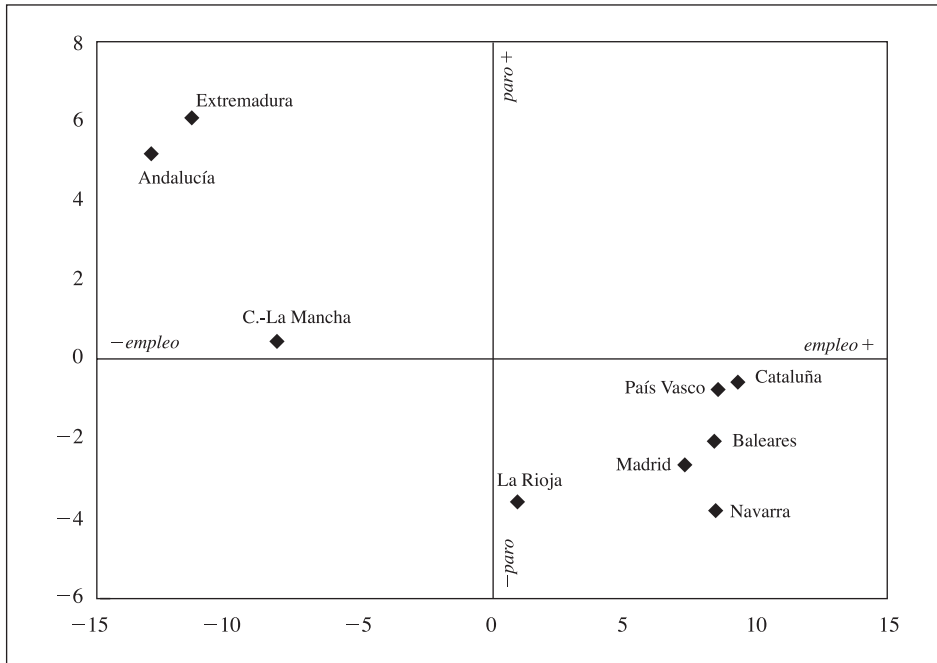


Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

En el caso de las mujeres (gráfico 6), fue mayor en 2003 el número de Comunidades Autónomas con valores significativamente distintos de la media de empleo y paro, lo que habla de una mayor dispersión de los resultados, o si se prefiere de una mayor variedad territorial, en el empleo y el paro femeninos (quizá asociada a su más amplia distribución por actividades económicas). Pero, además, no se trata siempre, incluso en las mejores y en las peores posiciones, del mismo grupo de territorios que entre los hombres. Además de Navarra, Madrid y Baleares fueron las mejor situadas en empleo y paro femeninos, y el País Vasco y Cataluña las que presentaron mejores posiciones en empleo, pero no en paro; Andalucía y Extremadura ocuparon a su vez, como entre los varones, las peores posiciones en empleo y paro, pero fue Castilla-La Mancha, y no Asturias, la tercera región con una tasa de empleo significativamente por debajo de la media.

GRÁFICO 6

MEJORES Y PEORES POSICIONES EN EMPLEO Y PARO FEMENINO, CCAA, 2003
 (Tasas de empleo y/o de paro con valores significativamente distintos de la media.
 Promedio anual)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, datos oficiales metodología 2002 [www.ine.es/inebase].

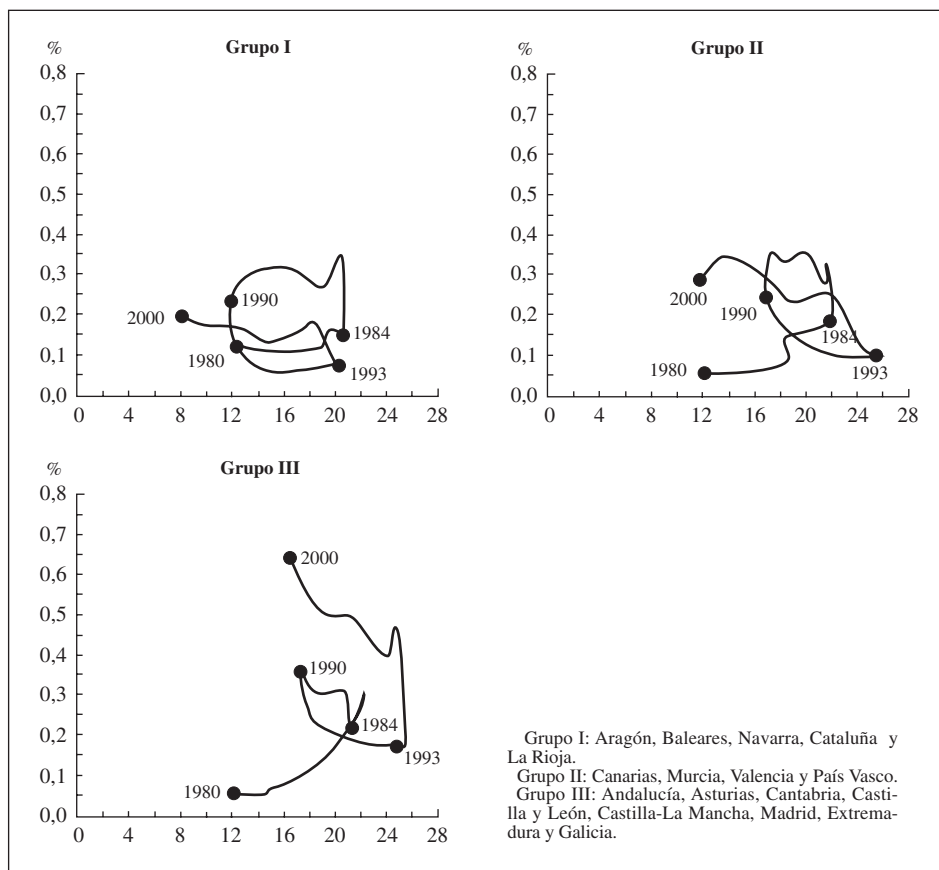
Una vez comprobada la presencia de esta dispersión territorial en los datos de empleo y paro, es preciso ver el distinto comportamiento de la relación paro-vacantes en cada región para avanzar en el sentido de este desequilibrio. Aun reiterando las limitaciones de los datos y las necesarias cautelas para interpretar los resultados, esta relación puede indicar que hay no sólo un problema de alto diferencial de paro, sino también un problema de demanda de trabajo no cubierta, que modulará el desequilibrio de manera distinta si se da en regiones con bajo nivel de paro o si se da también en regiones con paro elevado: sólo en el primer caso, por ejemplo, se reforzaría la base para hablar de un problema de movilidad territorial de la mano de obra y/o de un problema en la conexión de los distintos servicios públicos de empleo.

Con datos para el periodo 1980-2000, un trabajo del Servicio de Estudios del Banco de España concluye que el comportamiento de la relación paro-vacantes

en las distintas regiones españolas podría agruparse en tres grupos (gráfico 7). En el primero de ellos, compuesto por las regiones más dinámicas, con menores tasas de paro y de inactividad, la última etapa expansiva (1993-2000) se habría reflejado en una mayor reducción del desempleo sin un fuerte aumento en las tasas de vacantes. En el segundo grupo la reducción del desempleo habría sido algo menor, y en cambio la tasa de vacantes habría crecido más. Y en el tercero, afectado por las tasas de paro más elevadas al final del periodo estudiado, se habría producido la menor reducción de éstas y el mayor aumento en las vacantes

GRÁFICO 7

CURVA DE BEVERIDGE POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1980-2000
(Desempleo y vacantes en porcentajes sobre la población activa)



Fuente: Pilar García Perea, «Desempleo y vacantes: una aproximación a los desajustes del mercado de trabajo». Banco de España, *Boletín Económico*, septiembre 2001.

no cubiertas. Se trata, entonces, de regiones que presentan desequilibrios en sus mercados de trabajo.

Los resultados correspondientes a los años 2000-2004 indican que comportamiento ha sido similar al del periodo anterior. En ellos destacan las posiciones de Extremadura, con las mayores tasas de paro y de vacantes, y Baleares, con tasas de paro entre las más bajas del total y con las menores tasas de vacantes. Al margen de posibles problemas en la información, es llamativo que Cataluña, con una tasa de paro casi igual a la de Baleares arroje una tasa de vacantes mucho más alta, y que Andalucía y Asturias, con tasas de paro similares (en 2000) o claramente más bajas (en 2004) que las de Extremadura, presenten una proporción de ofertas pendientes sobre la población activa mucho más baja que la de esta Comunidad Autónoma (cuadro 8 y gráfico 8).

CUADRO 8

PARO REGISTRADO Y VACANTES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2000-2004

(Datos medios anuales de paro registrado y ofertas pendientes en porcentaje sobre la población activa)

Comunidades Autónomas	2000		2001		2002		2003		2004*	
	Paro	Vacantes	Paro	Vacantes	Paro	Vacantes	Paro	Vacantes	Paro	Vacantes
Andalucía	11,7	0,6	11,6	0,7	11,6	0,8	11,7	1,0	11,0	1,0
Aragón	6,8	0,2	6,8	0,3	7,0	0,5	6,9	0,6	5,9	0,8
Asturias	12,8	0,3	12,9	0,4	12,7	0,4	12,3	0,5	12,5	0,6
Baleares	5,7	0,2	5,9	0,2	6,3	0,3	8,7	0,2	6,3	0,2
Canarias	11,6	0,4	11,5	0,9	11,3	0,7	10,3	0,5	12,5	0,4
Cantabria	9,0	0,2	8,9	0,3	9,2	0,3	9,4	0,3	8,9	0,4
Castilla-La Mancha	10,3	0,5	10,4	0,6	10,3	0,7	10,4	0,8	10,4	0,8
Castilla y León	9,6	0,3	9,4	0,4	9,3	0,5	9,5	0,5	9,1	0,6
Cataluña	5,6	1,2	5,7	1,2	6,3	1,3	6,4	1,5	6,4	1,2
C. Valenciana	7,1	0,5	6,5	0,3	6,8	0,4	6,6	0,4	7,3	0,2
Extremadura	11,8	2,1	12,8	1,7	12,7	1,5	13,7	1,6	13,5	1,7
Galicia	11,1	0,3	11,1	0,3	11,5	0,3	11,8	0,4	11,4	0,8
Madrid	7,4	0,5	7,2	0,6	7,8	0,8	7,7	0,8	7,5	0,7
Murcia	7,3	0,4	7,3	0,6	7,1	0,5	6,7	0,6	6,5	1,0
Navarra	7,0	0,4	6,9	0,3	7,0	0,2	7,3	0,3	6,6	0,3
País Vasco	8,1	0,1	7,6	0,2	7,5	0,2	7,5	0,1	7,3	0,2
La Rioja	6,7	0,2	6,5	0,1	6,4	0,2	6,8	0,3	5,9	0,4
Ceuta y Melilla	12,0	0,2	14,8	0,3	14,7	1,0	12,5	1,4	15,0	2,4
Total España	8,7	0,6	8,6	0,7	8,8	0,7	8,9	0,8	8,7	0,8

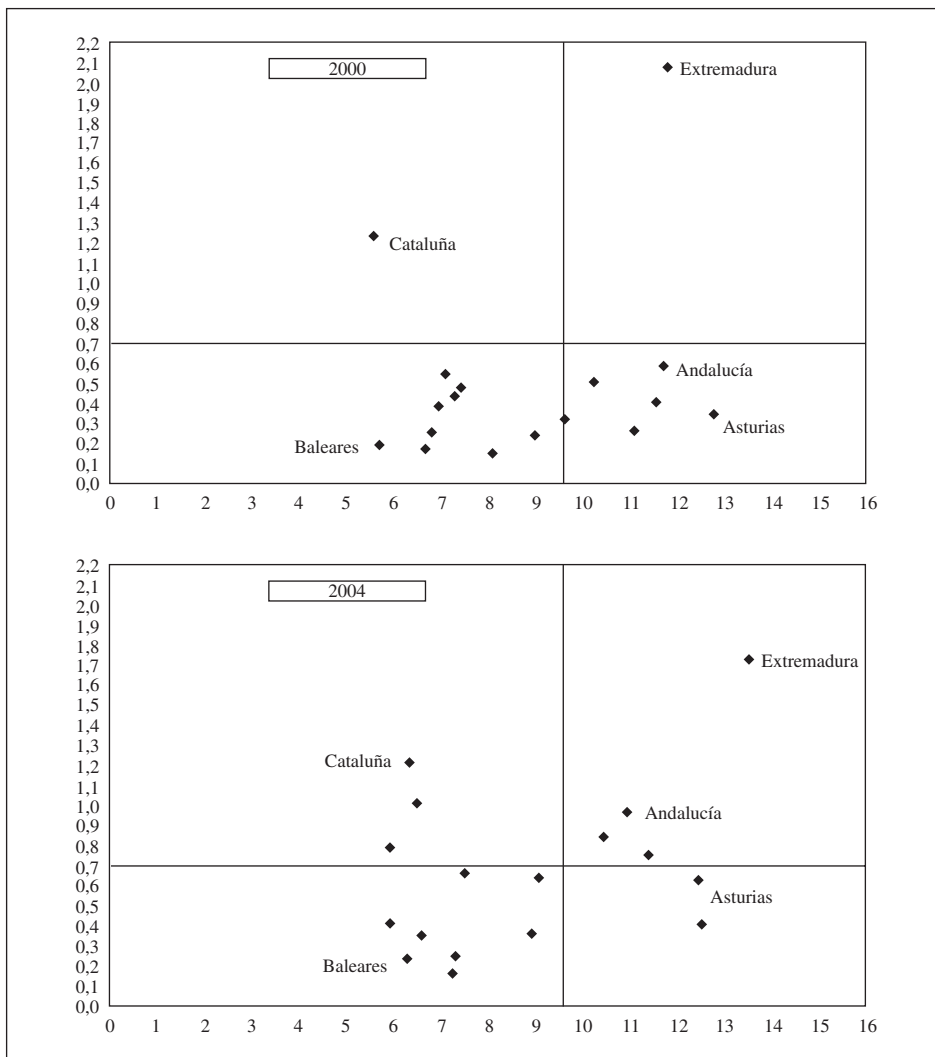
* Media enero-septiembre.

Fuentes: Paro registrado y ofertas pendientes en INEM, *Estadística de Empleo* [www.inem.es/cifras/p_estadist2.html]; Población Activa en INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

GRÁFICO 8

PARO REGISTRADO Y VACANTES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2000 Y 2004

(Datos medios anuales * de paro registrado y ofertas pendientes en porcentaje sobre la población activa)



* Año 2004, media enero-septiembre.

Fuentes: Paro registrado y ofertas pendientes en INEM, *Estadística de Empleo* [www.inem.es/cifras/p_estadist2.html]; Población Activa en INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

Al estudiar la distribución de los puestos ofrecidos pendientes de cobertura según el grupo de ocupación en 2003 (cuadro 9), puede apreciarse que en nume-

CUADRO 9

VACANTES POR OCUPACIONES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2003

(Datos medios anuales de ofertas pendientes en cada ocupación y porcentajes sobre el total)

Comunidades Autónomas	Número de vacantes en cada grupo de ocupación (CNO94)									
	Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Andalucía	31.592	263	1.274	1.186	1.124	2.283	8.875	5.217	757	10.611
Aragón	3.265	10	136	176	129	433	473	728	287	893
Asturias	2.227	2	204	153	150	374	59	552	125	609
Baleares	1.019	4	64	127	143	189	17	212	47	216
Canarias	4.360	13	540	511	417	493	201	972	149	1.064
Cantabria	816	5	78	94	44	178	23	213	51	131
Castilla-La Mancha	5.775	8	325	308	234	566	959	1.096	364	1.915
Castilla y León	5.571	8	260	296	200	862	548	1.210	416	1.771
Cataluña	46.847	563	1.928	10.281	5.556	6.464	347	9.465	4.635	7.606
C. Valenciana	7.697	44	419	656	586	1.153	475	1.804	664	1.896
Extremadura	7.251	20	206	245	121	460	4.218	923	129	929
Galicia	5.662	15	336	457	208	745	219	1.870	291	1.521
Madrid	21.103	170	1.721	2.341	2.214	3.900	329	5.295	1.424	3.709
Murcia	3.011	17	154	246	202	455	323	731	353	530
Navarra	718	1	68	66	120	103	9	142	52	156
País Vasco	1.458	3	118	152	92	290	38	286	120	360
Rioja	321	1	47	27	32	39	9	65	26	75
Ceuta y Melilla	842									
Total España	149.533	1.151	7.969	17.367	11.623	19.102	17.156	31.082	9.924	34.161
Comunidades Autónomas	Porcentaje sobre el total en cada Comunidad Autónoma									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Andalucía		0,8	4,0	3,8	3,6	7,2	28,1	16,5	2,4	33,6
Aragón		0,3	4,2	5,4	4,0	13,3	14,5	22,3	8,8	27,4
Asturias		0,1	9,2	6,9	6,7	16,8	2,6	24,8	5,6	27,3
Baleares		0,4	6,3	12,5	14,0	18,5	1,7	20,8	4,6	21,2
Canarias		0,3	12,4	11,7	9,6	11,3	4,6	22,3	3,4	24,4
Cantabria		0,7	9,6	11,5	5,4	21,8	2,8	26,0	6,3	16,0
Castilla-La Mancha		0,1	5,6	5,3	4,0	9,8	16,6	19,0	6,3	33,2
Castilla y León		0,1	4,7	5,3	3,6	15,5	9,8	21,7	7,5	31,8
Cataluña		1,2	4,1	21,9	11,9	13,8	0,7	20,2	9,9	16,2
C. Valenciana		0,6	5,4	8,5	7,6	15,0	6,2	23,4	8,6	24,6
Extremadura		0,3	2,8	3,4	1,7	6,3	58,2	12,7	1,8	12,8
Galicia		0,3	5,9	8,1	3,7	13,2	3,9	33,0	5,1	26,9
Madrid		0,8	8,2	11,1	10,5	18,5	1,6	25,1	6,7	17,6
Murcia		0,5	5,1	8,2	6,7	15,1	10,7	24,3	11,7	17,6
Navarra		0,2	9,5	9,2	16,7	14,3	1,3	19,8	7,3	21,7
País Vasco		0,2	8,1	10,4	6,3	19,9	2,6	19,6	8,2	24,7
Rioja		0,4	14,8	8,3	10,1	12,2	2,8	20,2	8,0	23,4
Ceuta y Melilla										
Total España		0,8	5,3	11,6	7,8	12,8	11,5	20,8	6,6	22,8

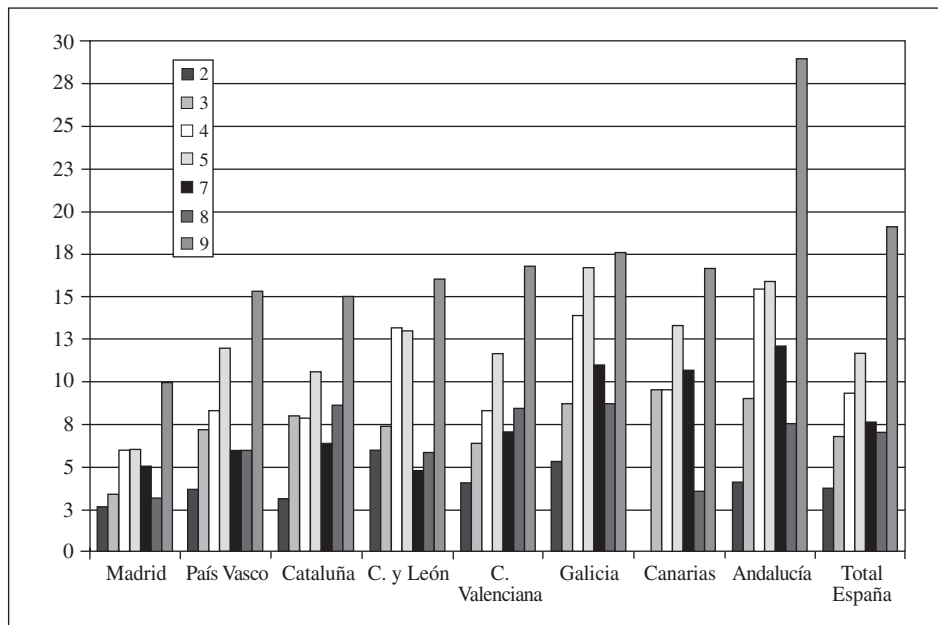
 Fuente: INEM, *Estadística de Empleo* [www.inem.es/cifras/p.estadist2.html].

rosas Comunidades Autónomas la mayor concentración se da en el grupo 9 de la CNO94 (ocupaciones sin cualificación), seguida de la correspondiente al grupo 7 (trabajadores cualificados en la industria, la construcción y la minería), lo que puede apuntar a lo mismo que antes se explicó con más detalle al atender a los desequilibrios en las ocupaciones para el total nacional.

Cuando se calculan las tasas de paro por ocupaciones en las Comunidades Autónomas con datos de la Encuesta de Población Activa (EPA)⁵, en todas se puede observar el mismo patrón general, centrado en bajas tasas de paro en las ocupaciones de mayor cualificación y altas tasas de paro en las ocupaciones sin cualificación (gráfico 9). Las tasas de paro en el grupo 2 de la CNO94 están

GRÁFICO 9
TASAS DE PARO POR OCUPACIONES EN ALGUNAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS, 2004

(En porcentajes sobre la población activa, segundo trimestre. Comunidades ordenadas de menor a mayor tasa general de paro)



Fuente: Explotación propia de los microdatos de la *Encuesta de Población Activa*.

⁵ Que deben limitarse a las de mayor tamaño poblacional para evitar problemas de significación debidos al fuerte error muestral que esta doble desagregación produce en las pequeñas. Asimismo, no es posible ofrecer, por su escaso número, datos estadísticamente significativos sobre las tasas de paro en el grupo 6 de la CNO94 (trabajadores cualificados en agricultura y pesca) ni siquiera en las mayores Comunidades Autónomas por tamaño de la población activa.

siempre por debajo o en torno al 5 por 100, y las correspondientes al grupo 9 alcanzan o superan, con la excepción de Madrid, el 15 por 100. Pero si se atiende a estas distribuciones con un poco más de atención, y especialmente a las diferencias entre las Comunidades ordenadas de menor a mayor tasa de paro (en este caso Madrid y Andalucía ocupan cada extremo), puede pensarse que las diferencias por territorios son aún más importantes que las diferencias por ocupaciones. La distancia entre las tasas regionales de paro se amplía conforme se desciende en los grupos de ocupación de la CNO94: en el grupo 2 de la CNO94 (técnicos y profesionales superiores) en Madrid es un 2,6 por 100, y en Andalucía un 4,1 por 100; en el grupo 9, la tasa de paro es en Madrid un 9,9 por 100, y en Andalucía nada menos que un 28,9 por 100.

Estas distancias crecientes permiten afirmar que hay un desequilibrio territorial, que viene a solaparse con el ocupacional. Las altas diferencias en los resultados de los mercados de trabajo regionales constituyen también, en sí mismas, un desequilibrio del mercado de trabajo español, incluso de mayor entidad que el caracterizable por ese tipo de desajuste en cada territorio.

Como se ha indicado antes, la posibilidad de la población de desplazarse en busca de territorios con mejores oportunidades de empleo debería haber actuado en el sentido de reducir las distancias entre las Comunidades Autónomas en cuanto a sus tasas de paro. Pero, según avalan unos flujos migratorios interregionales relativamente bajos (aun con las dificultades que entrañan la escasez y los problemas de calidad que presentan los datos disponibles, aspecto que se trató por extenso en el Informe CES 1/2000), la movilidad de las personas entre los distintos territorios ha sido relativamente baja. En el año 2003, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Migraciones del Instituto Nacional de Estadística (cuadro 10), la tasa de migrantes se situó en un 0,99 por 100, lo que supone un total de algo menos de 400.000 personas en el conjunto de la población; de ellos, dos terceras partes fueron migrantes interiores (es decir, no procedentes del extranjero), y en menos de la mitad de los casos estos últimos realizaron un traslado a otra Comunidad Autónoma. Con datos de Eurostat, la población que en 1999 había cambiado de región de residencia en un año era, en España, un 0,1 por 100 del total, mientras que en el conjunto de la UE-15 era un 1,2 por 100. Atendiendo a los ocupados, en 2001 habían cambiado en un año de región o de país de residencia (dentro de la Unión Europea) un 0,48 por 100 del total en España, y un 1,5 por 100 en el conjunto europeo.

El origen de este comportamiento se ha atribuido a varios factores económicos, como las diferencias regionales en los salarios y las que se encuentran en los precios de la vivienda, y a otros de tipo sociológico, como la resistencia al traslado

CUADRO 10

MIGRANTES POR ZONAS DE PROCEDENCIA Y ZONAS DE DESTINO, 2003
(Miles de personas)

Zonas de procedencia	Zona de destino							
	Total	Noroeste	Nordeste	Madrid	Centro	Este	Sur	Canarias
Total	399,7	24,7	38,5	40,8	59,0	145,6	48,3	42,8
Noroeste	18,7	7,4	—	4,1	2,9	0,9	0,2	3,3
Nordeste	25,4	—	19,4	—	0,6	4,4	0,7	0,3
Madrid	29,0	—	2,1	1,9	11,8	8,7	2,3	2,3
Centro	42,8	—	3,0	8,5	25,9	3,9	0,6	1,0
Este	97,0	5,5	5,1	5,4	4,1	65,9	7,3	3,7
Sur	22,0	—	0,6	—	2,1	1,8	16,9	0,6
Canarias	21,1	2,1	—	—	0,2	0,2	1,1	17,6
Extranjero	143,7	9,8	8,4	20,9	11,4	59,8	19,3	14,0

Noroeste: Galicia, Asturias, Cantabria. Nordeste: País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón. Centro: Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura. Este: Cataluña, Comunidad Valenciana, Baleares. Sur: Andalucía, Murcia, Ceuta, Melilla.

Fuente: INE, *Encuesta de Migraciones 2003*.

que provoca la necesidad de romper o atenuar varios de los vínculos que definen el arraigo y que componían la «red social» en el lugar de origen, así como la de establecer otros nuevos en el lugar de destino. Cabría sugerir algunos otros factores de índole también económica, como son la temporalidad o el carácter familiar de las decisiones de traslado. Y, sobre todo, habría que recordar cuáles serían las posibilidades reales de encontrar empleo en otra región. No sólo es preciso recordar que el volumen de vacantes es muy inferior al de desempleo, sino también cómo evaluarían las personas la posibilidad de encontrar empleo en otra región: por una parte, no se trata tanto de que haya algunas regiones con tasas de paro realmente bajas como de que algunas presentan una buena posición relativa, lo que no parece base suficiente como para decidir un traslado a la búsqueda de empleo en ellas; por otra parte, en el apartado anterior ya se vio cómo el paro afecta más a las personas con menos cualificación, y una tasa de paro baja en una Comunidad Autónoma no necesariamente implica que la correspondiente a las actividades con menor cualificación sea igualmente baja.

En 2003 la población migrante con edad laboral presentaba tasas de actividad relativamente altas (72 por 100 para el total de ambos sexos), tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres (83,3 y 61,4 por 100, respectivamente), pero también tasas de paro elevadas (23,3, 19,4 y 28,2 por 100, en ambos sexos, varones y mujeres) en las zonas de destino. Si se comparan estas tasas con las

de la población en tramos de edad homogéneos (ya que los migrantes en edad laboral se concentran en más del 75 por 100 en el tramo de 20 a 39 años), la actividad resulta algo más baja entre los migrantes en algunos grupos, y el paro resulta más alto en todos los casos (cuadro 11).

CUADRO 11

**TASAS DE ACTIVIDAD Y PARO: MIGRANTES Y TOTAL POBLACIÓN,
POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 2003**

(Activos sobre el total de mayores de 16 años, parados sobre el total de activos.
Porcentajes)

Grupos de edad	Migrantes					
	Tasa de actividad			Tasa de paro		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Total (edad)	72,1	83,3	61,4	23,3	19,4	28,2
De 16 a 19	40,5	38,4	42,3	48,1	43,1	52,2
De 20 a 29	81,0	87,1	75,1	24,6	21,0	28,6
De 30 a 39	78,5	89,7	67,9	21,6	17,1	27,2
De 40 a 49	72,3	90,1	53,7	23,4	24,9	20,6
De 50 a 64	56,9	82,1	27,6	14,0	7,7	35,7
De 65 y más	4,0	0,0	6,2	55,5	—	55,5
Grupos de edad	Total población					
	Tasa de actividad			Tasa de paro		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Total (edad)	55,0	67,4	43,3	11,3	8,2	15,9
De 16 a 19	24,7	30,4	18,6	31,9	27,2	40,0
De 20 a 29	74,3	79,4	68,9	16,7	13,2	20,8
De 30 a 39	82,7	94,8	70,3	10,5	7,0	15,3
De 40 a 49	78,0	93,3	62,8	8,2	5,2	12,7
De 50 a 64	52,2	72,2	33,1	7,0	5,5	10,0
De 65 y más	1,5	2,3	1,0	1,5	1,0	2,4

Fuentes: INE, *Encuesta de Migraciones 2003*; *Encuesta de Población Activa, tablas anuales año 2003*.

Finalmente, hay que recordar las diferencias de tamaño en los mercados de trabajo regionales: el volumen del paro en Andalucía en 1997, por ejemplo, era más de cuatro veces el total de población de 16 y más años en Navarra; de haberse producido mayor movilidad, mejor intermediación y una completa cobertura de vacantes en todo el territorio español, las tasas de paro serían más parecidas entre las regiones, pero seguramente también más altas en algunas de ellas.

Profundizar más en las causas de este desequilibrio requiere indagar en cuestiones que claramente exceden el propósito de este Informe, pues (entre otras

cosas) habría que revisar el contenido de los distintos instrumentos de planificación del desarrollo regional, o el efecto de los mecanismos de compensación de rentas. Sin embargo, hay un grupo de cuestiones sobre el que precisamente gira el objetivo que se expuso en la introducción: el diseño de las políticas activas de empleo y la articulación de las promovidas desde cada una de las instancias con competencias para ello, con especial atención a tres aspectos: formación y cualificación, atención a grupos con mayores dificultades para acceder al empleo (mujeres y jóvenes, sobre todo), y funcionamiento de los sistemas de intermediación laboral en un marco de plena descentralización de los servicios públicos de empleo. A ellos se dedicará el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Las políticas activas de empleo pretenden contribuir a incrementar la empleabilidad de los trabajadores, combinando, a su vez, flexibilidad y seguridad en el empleo. Además, en términos macroeconómicos, la actuación selectiva sobre la oferta y la demanda, con medidas tales como el fomento de la iniciativa privada, la ayuda a la movilidad a sectores con suficiente demanda, o la creación directa de empleo, permitirían reducir los desequilibrios o desajustes anteriormente analizados.

Estas políticas comprenden, de una parte, medidas destinadas a actuar directamente sobre el mercado de trabajo para aumentar el empleo o reducir el paro, tales como los incentivos económicos (bonificaciones, subvenciones, etc.) a la contratación; y de otra parte, las destinadas a mejorar los procesos de ajuste a corto y medio plazo entre la oferta y la demanda de trabajo, ya sea mediante la formación de los activos, el incentivo (o la supresión de obstáculos) a la movilidad geográfica de la mano de obra, la mejora de la intermediación entre los flujos de oferta y demanda en el mercado de trabajo, e incluso la mejora de la información de este mercado (que es, por ejemplo, una de las tareas de los observatorios públicos de empleo).

En el caso español, el estudio de las políticas activas de empleo debe partir de dos factores básicos en su configuración: su incardinación en el modelo adoptado por la Unión Europea, y el alto grado de descentralización en las competencias, servicios y funciones que les atañen. Así, es preciso recordar, siquiera brevemente, el marco institucional en el que se desarrollan las políticas activas de empleo y se ejecutan los programas concretos adoptados, que es lo que se hará en el apartado 2.1. En el apartado 2.2 se repasarán, también de forma breve, los resultados de estas políticas en términos generales, que habitualmente se denominan macroeconómicos. Y en el apartado 2.3 se estudiarán las políticas activas desarrolladas en España que presentan una mayor relación con los desequilibrios que se diagnosticaron en la primera parte.

2.1. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA: ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO Y LEY 56/2003

Desde el Consejo Europeo de Luxemburgo, en noviembre de 1997, la Unión Europea ha venido impulsando cada vez más, y de manera progresivamente integrada, las políticas de empleo, como desarrollo del nuevo Título de Empleo que se incluyó en el Tratado de Ámsterdam. Así, las políticas activas en España vienen en buena parte definidas en sus líneas generales por el marco europeo.

El Consejo Europeo de Lisboa, en marzo de 2000, definió una estrategia global para el crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible en una sociedad basada en el conocimiento, comúnmente conocida como Estrategia de Lisboa, siendo una pieza importante de ella el conjunto específicamente destinado al empleo, denominado Estrategia Europea de Empleo (EEE). Dicho conjunto reordenó y amplió las distintas directrices para el empleo que habían venido informando la política comunitaria, y se completó con una serie de objetivos cuantitativos a diez años. Para instrumentar esta estrategia se formularon cuatro grandes pilares, bajo cada uno de los cuales anualmente se definirían distintas directrices, que debían desarrollar los Estados miembros en políticas concretas, dentro de sucesivos programas nacionales para el empleo de carácter anual. Los pilares consistían en:

- I. Mejora de la capacidad de inserción profesional.
- II. Desarrollo del espíritu de empresa.
- III. Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas.

IV. Refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

Dentro de este proceso, sucesivas revisiones de la EEE han llevado a determinar la necesidad de simplificarla y ofrecer enfoques y orientaciones más generales, con mayor determinación de las acciones prioritarias y responsabilidades más claramente definidas. Todo ello ha desembocado, ya en junio de 2003, en una importante modificación de la EEE para 2003-2005, cuyos nuevos rasgos son: la definición de tres objetivos generales, cuyo logro pasa por el cumplimiento de cuatro requisitos básicos que deberán recogerse en la aplicación por los Estados miembros de la Estrategia revisada; el menor número de directrices, reducido a sólo diez; y la vigencia trianual de estas directrices (recuadro 1). Paralelamente se ha ido definiendo un conjunto cada vez más amplio de indicadores cuantitativos para la medición y evaluación de las políticas en las que se vayan plasmando estas líneas generales.

Por otro lado, en el caso español, el estudio y la evaluación de las políticas activas de empleo deben abordarse partiendo de su configuración múltiple (tanto en su diseño como en su ejecución), que deriva de la actual distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia, y de la capacidad de las administraciones locales de adoptar, a su vez, medidas complementarias. Precisamente por ello, es preciso recordar, siquiera brevemente, el marco que define la nueva Ley 56/2003, de Empleo (LE), que cuenta entre sus objetivos armonizar el modelo surgido en la actual distribución de competencias, y asegurar la adecuada cooperación y coordinación entre las diferentes Administraciones y entre los agentes, públicos y privados, implicados, movilizándolo y optimizando los recursos disponibles para lograr mayores niveles de eficiencia en las políticas de empleo.

La LE desarrolla un concepto integral de política de empleo, entendida como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad del empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, y a la reducción y debida protección en las situaciones de desempleo. La amplitud de ese concepto hace necesario regular las competencias de cada cual en su diseño y ejecución, sin olvidar el papel de las corporaciones locales en el desarrollo de las políticas activas. Adquiere así total significado la previsión de un Sistema Nacional de Empleo (SNE) basado en un modelo de descentralización territorial y coordinación funcional, y destinado, entre otros fines, a: incrementar progresivamente las tasas de intermediación laboral, garantizar la aplicación de las políticas activas

RECUADRO 1

ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO PARA EL PERIODO 2003-2005

Objetivos Pleno empleo. Promoción de la calidad y la productividad del trabajo. Refuerzo de la cohesión y la inclusión social.	
Requisitos Incrementar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas. Atraer más personas al mercado de trabajo. Lograr que la inversión en capital humano sea cada vez mayor y más eficaz. Asegurar la aplicación efectiva de las políticas mediante una mejor gestión.	Directrices
	1. Introducir o reforzar medidas activas y preventivas destinadas a los desempleados y las personas inactivas.
	2. Potenciar el espíritu de empresa y promover la creación de empleo.
	3. Abordar los cambios y promover la adaptabilidad en el trabajo.
	4. Promover el desarrollo de los recursos humanos y del aprendizaje permanente.
	5. Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa.
	6. Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
	7. Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto.
	8. Hacer que trabajar sea más rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo.
	9. Regularizar el trabajo no declarado.
10. Corregir las disparidades regionales en materia de empleo.	

de empleo y de la acción protectora por desempleo, así como asegurar la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio español, su integración en el mercado único europeo y la libre circulación de los trabajadores.

El SNE está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas. El primero se articula como un organismo autónomo de la Administración General del Estado encargado de la ordenación, desarrollo y seguimiento de la política de empleo⁶. Los servicios

⁶ Conforme a la disposición adicional 1.ª de la LE, el Servicio Público de Empleo Estatal quedaría subrogado en la posición jurídica del Instituto Nacional de Empleo (INEM).

autonómicos, a su vez, son aquellos órganos o entidades a quienes se encomienden, en su correspondiente ámbito territorial, la gestión de la intermediación laboral y de las políticas activas de empleo⁷. Además, en aras de dotar de una mayor transparencia al mercado de trabajo, se determinan ciertos principios comunes de actuación, entre los que cabe destacar la integración, compatibilidad y coordinación de los sistemas de información, así como la existencia de un sitio común en red telemática que posibilite el conocimiento de las ofertas y demandas de empleo y oportunidades de formación en todo el territorio del Estado.

La LE opta por un concepto amplio de política activa de empleo, que englobaría múltiples y variados programas y acciones, destinados a la consecución de determinados objetivos (recuadro 2). Además, conforme a las directrices de la EEE, su diseño debe atender, especialmente, al enfoque preventivo de las situaciones de desempleo de larga duración, articulando las diferentes medidas en torno a los itinerarios de inserción laboral suscritos por los trabajadores demandantes de empleo⁸. Asimismo, deben adoptarse programas específicos destinados a fomentar el empleo de ciertos colectivos prioritarios, especialmente jóvenes,

RECUADRO 2

OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA LEY 56/2003, DE EMPLEO

Informar y orientar hacia la búsqueda activa de empleo.
Desarrollar programas de formación profesional ocupacional y continua y cualificar para el trabajo.
Facilitar la práctica profesional.
Crear y fomentar el empleo, especialmente el estable y de calidad.
Fomentar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.
Promover la creación de actividad que genere empleo.
Facilitar la movilidad geográfica.
Promover políticas de inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social.
Garantizar la igualdad de oportunidades y no discriminación.

⁷ No obstante, conforme a la disposición transitoria 2.^a de la LE, la gestión de las políticas activas de empleo relativas a intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento del empleo en el ámbito estatal y formación profesional y continua seguirá siendo competencia del Servicio Público de Empleo Estatal, mientras que la misma no haya sido transferida a las Comunidades Autónomas.

⁸ La reforma de la protección por desempleo en el año 2002 optó por un modelo de desempleo activo. Entre las obligaciones de los trabajadores desempleados (art. 231 LGSS) se estableció la obligación de suscribir un compromiso de actividad, en el que se plasma su voluntad de buscar activamente empleo, participar en acciones de mejora de la ocupabilidad y aceptar una colocación adecuada conforme a un itinerario de inserción.

mujeres, parados de larga duración mayores de 45 años, personas discapacitadas y trabajadores inmigrantes.

2.2. ALCANCE AGREGADO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

Una de las principales consecuencias de la asunción de la Estrategia de Lisboa es que las políticas activas de empleo han adquirido un importante protagonismo en el seno de la Unión Europea. Conforme a la EEE, los diferentes Estados miembros vienen elaborando anualmente programas nacionales de acción para el empleo. De entre los diferentes pilares que sustentan esta estrategia, sin duda el referido a la mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores es el que concentra la mayor parte de las políticas activas de mercado de trabajo.

Aunque probablemente haya servido más para ordenar programas y actuaciones ya existentes que para el diseño y la puesta en marcha de otros nuevos, esa orientación ha fundamentado la puesta en práctica de diferentes medidas reflejadas en los sucesivos Planes Nacionales de Acción para el Empleo del Reino de España, destinadas, entre otros fines, a incentivar la participación en el mercado de trabajo, potenciar la búsqueda de empleo o promover la igualdad de oportunidades. Tomando como referencia el Plan de 2004, en el recuadro 3 se recogen sus principales medidas e iniciativas.

RECUADRO 3

PRINCIPALES ACCIONES DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA EL EMPLEO 2004

Objetivos

Como novedad frente a anteriores Planes y conforme a la situación del mercado laboral español, se establecen los siguientes objetivos de empleo para el año 2005:

Tasa de empleo global: 61,1 por 100.

Tasa de empleo femenino: 48,5 por 100.

Tasa de empleo personas de 55 a 64 años: 41,7 por 100.

Prioridades

Incremento del nivel de empleo y disminución de la temporalidad.

RECUADRO 3 (Continuación)

Reducción de las distancias existentes en la situación laboral de las mujeres en España con relación a los hombres.

Impulso de la estabilidad en el empleo.

Potenciación y modernización de los servicios públicos de empleo, así como establecimiento de una relación de colaboración y coordinación entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los autonómicos.

Impulso de la simplificación de los trámites de creación de empresas.

Incremento del gasto de inversión en educación, I+D y en tecnologías de la información y de la comunicación.

Directriz 1. Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y las personas inactivas.

Durante 2004, el Plan contempla la participación de 1.717.183 desempleados en acciones de inserción, con un presupuesto estimado en 2.738 millones de euros. Las acciones que se van a desarrollar se identifican con las de años anteriores, destinándose más del 70 por 100 del presupuesto a formación ocupacional, programas de formación-empleo y empleo de interés social.

En respuesta a las Recomendaciones de Empleo, se prevé el desarrollo reglamentario de la Ley de Empleo y, entre otras acciones destinadas a modernizar los servicios públicos de empleo, el aumento de la dotación presupuestaria de estos servicios y la puesta en marcha del SISPE en todos sus dominios (intermediación laboral, formación profesional, Escuelas taller y Casas de oficio).

Directriz 2. Creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa.

Se mantienen las líneas de actuación ya definidas en anteriores Planes, como el apoyo financiero a las Pymes, el fomento de la economía social y el autoempleo. Asimismo, se prevé el desarrollo de programas de apoyo financiero a mujeres empresarias y la puesta en marcha de medidas destinadas a promover el espíritu empresarial a través de los ciclos de enseñanza así como el fomento de convenios de colaboración entre las Administraciones y las organizaciones empresariales y sindicales.

Directriz 3. Facilitar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad.

Los ejes de actuación del Plan en esta materia se conectan con el compromiso de desarrollar las mesas de diálogo social resultantes del Acuerdo sobre competitividad, empleo estable y cohesión social, de 8 de julio de 2004.

Directriz 4. Desarrollo del capital humano y la educación permanente.

Se prevé continuar con las acciones abordadas en Planes anteriores y se anuncia la puesta en marcha de una serie de reformas legislativas, de organización y funcionamiento de las enseñanzas formales y no formales, destinadas a aumentar el porcentaje de jóvenes que completan la educación secundaria y desarrollar la estrategia de aprendizaje permanente.

RECUADRO 3 (Continuación)

Desde un punto de vista económico, es destacable, no obstante, la disminución prevista en el número de participantes y en el gasto del Programa de Formación en Telecomunicaciones (FORINTEL).

Directriz 5. Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa.

Las líneas de actuación del PNAE-2004 contemplan diferentes iniciativas, que inciden en el régimen de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros en España, en el marco de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España, y, especialmente, en el proceso de diálogo social en torno a su desarrollo reglamentario.

Directriz 6. Igualdad entre hombres y mujeres.

Además de recordar los compromisos previstos en el ANC 2003-2004 y en la Declaración de julio de 2004, se prevé la adaptación de la legislación española a la normativa comunitaria sobre no discriminación por razón de sexo, la profundización en las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar y la potenciación de las actuaciones inspectoras en el ámbito de las relaciones laborales.

Directriz 7. Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto.

Las acciones a favor de la integración de las personas desfavorecidas se articulan en torno a tres ejes: educación y formación de jóvenes y adultos, personas con discapacidad e inmigrantes. Respecto al primero, se contempla el desarrollo de acciones formativas medioambientales en el marco del Programa operativo «Iniciativa empresarial y formación continua». En lo que se refiere a las personas con discapacidad se prevé la realización, con la participación de los agentes sociales, de un plan especial de promoción del empleo de las personas de este colectivo, así como la modificación de la normativa reguladora de los centros especiales de empleo. Por lo que respecta a los inmigrantes se desarrollan diferentes actuaciones en el marco del Programa de lucha contra la discriminación, como el diseño de itinerarios integrados de inserción laboral para inmigrantes.

Directriz 8. Hacer que trabajar resulte rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo.

Además del fomento de la contratación indefinida mediante bonificaciones en las cuotas sociales, cuyo presupuesto asciende a 2.270 millones de euros, se pretende abordar, en el marco del diálogo social, el análisis y puesta en marcha de soluciones frente a la excesiva temporalidad en el empleo. Asimismo, se prevé el progresivo incremento del salario mínimo y la coordinación de los distintos servicios públicos de empleo y de las políticas activa y pasivas de empleo.

RECUADRO 3 (Continuación)

Directriz 9. Regularizar el trabajo no declarado.

El PNAE-2004 centra esta Directriz en la intensificación de las labores de la Inspección de Trabajo y del Servicio Público de Empleo Estatal, a través de un Convenio de colaboración en materia de empleo y prestaciones, y en la profundización de la colaboración entre la Inspección y el Instituto de la Mujer.

Directriz 10. Hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo.

En relación con esta Directriz, el Plan contempla la potenciación de la creación de empleo en el ámbito local, incentivos regionales y ayudas a la movilidad para demandantes de empleo.

En este contexto, es evidente el interés de observar en términos comparados el alcance de las políticas activas de empleo en España, pues aunque su eficiencia se asocie a un diseño y ejecución capaces de maximizar sus potenciales efectos sobre las personas a las que van dirigidas, y aunque su eficacia dependa en último término de la economía, desde luego también están asociadas al volumen de recursos que se hayan aplicado.

Pero la valoración de este alcance no puede ser sino muy general, ya que la comparación ha de limitarse a la que permiten efectuar los datos y las clasificaciones de la OCDE (recuadro 4) y de la Unión Europea (recuadro 5). Ambas optan, en la práctica, por recoger las medidas directamente destinadas a los desempleados o a mejorar la situación del mercado de trabajo que comportan gasto público. Se excluyen, así, los cambios normativos que no incorporen un incentivo económico directo (por ejemplo, en el caso español, la reducción a 33 días, en la Ley 63/1997, de la indemnización por despido objetivo improcedente en contratos indefinidos celebrados a su amparo), y también políticas de otros ámbitos (por ejemplo las de desarrollo regional en la Unión Europea) aun cuando puedan tener efectos sobre el volumen de empleo y sobre su localización⁹. El conjunto, de acuerdo con la OCDE, se clasifica en políticas pasivas (básicamente las prestaciones por desempleo) y activas.

Los datos así calculados se comparan a través de tres indicadores básicos: el gasto público en porcentaje del PIB, como indicador del esfuerzo realizado; ese mismo gasto en puntos de PIB por punto de tasa de paro, como indicador de su intensidad relativa; y el número de personas acogidas en porcentaje sobre el total de desempleados o de la población activa, como indicador de su cobertura.

⁹ Véase Lluís Fina Sanglas, *Mercado de trabajo y políticas de empleo*, CES, 2001. Recopilación *in memoriam* de trabajos del autor sobre la materia, pág. 251.

Asimismo, aunque en buena parte esté determinado por otros factores, se suele incorporar el peso relativo de las medidas activas y pasivas sobre el total de gasto.

Los últimos datos disponibles de la OCDE, correspondientes al año 2002 (cuadro 12), indican que el gasto público en el total de medidas ascendió a un 2,4 por 100 del PIB, apenas medio punto por debajo de la media UE-15. No obstante, al atender al cociente entre ese gasto y la tasa de paro, España retrocede posiciones, situándose, con un valor de 0,21 en los últimos lugares de la tabla, sólo por delante de Grecia, Italia y el Reino Unido, y a mucha distancia de Dinamarca y Holanda, que arrojan valores superiores a 1 en este indicador.

También retrocede la posición española al atender a las medidas activas, dado que el mayor volumen relativo de paro en España condiciona la sujeción de una parte igualmente alta en términos relativos del gasto a financiar las prestaciones por desempleo. En el año 2002 España dedicó un 0,87 por 100 del PIB a medidas activas, lo que equivale a un 0,08 por 100 del PIB por punto de tasa de paro, situándose de nuevo en los últimos lugares de la UE-15. Pero, al margen de ello, hay algunos rasgos claros en la distribución española del esfuerzo en políticas activas entre los distintos grupos de programas, siempre según los datos de la OCDE que figuran en el cuadro 12, pero claramente visibles también en los datos de la Unión Europea que componen el cuadro 13:

- El principal de estos rasgos, del que en buena parte derivan los demás, es el alto porcentaje (más de la mitad) sobre el total dedicado a medidas activas que supone la rúbrica «4. Subvenciones a la creación de empleo». Después de Bélgica, España es el país que más dedica a esta rúbrica en el total de su gasto en medidas activas, probablemente como resultado de la importancia que ha cobrado el fomento de la contratación indefinida en los programas de empleo adoptados desde 1997.
- Es pequeño el importe dedicado a la rúbrica «1. Servicios públicos de empleo». El dato español, como porcentaje del PIB, es en este caso el segundo más bajo de la UE-15. Estos programas comprenden, entre otras, la gestión de las colocaciones y la intermediación laboral, sin duda importantes en la reducción de posibles desajustes o desconexiones entre oferta y demanda de trabajo.
- En la rúbrica «2. Formación profesional», el dato de España en «Formación para empleados» es uno de los más altos (0,10 por 100 del PIB, sólo por detrás de Dinamarca y Bélgica), mientras que en «Formación para desempleados» es uno de los más bajos (0,12 por 100 del PIB, igual que Grecia y sólo por delante de Portugal y el Reino Unido).

GASTO EN PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL MERCADO DE TRABAJO SEGÚN LA OCDE, 2002
(Esfuerzo como gasto en porcentaje del PIB e intensidad como cociente entre esfuerzo y tasa de paro)

Tipo de programas (% PIB)	Austria	Bélgica	Dinamarca ¹	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia ²	Irlanda ³	Italia	Holanda	Portugal ⁴	España ⁵	Suecia	R. Unido ⁶
1. Servicios públicos de empleo	0,14	0,21	0,12	0,12	0,18	0,23	0,06	0,24	—	0,28	0,11	0,09	0,37	0,17
2. Formación profesional	0,21	0,30	0,86	0,30	0,23	0,32	0,21	0,15	0,05	0,60	0,15	0,22	0,29	0,02
Formación para desempleados	0,19	0,19	0,67	0,27	0,21	0,32	0,12	0,15	—	0,52	0,07	0,12	0,28	0,01
Formación para empleados	0,02	0,11	0,19	0,03	0,02	—	0,07	0,01	—	0,09	0,09	0,10	0,01	0,01
3. Medidas destinadas a jóvenes	0,02	0,01	0,10	0,17	0,40	0,10	0,10	0,18	0,20	0,04	0,22	0,06	0,02	0,13
Medidas para desempleados	0,01	0,01	0,10	0,07	0,25	0,09	—	0,08	—	0,10	0,10	0,04	0,02	0,03
Medidas para empleados	0,01	—	—	0,11	0,15	0,02	0,10	0,10	0,20	0,04	0,12	—	—	0,10
4. Subvenciones a la creación de empleo	0,10	0,60	0,17	0,33	0,35	0,22	0,08	0,53	0,32	0,33	0,09	0,45	0,21	0,03
Subvenciones a empleados en el sector privado	0,04	0,23	0,02	0,16	0,15	0,03	0,05	0,17	0,26	0,04	0,01	0,28	0,17	0,02
Subvenciones a desempleados con iniciativa empresarial	0,02	—	—	0,03	—	0,05	0,03	—	0,02	—	0,03	0,06	0,04	—
Creación directa de trabajo	0,04	0,37	0,15	0,14	0,17	0,15	—	0,36	0,04	0,29	0,05	0,09	—	0,01
5. Medidas a favor de discapacitados	0,06	0,13	0,34	0,08	0,09	0,30	0,01	0,03	—	0,59	0,04	0,03	0,50	0,02
Rehabilitación laboral	0,05	0,01	0,34	0,05	0,03	0,13	0,01	0,03	—	—	—	—	0,03	0,01
Trabajo para los discapacitados	0,02	0,12	0,04	0,07	0,17	—	0,01	—	0,59	—	0,03	0,47	0,01	0,01
6. Compensación por desempleo	1,12	1,94	1,37	1,53	1,63	2,10	0,47	0,63	0,54	1,72	0,69	1,55	1,04	0,37
7. Jubilación anticipada por motivos relacionados con el mercado de trabajo	0,13	0,45	1,67	0,53	0,17	0,03	—	0,07	0,10	—	0,21	—	0,01	—
Esfuerzo en el total de programas (% PIB)	1,78	3,65	4,63	3,07	3,06	3,31	0,93	1,83	1,20	3,56	1,51	2,42	2,45	0,75
Medidas activas (1 a 5)	0,53	1,25	1,58	1,01	1,25	1,18	0,46	1,14	0,54	1,85	0,61	0,87	1,40	0,37
Medidas pasivas (6 y 7)	1,24	2,40	3,04	2,06	1,81	2,13	0,47	0,70	0,10	1,72	0,90	1,55	1,05	0,37
Intensidad del total de programas (esfuerzo/paro)	0,41	0,50	1,01	0,34	0,35	0,38	0,09	0,42	0,13	1,32	0,30	0,21	0,50	0,15
Medidas activas (1 a 5)	0,12	0,17	0,34	0,11	0,14	0,14	0,05	0,26	0,06	0,69	0,12	0,08	0,29	0,07

Notas:

¹ Año 2000.² Año 1998.³ Año 2001.⁴ Año 2000.⁵ Los datos para los subprogramas no incluyen el gasto de los ayuntamientos.⁶ Datos para el año fiscal 2002-2003 (abril-abril). No incluyen Irlanda del Norte.Fuente: OCDE, *Employment Outlook 2004*.

PARTICIPANTES EN PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL MERCADO DE TRABAJO SEGÚN LA OCDE, 2002
(Entradas de participantes en porcentaje de la población activa)

Tipo de programas*	Austria ^a	Bélgica ^b	Dinamarca ^c	Finlandia	Francia ^d	Alemania ^e	Grecia ^f	Irlanda ^g	Italia	Holanda	Portugal ^h	España ⁱ	Suecia	R. Unido ^j
2. Formación profesional	4,42	13,43	15,90	2,95	2,27	1,24	2,09	n. d.	n. d.	3,97	14,96	10,98	2,50	0,31
Formación para desempleados	n. d.	3,44	5,76	2,50	1,73	1,24	0,19	1,43	n. d.	1,44	0,61	2,24	2,40	0,25
Formación para empleados	n. d.	9,99	10,15	0,44	0,54	—	1,91	n. d.	n. d.	2,53	14,35	8,74	0,10	0,06
3. Medidas destinadas a jóvenes	0,10	0,74	1,83	2,11	2,69	1,01	0,38	1,73	n. d.	0,68	n. d.	n. d.	0,61	n. d.
Medidas para desempleados	n. d.	0,74	1,83	1,01	0,44	0,74	—	0,73	n. d.	—	0,41	n. d.	0,61	n. d.
Medidas para empleados	n. d.	—	—	1,10	2,25	0,27	0,38	1,00	n. d.	0,68	n. d.	n. d.	—	0,94
4. Subvenciones a la creación de empleo	0,67	4,72	0,82	1,73	2,45	0,97	0,54	5,00	n. d.	1,55	1,06	5,06	1,95	n. d.
Subvenciones a empleados en el sector privado	n. d.	2,62	0,20	0,42	1,20	0,08	0,45	2,52	n. d.	1,21	0,06	3,75	1,70	n. d.
Subvenciones a desempleados con iniciativa empresarial	n. d.	0,02	—	0,43	0,14	0,31	0,09	—	n. d.	—	0,11	0,14	0,25	n. d.
Creación directa de trabajo	n. d.	2,08	0,62	0,88	1,06	0,58	—	2,48	n. d.	0,35	0,89	1,18	—	n. d.
5. Medidas a favor de discapacitados	n. d.	n. d.	2,58	0,83	0,55	0,38	0,02	n. d.	n. d.	1,00	0,17	0,27	0,99	0,17
Rehabilitación laboral	n. d.	n. d.	2,58	0,83	0,55	0,38	0,01	n. d.	n. d.	—	n. d.	—	0,50	0,09
Trabajo para los discapacitados	n. d.	n. d.	—	—	n. d.	n. d.	0,01	n. d.	n. d.	1,00	n. d.	0,27	0,48	0,08
6. Compensación por desempleo	19,92	n. d.	19,61	n. d.	7,12	n. d.	8,26	7,34	n. d.	5,16	3,26	1,59	n. d.	9,21
7. Jubilación anticipada por motivos relacionados con el mercado de trabajo	1,41	n. d.	0,98	n. d.	0,17	n. d.	—	0,66	n. d.	—	0,55	—	n. d.	—
Total*	26,52	n. d.	41,72	n. d.	15,26	n. d.	11,28	n. d.	n. d.	12,36	n. d.	17,90	n. d.	n. d.
Medidas activas (2 a 5)	5,19	n. d.	21,13	7,61	7,96	3,60	3,02	n. d.	n. d.	7,20	n. d.	16,31	6,05	n. d.
Medidas pasivas (6 y 7)	21,33	n. d.	20,59	n. d.	7,30	n. d.	8,26	8,00	n. d.	5,16	3,81	1,59	n. d.	9,21

* Los datos sobre «servicios públicos de empleo» no se recogen por ser generalmente no comparables e incompletos. La rúbrica «Total» debe ser interpretada con cautela.

— Dato nulo o inferior a la mitad del último decimal mostrado.

n. d. Dato no disponible.

^a Los flujos de participantes en la categoría 5 están incluidos en el dato correspondiente a la categoría 2.

^b Los datos de las categorías 3 y 4 son de *stock*.

^c Los datos corresponden al año 2000.

Fuente: OCDE, *Employment Outlook 2004*.

^d Los datos corresponden al año 2001. El total no recoge los participantes en los programas de la categoría 5**b**).

^e El total no recoge los participantes en los programas de la categoría 5**b**).

^f Los datos corresponden al año 1996.

^g Los datos corresponden al año 2001.

^h Los datos corresponden al año 1998.

ⁱ Los datos recogen también los de las Comunidades Autónomas y ayuntamientos. El «Total» no incluye los participantes en la categoría 3.

^j Datos para el año fiscal 2001-2002 (abril-abril). No incluyen Irlanda del Norte.

GASTO EN PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL MERCADO DE TRABAJO SEGÚN LA BASE DE DATOS DE LA UNIÓN EUROPEA, 2002

(Esfuerzo como gasto en porcentaje del PIB e intensidad como cociente entre esfuerzo y tasa de paro)

Tipo de programa (% PIB)	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia ²	España	Francia	Irlanda	Italia	Holanda	Austria	Portugal	Finlandia	Suecia	R. Unido	UE-15
2. Formación profesional ¹	0,19	0,62	0,48	0,11	0,13	0,30	0,22	0,22	0,14	0,25	0,18	0,34	0,66	0,13	0,28
3. Rotación laboral y trabajo compartido	—	—	0,00	—	0,00	—	—	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,01	—	0,00
4. Incentivos al empleo	0,17	0,53	0,10	0,05	0,25	0,11	0,15	0,36	0,05	0,06	0,18	0,11	0,20	0,01	0,15
5. Medidas para integración de discapacitados	0,12	0,52	0,15	0,03	0,06	0,09	—	0,00	0,47	0,07	0,05	0,11	0,47	0,02	0,11
6. Creación directa de empleo	0,44	0,00	0,17	—	0,10	0,41	0,26	0,04	0,28	0,04	0,04	0,10	—	0,01	0,15
7. Incentivos a la creación de empresas	0,01	—	0,05	0,03	0,05	0,00	—	0,03	—	0,00	0,00	0,01	0,04	0,00	0,02
8. Compensación por desempleo	1,94	1,56	2,14	0,37	1,52	1,47	0,72	0,56	1,72	1,11	0,85	1,63	1,04	0,37	1,27
9. Jubilación anticipada	0,45	0,76	0,03	—	0,02	0,13	0,07	0,10	—	0,15	0,36	0,53	0,01	—	0,09
Esfuerzo en el total de programas (% PIB)	3,31	3,99	3,11	0,59	2,13	2,52	1,43	1,30	2,65	1,68	1,65	2,88	2,44	0,53	2,08
Medidas activas (2 a 7)	0,91	1,67	0,94	0,22	0,59	0,92	0,64	0,64	0,93	0,42	0,45	0,72	1,39	0,16	0,71
Medidas pasivas (8 y 9)	2,40	2,32	2,17	0,37	1,54	1,61	0,79	0,66	1,72	1,26	1,21	2,16	1,05	0,37	1,37
Intensidad del total de programas (esfuerzo/paro)	0,48	0,93	0,36	0,06	0,19	0,29	0,33	0,14	1,02	0,34	0,34	0,27	0,49	0,10	0,27
Intensidad en medidas activas (esfuerzo/paro)	0,13	0,24	0,14	0,03	0,09	0,13	0,09	0,09	0,14	0,06	0,06	0,10	0,20	0,02	0,10

¹ Los datos para la categoría de formación profesional incluyen el objetivo de apoyo al aprendizaje (subcategoría 2.4) y por ello no son directamente comparables con los de años anteriores.

² Los datos de las categorías 8 y 9 se refieren a 2001.

Fuente: European Commission, European Social Statistics, *Labour Market Policy. Expenditure and Participants* (Data 2002).

CUADRO 13 BIS

PARTICIPANTES EN PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL MERCADO DE TRABAJO SEGÚN LA BASE DE DATOS DE LA UNIÓN EUROPEA, 2002

(Entradas de participantes en porcentaje de la población activa)

Tipo de programas (% P. Activa)	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia ²	España	Francia	Irlanda	Italia	Holanda	Austria	Portugal	Finlandia	Suecia	R. Unido ³
2. Formación profesional ¹	:	4,09	5,22	:	2,85	3,63	:	:	:	12,95	0,97	5,15	:	:
3. Rotación laboral y trabajo compartido	—	—	0,00	—	0,19	—	—	:	:	0,00	0,00	0,57	:	—
4. Incentivos al empleo	:	3,00	1,31	0,27	5,91	2,03	:	:	:	1,66	:	1,33	2,91	:
5. Medidas para integración de discapacitados	:	:	0,47	0,01	0,26	:	—	:	0,08	0,95	0,23	1,83	:	:
6. Creación directa de empleo	:	0,01	0,69	—	1,39	2,20	1,88	0,02	:	0,27	0,72	1,08	—	0,30
7. Incentivos a la creación de empresas	:	—	0,34	0,12	0,39	0,18	:	:	—	0,07	0,04	0,15	0,26	0,01
8. Compensación por desempleo	:	:	:	11,23	21,85	:	15,50	:	:	:	:	27,97	12,52	9,93
9. Jubilación anticipada	:	:	0,12	—	0,07	0,12	0,64	0,01	—	:	:	0,44	:	—
Total⁴	:	:	:	:	32,91	:	:	:	:	:	:	38,53	:	:
Medidas activas (2 a 7)	:	:	8,03	:	10,99	:	:	:	:	15,90	:	10,12	:	:
Medidas pasivas (8 y 9)	:	:	:	11,23	21,92	:	16,14	:	8,01	:	:	28,41	:	9,93

¹ Los datos de formación profesional incluyen el objetivo de apoyo al aprendizaje (subcategoría 2.4) y por ello no son directamente comparables con los de años anteriores.

² Estimaciones sobre la base de observaciones del número total de beneficiarios en el año y la duración de cada medida. Los datos de las categorías 8 y 9 se refieren a 2001.

³ Los datos para Reino Unido excluyen los participantes en zonas de empleo (medida UK-35): se incluyen actividades en categorías 1, 2 y 6 pero la desagregación por componente no está disponible.

⁴ La rúbrica «Total» debe ser interpretada con cautela.

Fuente: European Commission, European Social Statistics, *Labour Market Policy. Expenditure and Participants* (Data 2002).

RECUADRO 4

**DEFINICIONES DE LAS CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS NORMALIZADAS
DE LOS PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL MERCADO DE TRABAJO
EN LA OCDE**

Programas activos	
1. Servicios públicos de empleo y administración de los programas	
Comprenden los siguientes servicios: colocación, asesoramiento y orientación profesional; cursos de búsqueda de empleo y otros tipos de asesoramiento intensivo para las personas que tienen dificultades para encontrar trabajo; ayuda a la movilidad geográfica y a la financiación de los gastos similares originados por la búsqueda de empleo y la colocación. Están comprendidos, además, todos los costes administrativos de los organismos encargados del mercado de trabajo (centrales y descentralizados), incluidos los responsables de gestionar las prestaciones por desempleo (aun en los casos en los que sean instituciones independientes), así como los costes administrativos de otros programas relacionados con el mercado de trabajo.	
2. Formación profesional	
Medidas de formación adoptadas por motivos relacionados con la política del mercado de trabajo, excluidos los programas especiales destinados a los jóvenes y a los discapacitados. Los gastos comprenden tanto los costes de los cursos como las ayudas de subsistencia concedidas a las personas que reciben formación. También están comprendidas las subvenciones otorgadas a los empresarios por la formación que se imparte en su empresa, pero no los gastos que realizan éstos.	
<i>a)</i> Formación de parados adultos y de trabajadores que corren el riesgo de perder el empleo. Programas destinados principalmente, aunque no siempre de manera exclusiva, a los parados y a los trabajadores que corren el riesgo de perder el empleo o a otros grupos desfavorecidos como los pobres. La formación se imparte en su mayoría en centros, pero a menudo también en las empresas.	<i>b)</i> Formación de adultos ocupados. Ayuda a la formación por motivos relacionados con la política del mercado de trabajo que no sean la necesidad de ayudar a los parados y a los trabajadores que corren el riesgo de perder el empleo. Se trata sobre todo de ayudas concedidas a las empresas para la formación de su personal en general.
3. Medidas destinadas a los jóvenes	
Sólo están comprendidos los programas especiales destinados a los jóvenes que facilitan la transición de la escuela al trabajo. No engloban, pues, la participación de los jóvenes en los programas que van destinados también a los adultos.	
<i>a)</i> Medidas destinadas a los jóvenes parados y desfavorecidos. Educación, formación o prácticas laborales de recuperación para jóvenes desfavorecidos a fin de facilitar la transición de la escuela al trabajo. El principal grupo al que van dirigidas suele ser el de las personas que no han realizado estudios reglados de nivel secundario superior o de formación profesional y que no consiguen encontrar trabajo.	<i>b)</i> Ayuda al aprendizaje y otros tipos de formación de los jóvenes de carácter general. Engloba numerosos tipos de formación y de prácticas laborales en empresas destinados a los jóvenes. El acceso no está limitado a las personas que tienen problemas de empleo.

RECUADRO 4 (Continuación)

<p>4. Subvenciones a la creación de empleo</p> <p>Se trata de medidas destinadas a fomentar la contratación de parados y otros grupos específicos en función de las prioridades de la política relacionada con el mercado de trabajo (a excepción de los jóvenes y los discapacitados).</p>		
<p>a) Subvenciones al empleo permanente en el sector privado.</p> <p>Subvenciones salariales a la contratación de trabajadores pertenecientes a grupos específicos o, en algunos casos, al empleo permanente de personas cuyo puesto de trabajo se encuentra amenazado. No están comprendidas las ayudas destinadas principalmente a cubrir los costes de capital de las empresas, ni las subvenciones generales al empleo ni las que se conceden a todos los trabajadores en determinadas regiones.</p>	<p>b) Ayudas a los parados que crean nuevas empresas.</p> <p>La ayuda puede consistir en prestaciones por desempleo o en subvenciones especiales.</p>	<p>c) Creación directa de empleo.</p> <p>Trabajo temporal y, en algunos casos, empleo permanente en el sector público o en organismos sin fines de lucro, ofrecidos a los parados.</p>
<p>5. Medidas en favor de los discapacitados</p> <p>Sólo están comprendidos los programas destinados a los discapacitados. Esta categoría no engloba todos los esfuerzos realizados por los poderes públicos para ayudar a estas personas.</p>		
<p>a) Rehabilitación.</p> <p>Evaluación de aptitudes, medidas de adaptación al trabajo y cursos de formación específicos impartidos al margen de la formación profesional ordinaria.</p>	<p>b) Empleos destinados a los discapacitados.</p> <p>Trabajo protegido y subvenciones al empleo permanente.</p>	
<p>Programas «pasivos» o de mantenimiento de los ingresos</p>		
<p>6. Seguro de desempleo</p> <p>Todos los tipos de prestaciones en dinero destinadas a indemnizar por el paro, salvo la jubilación anticipada. Abarca, además de las prestaciones contributivas y asistenciales, las indemnizaciones por despido financiadas por el Estado, las indemnizaciones de los trabajadores cuyas empresas quiebran y las ayudas especiales a algunos grupos, como los trabajadores en suspensión de empleo.</p>		
<p>7. Jubilación anticipada por motivos relacionados con el mercado de trabajo</p> <p>Esta categoría abarca solamente los programas especiales en los que los trabajadores reciben pensiones de jubilación porque no tienen empleo o por motivos relacionados con la política del mercado de trabajo. No están comprendidas las pensiones de invalidez. Los gastos realizados en estos programas dependen en gran medida de que las pensiones de jubilación anticipada estén subvencionadas y no se financien dentro de los planes ordinarios de pensiones, por ejemplo, por medio de reducciones de las cantidades pagadas calculadas con criterios actuariales.</p>		

Fuente: OCDE, *Perspectivas del empleo 1993* (MTAS, 1993).

RECUADRO 5

**DEFINICIONES DE LAS CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS NORMALIZADAS
DE LOS PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL MERCADO DE TRABAJO
EN LA COMISIÓN EUROPEA**

Categorías de la clasificación por tipo de acción
<p>0. Servicios públicos de empleo Facilitan los procesos de búsqueda de empleo y están generalmente disponibles a todos los que buscan empleo.</p>
<p>1. Asesoramiento intensivo y asistencia en la búsqueda de empleo Programas de asistencia en el proceso de búsqueda de empleo mediante un asesoramiento intensivo e individualizado; están dirigidos a personas registradas como desempleadas, en búsqueda de empleo y con especiales dificultades para conseguir un trabajo, así como a otros grupos con dificultad de acceso al mercado de trabajo.</p>
<p>2. Formación profesional Programas destinados a mejorar la empleabilidad del desempleado y otros grupos objetivo a través de la formación, financiados por organismos públicos. Las medidas incluidas en esta categoría deben incluir clases presenciales, o si el proceso formativo se realiza en el puesto de trabajo, una supervisión específica orientada al propósito del programa. Se clasifica en las siguientes acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Formación profesional institucional. 2.2. Formación profesional en el puesto de trabajo. 2.3. Formación profesional integrada. 2.4. Apoyo especial para aprendizaje.
<p>3. Rotación laboral y trabajo compartido Programas que facilitan la inserción en un puesto de trabajo de personas desempleadas o incluidas en otro grupo objetivo, sustituyendo horas trabajadas por un empleado existente. Se divide en dos acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Rotación laboral. 3.2. Trabajo compartido.
<p>4. Incentivos al empleo Son programas que facilitan el reclutamiento de personas desempleadas y otros grupos objetivo, o ayudan a asegurar la continuidad en el empleo de personas en riesgo involuntario de pérdida de empleo. La mayoría de costes laborales normalmente está cubierto por el empresario. Se subdivide en la siguiente clasificación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4.1. Incentivos de reclutamiento. <ol style="list-style-type: none"> 4.1.1. Permanente. 4.1.2. Temporal. 4.2. Incentivos al mantenimiento del empleo.

RECUADRO 5 (Continuación)

<p>5. Integración de discapacitados</p> <p>Estos programas se dirigen a promover la integración de personas discapacitadas en el mercado de trabajo.</p> <p>Se clasifican en:</p> <p>5.1. Empleo regular.</p> <p>5.2. Empleo protegido.</p> <p>5.3. Otra formación y rehabilitación.</p>
<p>7. Incentivos a la creación de empresas</p> <p>Estos programas promocionan la empresa impulsando a desempleados y grupos objetivo a iniciar sus propios negocios o convertirse en autónomos.</p>
<p>8. Compensación por desempleo</p> <p>Son programas dirigidos a compensar a los individuos la pérdida de salario a través de la provisión de beneficios económicos cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Son capaces de trabajar y tienen disponibilidad para ello, pero son incapaces de encontrar un empleo adecuado. — Están retirados o forzados a trabajar cortos periodos de tiempo, o se encuentran temporalmente inactivos por motivos económicos u otras razones (incluidos efectos estacionales). — Han perdido su puesto de trabajo por motivo de reestructuración o similar (compensación redundante). <p>Esta categoría se clasifica en:</p> <p>8.1. Aportaciones por desempleo.</p> <p style="padding-left: 20px;">8.1.1. Seguro de desempleo.</p> <p style="padding-left: 20px;">8.1.2. Asistencia por desempleo.</p> <p>8.2. Aportaciones parciales por desempleo.</p> <p>8.3. Aportaciones por desempleo a tiempo parcial.</p> <p>8.4. Compensación redundante.</p> <p>8.5. Compensación por quiebra.</p>
<p>9. Jubilación anticipada</p> <p>Programas que facilitan el retiro total o parcial de trabajadores mayores que han asumido escasas posibilidades de encontrar un trabajo o cuyo retiro facilita la incorporación de un desempleado o una persona de algún grupo objetivo.</p> <p>Se clasifica en:</p> <p>9.1. Condicional.</p> <p style="padding-left: 20px;">9.1.1. Completo.</p> <p style="padding-left: 20px;">9.1.2. Parcial.</p> <p>9.1. Incondicional.</p> <p style="padding-left: 20px;">9.1.1. Completo.</p> <p style="padding-left: 20px;">9.1.2. Parcial.</p>

Fuente: Eurostat, *European Social Statistics. Labour market policy, expenditure and participants*, 2004.

2.3. EVALUACIÓN DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS ACTIVAS. IMPACTO SOBRE LOS DESEQUILIBRIOS

Hasta hace relativamente poco tiempo, eran contados los casos en que se procedía a evaluar de forma sistemática, más allá de la comparación del gasto aplicado a través de distintos indicadores, las políticas activas de empleo. Sin embargo, esta evaluación resulta imprescindible, toda vez que sólo a través de ella se puede conocer el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos y, sobre todo, la eficiencia de los programas adoptados, esto es, su grado de eficacia una vez descontado el efecto de varios factores, asociados a la aplicación de estos programas, pero ajenos a ellos. De entre tales factores, cabe destacar dos: El efecto «ganga» o «peso muerto», que consiste en la evidencia de que una parte de los desempleados que obtienen un empleo tras participar en algún programa o ser uno de los grupos objetivo del programa lo habrían obtenido igual sin haberse ejecutado dicho programa; y el efecto «sustitución», tanto entre personas como entre empresas (llamado a veces «desplazamiento»), por el que algunos de los participantes o destinatarios de un programa o una política acceden a empleos que hubieran obtenido otros sujetos no partícipes o no cubiertos (aunque hay que recordar que este puede ser uno de los objetivos), y en el que parte de los puestos creados en las empresas cubiertas se generan en detrimento del empleo en otras empresas no cubiertas¹⁰. A ellos se añadiría, en algunos casos, el llamado efecto «rotación», por el cual los beneficiarios obtienen un empleo de corta duración como consecuencia del programa y vuelven luego al paro¹¹.

En términos macroeconómicos, dado que su principal objetivo es la empleabilidad, la traducción de estos efectos consiste en la evidencia de que las políticas activas sólo tienen un impacto limitado en el volumen total de empleo creado o en la reducción del paro, que están determinados, muy en primer lugar, por las condiciones generales de la economía.

La evaluación de las políticas activas puede hacerse en dos planos, macro y microeconómico. El primero busca determinar el efecto neto de estas políticas sobre una serie de variables indicativas de la situación global del mercado de

¹⁰ OCDE, *Evaluación de programas de empleo y medidas sociales. Estado actual de una cuestión compleja* (MTSS, 1992). Y, sobre todo R. G. Fay, *Enhancing the effectiveness of active labour market policies. Evidence from programme evaluations in OECD countries* (OCDE, 1996), págs. 43-48.

¹¹ B. Gazier, «Evaluación de las políticas activas de empleo: experiencias europeas», en MTAS (ed.), *La evaluación de las políticas de ocupación* (MTAS, 2001).

trabajo o del conjunto de la economía (tasas de empleo y desempleo, productividad...). A su vez, las evaluaciones microeconómicas, basadas en datos individuales y desagregados, tratan de determinar el efecto de los programas sobre los sujetos participantes en los mismos (probabilidad de salida del desempleo, salarios, calidad y estabilidad del empleo obtenido...).

Como ya se ha señalado, la evaluación macroeconómica¹² de las políticas activas arroja, como conclusión general para toda el área de la OCDE, que sus resultados son positivos, aunque lógicamente limitados. Para el caso concreto de España, hay que advertir la escasez de trabajos de evaluación de corte macroeconómico, que se ciñen casi exclusivamente, además, al ámbito académico¹³. Esta circunstancia apoya la solidez de las técnicas usadas en las evaluaciones, pero a cambio éstas distan de ser «oficiales», no son sistemáticas y periódicas, y en pocas ocasiones se ciñen a la arquitectura institucional de las políticas, lo que dificulta su uso para diseñar propuestas de mejora.

De cualquier forma, estudios empíricos¹⁴ recientes para el caso español sugieren conclusiones similares a los disponibles para el conjunto internacional. En primer lugar, en el plano macroeconómico, la formación resulta tener siempre un claro efecto positivo (significativo estadísticamente hablando) sobre la tasa de paro, esto es, un mayor gasto en formación se asocia a una reducción del desempleo; otras políticas activas, en cambio, presentan efectos menos claros en casi todas las evaluaciones. En segundo lugar, el gasto total en políticas de empleo parece que presenta una asociación de signo positivo con la tasa de empleo (es decir, que a mayor gasto mayor aumento en la tasa de empleo), pero esta asociación es más débil desde el punto de vista del contraste estadístico, por lo que debe tomarse con cautela. Puede señalarse, además, que las evaluaciones sobre la eficacia de las políticas activas en España basadas en la observación de la relación paro-vacantes apuntan a una mejora en ésta a través también de la formación ocupacional (recuadro 6). Finalmente, aunque no se cuenta con trabajos de evaluación macroeconómica sobre la materia, hay que recordar que el ritmo de creación de empleo indefinido y los volúmenes alcanzados por la

¹² Véase, por ejemplo, un estudio reciente para 20 países de la OCDE: Jan Bonne y Jan C. van Ours, *Effective active labor market policies*, Institute for the Study of Labour (IZA), Bonn, octubre de 2004.

¹³ Un completo estudio panorámico de estos trabajos hasta el año 2000 se encuentra en F. Sáez, «Políticas de empleo y su evaluación en España», en *La evaluación de las políticas de ocupación*, edición revisada de los trabajos presentados en el seminario de mismo título, dirigido por Lluís Fina en la UIMP, Barcelona, 1999 (MTAS, 2000).

¹⁴ Entre ellos, C. García Serrano, «Los resultados de las políticas activas de mercado de trabajo en España», en el ya citado *La evaluación de las políticas de ocupación* (MTAS, 2000), que incorpora en el estudio datos por Comunidades Autónomas para dar mayor solidez a los resultados.

RECUADRO 6

EVALUACIÓN MACROECONÓMICA DE POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA: ALGUNOS RESULTADOS (1985-2000)

Medida de referencia	Efectos analizados	Impactos de la medida
Gasto en políticas activas del mercado de trabajo	Efectos sobre el empleo	Correlación positiva baja
	Efectos sobre la tasa de paro	Correlación negativa
Gasto derivado de fondos estructurales	Efectos sobre el PIB	Aportación positiva al aumento
Cursos de formación ocupacional	Efectos sobre el ajuste oferta/demanda de profesionales	Asociación positiva
	Efectos sobre la dispersión salarial	Asociación negativa
Incentivos a la colocación	Efectos sobre nivel global de colocaciones	Asociación débil

Fuente: F. Sáez: «Políticas de empleo y su evaluación en España», en *La evaluación de las políticas de ocupación*. Edición revisada de los trabajos presentados en el seminario de mismo título, dirigido por Lluís Fina en la UIMP, Barcelona, 1999 (MTAS, 2000).

contratación indefinida acogida a estas políticas indican que han tenido un importante resultado. Entre 1996 y 2003, el número de asalariados con contrato indefinido en la EPA creció en 437.000 personas cada año como promedio; no obstante, el impacto neto de estas políticas, medido a través de la tasa de temporalidad de los asalariados, es relativamente bajo, ya que dicha tasa se ha reducido en 3,3 puntos en ese mismo periodo. La reducción de la temporalidad es mucho mayor cuando sólo se atiende al sector privado de la economía (7 puntos entre 1996 y 2003); el coste por cada punto de reducción en la tasa de temporalidad en el sector privado entre 1997 y 2003 se situaría en torno a un 0,2 por 100 del PIB.

En la evaluación de enfoque microeconómico se cuenta con más trabajos, aunque de irregular alcance, y sobre los que pesa el problema de la corta vida media de muchos programas, que dificulta la tarea de determinar los efectos de éstos a medio y largo plazo y también (y sobre todo) la de efectuar comparaciones y ensayar conclusiones más o menos generalizables. Todos los trabajos se basan en uno o más de tres grandes tipos¹⁵ de métodos de evaluación:

¹⁵ A. Rivero (GPI Consultores), *Evaluación de políticas activas de empleo. El caso de las formas de intervención cofinanciadas por el Fondo Social Europeo* (MTAS, 2003), págs. 40-42.

- Experimental, con la formación de un grupo de sujetos susceptibles de ser beneficiarios de un programa del que se extraen con algún procedimiento estadístico, por ejemplo mediante selección aleatoria, dos subgrupos, el que seguirá el programa y el denominado grupo de control, que servirá de base para la evaluación comparando sus resultados.
- Cuasi-experimental, donde no hay grupo de control, sino grupo «de comparación» o grupo «de control equivalente», que consiste en un grupo con características similares al de intervención, definido mediante encuestas específicas y diversas técnicas estadísticas, con el que se compararán los resultados.
- No experimental, donde se prescinde de la formación de estos grupos, recurriendo a cambio al estudio preciso de las características de los beneficiarios de un programa antes y después de participar en el mismo.

Los estudios panorámicos de comparación internacional sobre estas evaluaciones¹⁶ proporcionan numerosos resultados (recuadro 7) y, aunque la ya citada heterogeneidad de las actuaciones no permite extraer muchas conclusiones generales, todos apuntan a que la mayor eficacia se asocia a programas de pequeña dimensión, con acciones muy intensivas, destinadas a grupos bien definidos y relativamente reducidos.

¹⁶ Varios de ellos se glosan en la ya citada recopilación de trabajos de Lluís Fina editada en su homenaje por el CES (págs. 261-262). En el ámbito internacional, entre todos los trabajos para el periodo 1985-1990, el principal sin duda es OCDE, «Active labour market policies: assesing macroeconomic and microeconomic effects» (OCDE *Employment Outlook 1993*, cap. 2). El trabajo recopila un amplio conjunto de evaluaciones microeconómicas de programas concretos seguidos en distintos países miembros de esta organización internacional, y extrae líneas generales de conclusión. Para el periodo 1990-2004 pueden verse R. G. Fay, *Enhancing the effectiveness of active labour market policies. Evidence from programme evaluations in OECD countries* (OCDE, 1996); J. P. Martin, *What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences* (OCDE, *Economic studies*, núm. 30, 2000); OCDE, «improving skills for more and better jobs: does training make a difference?» (OCDE, *Employment outlook 2004*, cap. 4). Los dos primeros son panoramas detallados y ensayos de conclusiones generales sobre evaluaciones en el área de la OCDE, y el tercero aporta un exhaustivo análisis con técnicas econométricas de tipo *cross-section* a partir de datos procedentes de la propia base de la OCDE acerca del impacto de la formación profesional sobre el empleo agregado, sobre las probabilidades de salir del paro en los parados de larga duración, sobre los salarios individuales y sobre la estabilidad en el empleo.

RECUADRO 7

EVALUACIÓN MICROECONÓMICA DE POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN EL ÁREA OCDE: EXPERIENCIA COMPARADA
Apoyo a la búsqueda de empleo

Aun con las limitaciones que se derivan de la imposibilidad, muy extendida, de separar el gasto en los programas de apoyo a la búsqueda de empleo del correspondiente a la administración general de los servicios públicos de empleo, este tipo de políticas (programas de motivación de los desempleados, seguimiento individualizado y «monitorización» de su comportamiento en la búsqueda de empleo) es eficaz en cuanto se reduce el tiempo de paro, esto es, se consigue una más rápida recolocación de los desempleados.

Parece que la combinación de intermediación y apoyo es la política con mejor rendimiento respecto a su coste. Esta eficiencia podría estar asociada con programas de otros ámbitos, en particular con los de formación, y con la gestión de las prestaciones (en algunos casos se denomina «activación» de las prestaciones por desempleo). También parece que la intervención debe ser rápida, en el sentido de adoptar un enfoque preventivo frente al paro de larga duración. Ahora bien, la condición de su eficacia reside, a la luz de los resultados obtenidos, en que se trate realmente de actuaciones personalizadas, lo cual implica su difícil extensión a toda la población desempleada, en especial en países con elevada tasa de paro. Hay pues, un problema de escala en este tipo de programas. Los resultados sobre los programas de apoyo a la búsqueda de empleo también muestran que las medidas específicas para grupos de desempleados jóvenes desfavorecidos tienen (tanto en este tipo de programas como en los de formación) menor eficacia.

Intermediación laboral

Se discute en algunos casos las técnicas concretas usadas en los programas de apoyo y en las funciones de intermediación laboral: entrevistas en profundidad al desempleado, y en qué momento, medios para incentivar la búsqueda y para hacerla más eficaz, combinación con cursos, etc. Los resultados apuntan a que un tratamiento intensivo y muy personalizado, reduciendo el número de personas bajo la supervisión de un agente del servicio de empleo y aumentando la responsabilidad de dicho agente en los resultados de su intermediación y apoyo a esas personas, mejora la probabilidad de encontrar empleo, aumenta la tasa de salida del paro de larga duración, e incluso mejora ligeramente la probabilidad de acceder a puestos con mayor salario que los desempeñados antes de quedar en paro.

Formación a desempleados

Las evaluaciones sobre programas públicos de formación ocupacional de carácter general componen un panorama heterogéneo. Algunos programas evaluados arrojan resultados muy bajos o incluso negativos en términos de eficiencia, esto es, al comparar el aumento en la ganancia salarial y en el empleo de los grupos que siguieron estos programas con el coste de los mismos. Otras evaluaciones dieron también resultado negativo, en cuanto no se incrementó la probabilidad de obtener empleo para quienes siguieron los programas. A cambio, otros programas arrojaron resultados positivos, de acuerdo con sus evaluaciones; en algunos de estos casos se estimó el porcentaje del efecto de «peso muerto» y el del efecto de «sustitución», arrojando todas las estimaciones valores similares para ambos indicadores, en torno a un 30 por 100 en el primer caso y por debajo de 10 en el segundo.

RECUADRO 7 (Continuación)

Formación para grupos en riesgo de exclusión

Habría algunos rasgos característicos asociados a los mejores resultados en los programas de este tipo que fueron evaluados: se trataba de programas orientados a grupos desfavorecidos bien definidos; en general, los resultados positivos se encontraron entre las mujeres adultas, con menos frecuencia entre los hombres adultos y casi nunca entre los jóvenes; la mayor parte del resultado positivo se encontró en la obtención de empleo, y muy poco en el aumento de las ganancias salariales; incluso en este último caso, el aumento de la ganancia no era suficiente para superar la línea de pobreza.

El compendio de la evidencia disponible en todas estas evaluaciones arroja como premisas: diseñar grupos específicos de participantes; elaborar programas relativamente reducidos; impulsar un fuerte contenido laboral en los programas, estableciendo además una estrecha vinculación con los empleadores locales. Esta última premisa requiere a su vez asumir su potencial efecto de sustitución, mediante intervenciones complementarias que lo corrijan o lo minimicen.

Hay un amplio número de resultados negativos en las evaluaciones de programas específicos para jóvenes, salvo en algún caso de intervención en la que se encontró un aumento estadísticamente significativo de las ganancias salariales en los sujetos del programa. En estos casos, el repaso a las evaluaciones disponibles dio como resultado varias premisas de su mayor impacto: una estrecha vinculación con el mercado de trabajo local, con fijación de objetivos para el acceso a empleos con salarios relativamente altos en sectores de fuerte crecimiento y en puestos con buenas posibilidades de carrera profesional; combinaron de manera adecuada educación formal, desarrollo de destrezas profesionales y formación en el trabajo; proporcionaron a los jóvenes un ulterior acceso a itinerarios formativos que les permitieron proseguir su desarrollo en la formación y en la cualificación; proporcionaron una serie de servicios complementarios para los jóvenes y sus familias.

Las evaluaciones sugieren además que los mejores resultados se asocian a acciones preventivas, más tempranas y más sostenidas. Esto implica no sólo esfuerzos intensivos en impulsar su trayectoria en la escuela primaria y secundaria y reducir el abandono temprano en esta última, sino iniciar la intervención en etapas anteriores, incluyendo la preescolar. La evidencia empírica disponible, aun siendo limitada, indica que intervenciones de este tipo, especialmente cuando son sostenidas en el tiempo, tienen efectos mayores y de más largo alcance sobre las probabilidades de acceder a empleos más estables y sobre las de obtener salarios comparativamente más altos.

Fomento de la contratación

Muchos países ofrecen subvenciones y otras ayudas o incentivos a la contratación de ciertos grupos, tales como parados de larga duración, colectivos especialmente desfavorecidos (discapacitados, personas en riesgo de exclusión...), mujeres desempleadas en profesiones con escaso índice de trabajo femenino, y jóvenes desempleados. Pero en ningún caso se encuentra, como en España, un programa con un colectivo tan amplio de fomento basado en la contratación indefinida. Así, pueden darse algunos resultados sobre la experiencia internacional acumulada, pero teniendo bien presente la diferencia en la concepción y el alcance de estas políticas en comparación con la española.

En programas de tipo muy general, para parados y demandantes de primer empleo, las evaluaciones arrojan unos valores muy elevados de efectos colaterales. Experiencias más recientes

RECUADRO 7 (Continuación)

sobre esquemas algo distintos, que proporcionaron una subvención al salario percibido arrojaron resultados globales muy bajos o negativos, porque la condición de subsidiable de un desempleado desanimaba a las empresas a contratarle, por entenderla como un signo de baja productividad y/o motivación.

Creación directa de empleo

Aunque este tipo de programas se fue sustituyendo en los años ochenta progresivamente por otras medidas, entre ellas sobre todo las de fomento del empleo en el sector privado, cierto número de países en el ámbito de la OCDE los mantuvieron, en varios casos a menor escala o como experiencias piloto. En todos los casos se trata de medidas estrechamente relacionadas con los subsidios por desempleo, en grupos con problemas muy acusados de baja empleabilidad y paro de muy larga duración, o como último recurso para grupos de desempleados para los cuales no parecía haber ninguna solución alternativa.

En general, lógicamente, la evaluación de estos programas indica la reducción del desempleo entre los grupos de participantes a corto plazo; pero en muchos casos el flujo de entrada al desempleo se recuperó al terminar el programa, es decir, no hicieron de «puente» para una mayor empleabilidad. Hay no obstante alguna excepción, con resultados positivos a medio plazo en este mismo sentido. Se trata, no obstante, de empleos públicos diversos, en general poco definidos y algo al margen del trabajo básico de los organismos o entidades contratantes.

Ejemplos posteriores, para la segunda mitad de los años noventa, arrojan resultados poco optimistas, sin apenas creación neta de empleo y sí un efecto «sustitución» casi completo.

En años más recientes, un número más amplio de países, particularmente europeos, han retomado estos programas para complementar los subsidios por desempleo, como medio de control del destino de los subsidios y como forma de mantener a estas personas especialmente desfavorecidas en contacto con el ámbito del trabajo (hábitos, relaciones, y valoración más positiva de sí mismas).

Apoyo al autoempleo y a iniciativas empresariales

En general los programas han tenido resultados favorables, aunque su escaso número y lo reducido de su alcance recomiendan no elevar a general esta conclusión. Los trabajos de evaluación siguieron en casi todos los casos la tasa de supervivencia de las empresas o negocios al año y a los dos años, y algunos estimaron además el efecto «peso muerto». En general la supervivencia fue relativamente elevada, en torno al 60 por 100 a los dos años, con un «peso muerto» también alto, del 50 por 100 o mayor en todas las evaluaciones que lo estimaron.

Se señaló, además, la presencia de factores determinantes para el éxito, en términos de supervivencia de estas iniciativas: los mejores resultados se dieron sistemáticamente entre varones de 30 a 40 años de edad, con un nivel educativo relativamente alto y con un periodo previo en desempleo relativamente corto; los resultados indicaron la relevancia de articular estos programas con otro tipo de medidas además de la financiación, en concreto con servicios de consultoría y orientación.

Acciones e iniciativas locales

En ciertos casos, las iniciativas de este tipo se encuentran asociadas a programas piloto de contratación directa por el sector público; en otros, a su vez, podrían encuadrarse mejor en el marco del fomento de las iniciativas de autoempleo; y en otros más, su examen resulta difícil de separar del conjunto general de la intermediación laboral y los servicios de empleo, porque éstos tienen una forma de organización eminentemente «local» (es decir, no nacional y no regional, aunque no necesariamente municipal).

RECUADRO 7 (Continuación)

No obstante, hay algunas experiencias comparables a grandes rasgos en algunos países de la Unión Europea. Todas muestran como resultado cierto impacto positivo, aunque débil, en el empleo, un mayor flujo de salida del desempleo (menor en el caso del de larga duración) y cierta menor dependencia de los subsidios por desempleo.

Otros resultados relevantes en este ámbito no están directamente relacionados con el empleo, sino con el potencial de desarrollo económico «local». Así, en las evaluaciones también se recoge el impacto positivo de estos programas para: la creación de infraestructuras y servicios técnicos para la intervención, que presentan valor posterior para otras actuaciones; el aprendizaje de técnicas de cooperación para el trabajo de las entidades locales; un mayor conocimiento de la realidad local.

Entre los aspectos negativos se indica: la confusión o el solapamiento entre el papel institucional y el de operador o gestor de las acciones; la ausencia de instrumentos estables de cooperación local entre administraciones, entidades empresariales y organismos o ISFL capaces de promover este tipo de iniciativas y con experiencia en las mismas que sería valiosa para otras similares; la desarticulación con otras políticas que presentan un fuerte impacto sobre el territorio, en concreto las urbanísticas y las de desarrollo regional.

Por lo que hace a España, se cuenta con algunos trabajos parciales, de evaluación microeconómica referida a actuaciones o tipos de actuaciones¹⁷, así como con dos informes de amplio alcance, que parten del criterio de evaluar no cada programa, sino el efecto de éstos sobre los distintos objetivos y grupos de actuación preferente establecidos en la EEE. El primero es el informe de evaluación de la EEE llevado a cabo por la Comisión en 2002 (en adelante Informe EEE 2002), que incorpora estudios por países¹⁸ y estudios generales, que en ocasiones combinan el enfoque macro y microeconómico, con métodos de evaluación muy variados en su alcance y en el rigor de las técnicas empleadas. El segundo es un exhaustivo informe de evaluación de la EEE en las Comunidades Autónomas terminado en noviembre de 2004¹⁹ (a partir de ahora Informe EEE 2004), que ofrece distintos indicadores sobre el rendimiento de los principales programas,

¹⁷ Además de los ya citados trabajos de F. Sáez y C. Serrano, se han consultado: M. A. Malo y otros, «Políticas activas de mercado de trabajo y desempleo: un enfoque agregado», en *Políticas de bienestar y desempleo* (Fundación Argentaria, 1999); A. Alba y M. Tugores, «Un estudio microeconómico sobre los determinantes y efectos de la formación en España», en F. Sáez (coord.), *Formación y empleo* (Fundación Argentaria-Visor, 2000). F. Sáez, «El mercado de trabajo: desequilibrios, formación y políticas», en J. Aurioles y E. Manzanares (eds.), *Cuestiones clave de la economía española: perspectivas 2003* (CENTRA, Junta de Andalucía, 2003); C. Alonso-Borrego y otros, *Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español* (Laboratorio de Alternativas, Documento de trabajo 53/2004).

¹⁸ El estudio correspondiente a España fue dirigido por F. Sáez, *Assessment of the European Employment Strategy. Final Report, Spain* (Comisión Europea, 2002) [http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/impact.en.htm].

¹⁹ F. Sáez (dir.), *Evaluación de la Estrategia Europea de Empleo en las Comunidades Autónomas españolas*, Universidad Autónoma de Madrid, noviembre de 2004. Se trata de un amplio informe de evaluación solicitado por el INEM, que se proporcionó al CES antes de su difusión pública.

tanto en proporción sobre el total de participantes en cada caso como en comparación con grupos homólogos de no participantes²⁰.

A partir de esta información, los siguientes apartados se centrarán en el análisis y, en la medida de lo posible, la evaluación de las principales políticas activas, combinando la descripción de los principales grupos de medidas con la evaluación del efecto sobre distintos colectivos.

El Informe EEE 2004 ha puesto de relieve, además, una serie de conclusiones referidas a tres aspectos. El primero es que hay una serie de elementos prácticamente comunes a las actuaciones que aparecen en las distintas Comunidades Autónomas. Entre ellos pueden señalarse los siguientes:

- Las medidas de formación se instrumentan a través de ayudas directas percibidas por los organizadores y el tipo de incentivo consiste en una subvención del coste efectivo.
- En los empleos de interés social y en las iniciativas locales de empleo las ayudas directas las perciben las empresas contratantes, mediante subvenciones al coste salarial de cuantía fija a fondo perdido.
- En el caso del autoempleo, la ayuda se concede al trabajador que se hace autónomo o que se incorpora como socio a la cooperativa o sociedad anónima laboral, cuya cuantía tiene establecido un tope máximo.
- Las acciones de orientación y asesoramiento se instrumentan a través de ayudas directas a los organizadores y mediante servicios prestados directamente por la Administración.
- Dentro de las políticas de reducción de las desigualdades se emprenden tanto acciones formativas como de contratación, y en muchas Comunidades Autónomas se adoptan incentivos dirigidos a subvencionar a las empresas y a los organizadores de los cursos formativos.

²⁰ Se trata de no participantes homólogos en sus características básicas (edad, sexo, tiempo de búsqueda de empleo y cualificación) con los participantes, con quienes también comparten, en su caso, región de residencia y situación administrativa a efectos del registro de desempleados. Estos grupos de comparación se denominan en el informe «grupos de control», y el método seguido para formarlos sería del tipo cuasi-experimental que antes se describió. Pero no se sabe si se componen de no participantes o de no solicitantes, por lo que no se conoce el posible sesgo en los resultados que derivaría, en este segundo caso, de una actitud menos proactiva de los sujetos.

Estas consideraciones pueden extenderse a algunos de los ejercicios de evaluación que incorporó el Informe EEE 2002.

El conjunto de actuaciones llevadas a cabo dentro de los programas recogidos en el estudio supuso, para el total de participantes en alguna de ellas para el que se hizo seguimiento (cerca a 860.000 personas), tomar ventaja respecto de los no participantes (entre los que se procesó la información correspondiente a algo más de 770.000 personas) en todos los indicadores adoptados. La mayor ventaja se obtuvo en el indicador de «inserción en un año», según el cual un 67,9 por 100 de los participantes fue contratado en algún momento comprendido dentro de los 12 meses posteriores al final de la acción, mientras que entre los no participantes tuvo algún contrato en ese mismo periodo un 58,5 por 100. En los indicadores correspondientes a la «inserción» a mayor plazo, los resultados de los participantes fueron tales que su probabilidad de figurar en alta en la Seguridad Social era 4 puntos más elevada que la de los no participantes en noviembre de 2003, y 11 puntos en junio de 2004.

Pero el segundo aspecto más destacable de las conclusiones de este Informe es que hay un impacto diferencial notable según los distintos colectivos estudiados por separado:

- Según la clasificación administrativa de los participantes en las acciones, los mejores resultados de la evaluación correspondieron a los demandantes de empleo que no tenían a efectos estadísticos y normativos la condición de parados registrados. Este grupo, compuesto por casi 376.000 personas, obtuvo la mayor tasa de «inserción en un año», un 76,6 por 100, 16 puntos más alta que la de los cerca de 420.000 participantes clasificados como parados registrados. Tuvo también uno de los mejores resultados diferenciales, esto es, comparados con los del grupo de no participantes con el que compartían la situación administrativa de excluidos del paro registrado.
- Atendiendo de manera combinada a su edad y al tiempo de inscripción como demandantes (con independencia de su clasificación administrativa como parados registrados o no), el estudio contemplaba 3 situaciones para el total de participantes y para los grupos homólogos con los que comparar sus resultados diferenciales: jóvenes menores de 25 años con menos de 6 meses de inscripción, 157.000 participantes y 153.000 homólogos; personas con 25 años o más de edad y menos de 12 meses de inscripción, cerca de 452.000 participantes y casi 437.000 homólogos; personas de cualquier edad con 12 meses o más de inscripción (denominadas demandantes de larga duración), 187.000 participantes y 183.000 homólogos.
- En esta clasificación, los mejores resultados correspondieron al primer grupo, con una «inserción en un año» del 73,6 por 100, y los peores a

los demandantes de larga duración, con otra del 54,7 por 100. Pero al comparar cada uno de estos tres grupos de participantes con sus homólogos no participantes, la mayor ventaja relativa resulta para los demandantes de larga duración que participaron en las acciones, pues incrementaron su probabilidad de obtener algún contrato en 54 puntos sobre la de los no participantes. Los jóvenes con menos de 6 meses de inscripción que participaron en las acciones tuvieron una «inserción en un año» menor que sus homólogos no participantes, y atendiendo a su situación en alta en la Seguridad Social a más largo plazo, en junio de 2004 no había ninguna diferencia entre haber participado o no en alguna acción.

- Ciñéndose a la distinción entre perceptores y no perceptores de prestaciones por desempleo en la fecha de iniciarse las acciones, son los primeros los que registran mayor rendimiento de las acciones, sugiriendo el Informe de evaluación que ello es así porque su red de relaciones y su acumulación de experiencia en el mercado laboral son, por término medio, más fuertes que las de quienes no perciben tales prestaciones. Ello no obsta para que el valor añadido por varios de los programas a los no perceptores sea más alto que en el caso de los perceptores, ya que las oportunidades generadas por los programas se añaden de ordinario a niveles de oportunidades laborales de partida más bajos, como demuestra el hecho de que la diferencia en los indicadores de inserción entre los participantes no perceptores y sus homólogos no participantes es más alta que la que se da en el caso de los perceptores de prestaciones.

El tercer aspecto considerado en las conclusiones del Informe EEE 2004 es que, dado que todo este conjunto de acciones se dirige especialmente hacia los colectivos de más baja empleabilidad («peor situados ante la parrilla de oportunidades», señala el texto), la capacidad de maniobra de los servicios públicos de empleo para impulsar la inserción efectiva de estos colectivos se encuentra limitada por la baja cuantía de ofertas gestionadas por ellas mismas. Así, hay que subrayar que las políticas activas de empleo aplicadas, si bien acercan la empleabilidad de estos grupos a la que presentan los demandantes más integrados en el mercado de trabajo, han de vencer serios obstáculos. Esto aconseja que, al observar los datos derivados de las evaluaciones, deba considerarse una importante mejora el simple acercamiento de los resultados.

2.3.1. Servicios públicos de empleo

a) *Arquitectura institucional y principales actuaciones*

Conforme al modelo de servicio público de empleo vigente en España desde 1978, el INEM, con una estructura centralizada e integrada, tenía a su cargo, las funciones de colocación y gestión del empleo, las políticas activas de fomento de empleo, la formación ocupacional y la protección de los desempleados. Sin embargo, el elevado consenso sobre su relativa eficacia en la gestión de la intermediación (información, orientación, calificación y colocación) motivó, en la década de los noventa, una importante transformación, orgánica y funcional, de la estructura de gestión e intervención de este servicio.

En primer lugar, debe destacarse la ruptura del monopolio del INEM a través de varias medidas legislativas que apuestan por una apertura progresiva a la intervención privada en el campo de la colocación, a saber: la legalización de las agencias de colocación sin fines lucrativos y de las empresas de trabajo temporal, y la autorización de la contratación directa por la empresa²¹. Se pretendía con ello, además de dotar de transparencia y operatividad al mercado de trabajo, eliminar cargas burocráticas del INEM e incrementar su actuación en los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral.

Paralelamente, debe subrayarse asimismo el proceso de descentralización territorial de las políticas de empleo, iniciado con la transferencia de la gestión de la formación profesional, seguido por el traspaso de la ejecución de las políticas activas, y concluido recientemente, a excepción del País Vasco, Ceuta y Melilla, con el traspaso de la gestión de los servicios de empleo. Con ello, las Comunidades Autónomas han venido asumiendo paulatinamente distintas competencias del INEM (recuadro 8), de modo que los servicios autonómicos de empleo han comenzado a desarrollar funciones de formación, orientación y colocación, complementado, y en ocasiones supliendo, los contenidos de los últimos Planes Nacionales de Acción para el Empleo.

El nuevo mapa institucional del Estado, con la diversificación funcional y territorial de la gestión de las políticas de intermediación laboral y de fomento del empleo, los compromisos adquiridos con la Estrategia Europea de Empleo

²¹ La propia Exposición de Motivos de la Ley 10/1994, de 19 de mayo, de Medidas urgentes de fomento de la ocupación, reconoció en el 90 por 100 de las colocaciones el INEM se había limitado a la simple constatación del elegido, mientras que tan sólo en el 10 por 100 restante se había producido una gestión de intermediación y búsqueda del trabajador adecuado.

RECUADRO 8

**TRANSFERENCIAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA
DE POLÍTICAS ACTIVAS Y SERVICIOS DE EMPLEO**
(Competencia y Reales Decretos de traspaso)

Comunidades Autónomas	FP ocupacional	Apoyo al empleo	Servicios de empleo
Andalucía	RD 427/1993	RD 1056/1984	RD 467/2003
Aragón	RDs 300/1998 y 1358/1998	RD 567/1995	RD 646/2002
Navarra	RDs 319/1997 y 311/2001	RD 930/1986	RD 811/1999 y 311/2001
Madrid	RDs 2534/1998 y 918/2002	RD 933/1995	RDs 30/2000 y 918/2002
C. Valenciana	RD 1371/1992	RD 268/1985	RD 2673/1998
Cantabria	RD 2672/1998	RD 1901/1996	RD 1418/2001
Castilla-La Mancha	RD 1661/1998	RD 383/1995	RD 1385/2002
Castilla y León	RD 148/1999	RD 832/1995	RD 1187/2001
Cataluña	RDs 1577/1991 y 47/1993	RD 1576/1991	RDs 1050/1997 y 774/1999
Extremadura	RD 2024/1997	RD 641/1995	RD 664/2001
Galicia	RD 146/1993	RD 1928/1984	RDs 1375/1997 y 1750/1999
Baleares	RD 621/1998	RD 99/1996	RD 1268/2001
Canarias	RD 447/1994	RD 250/1985	RDs 150/1999, 939/1999, 115/2000 y 748/2001
La Rioja	RD 41/1999	RD 944/1995	RD 1379/2001
Asturias	RD 2088/1999	RD 2087/1999	RD 11/2001
País Vasco	—	—	—
Murcia	RDs 522/1999, 1596/1999 y 509/2001	RD 374/1995	RD 468/2003
Ceuta	—	—	—
Melilla	—	—	—

Fuente: MTAS, *Guía Laboral 2004*.

o los propios cambios sobrevenidos en el mercado de trabajo justificaron claramente la aprobación de la Ley 56/2003, de Empleo, cuyas principales características ya han sido apuntadas.

En cuanto a la intermediación laboral, hasta ahora, ni la Ley Básica de Empleo ni el RD 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación y los servicios integrados para el empleo, habían establecido el concepto de esta actividad, instrumento básico de la política de empleo, en la que operan diferentes actores, públicos y privados. En la actualidad, La Ley 56/2003 determina que la intermediación laboral es el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los demandantes de empleo con el fin de proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades.

La intermediación laboral se realiza, fundamentalmente, a través de los servicios públicos de empleo, por sí mismos o mediante entidades colaboradoras, y por las agencias de colocación debidamente autorizadas. De este modo, se ha consolidado un modelo de colocación caracterizado por la coexistencia de sujetos públicos y privados y por la descentralización de la intermediación.

No puede olvidarse que la mayoría de las leyes de creación de los servicios públicos de empleo autonómicos y los decretos de traspaso incorporan dentro de la intermediación otras funciones diversas, relativas a control del mercado de trabajo, actividades de la Red EURES²², o, en general, gestión y control de las políticas activas de empleo. En este sentido, aspectos esenciales en el actual sistema de protección por desempleo²³ como son el diseño de los itinerarios de inserción y el seguimiento del compromiso de actividad de los trabajadores desempleados son competencia de aquellos servicios públicos de empleo. De este modo, estos servicios, más allá de la mera puesta en contacto de oferentes y demandantes de empleo, están llamados a organizar acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional de mejora de la ocupabilidad.

Desde un punto de vista organizativo, conviene subrayar que los servicios de empleo deben respetar los principios de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y no discriminación, y garantizar la transparencia en su funcionamiento; además, en el caso de los servicios públicos de empleo y entidades colaboradoras, la LE establece la gratuidad de la intermediación²⁴. Además, con el fin de asegurar el cumplimiento de estos principios, deben garantizar que el proceso de selección y casación entre oferta y demanda corresponde, con carácter general, a estos servicios públicos y a las agencias de colocación debidamente autorizadas.

Por lo que respecta a las actividades de prevención (recuadro 9), y dada su singularidad, es reseñable la tarea de los Servicios Integrados para el Empleo (SIPE), prestada por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, que hayan suscrito un convenio al efecto con el servicio público de empleo. Entre sus actuaciones realizan bien análisis del mercado de trabajo, bien acciones dirigidas a incrementar la capacidad de colocación de los demandantes de empleo (entrevista ocupacional, información y calificación profesional, búsqueda activa de empleo,

²² Reglamento (CEE) 1612/68 del Consejo, sobre libre circulación de trabajadores. En su desarrollo, las Decisiones de la Comisión de 22 de octubre de 1993 y de 23 de diciembre de 2002 han establecido la creación de la Red EURES, llamada a constituirse en red de servicios de empleo europeos, en la que se integran todos los países del Espacio Económico Europeo.

²³ Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de Reforma del sistema de protección por desempleo.

²⁴ No así las agencias de colocación que, en virtud de su normativa reguladora, estarían habilitadas para cobrar, del empresario o del trabajador, los gastos ocasionados por los servicios prestados.

RECUADRO 9

PROGRAMAS DE PREVENCIÓN

Información, orientación, búsqueda de empleo y autoempleo.
 Consistente en subvenciones a entidades públicas y privadas para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo.
 Empleo de interés social.
 Incluye subvenciones por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito de colaboración con las Corporaciones Locales, para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social.
 Contratación temporal de trabajadores desempleados.
 Subvenciones públicas por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito de la colaboración con órganos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, Comunidades Autónomas, universidades e instituciones sin ánimo de lucro, que contraten trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social.

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, UAM, *Evaluación de la EEE en las Comunidades Autónomas españolas*. Noviembre de 2004.

programas mixtos de empleo-formación profesional ocupacional...). No obstante, no puede olvidarse que la LE (disposición transitoria primera) se encuentra pendiente de desarrollo reglamentario en aspectos tan relevantes como el régimen de colaboración con los servicios públicos de empleo en la intermediación en el mercado de trabajo, y ello sin perjuicio del desarrollo que se haga de esta materia en cada Comunidad Autónoma.

Por otra parte, debe subrayarse la existencia de otros conjuntos de acciones como son las integradas en los programas de orientación profesional para el empleo y asistencia para el empleo, previstas en los sucesivos Planes Nacionales de Acción para el Empleo, las destinadas al apoyo de las migraciones interiores, establecidas en la Ley 45/2002, o la gestión por parte de los servicios públicos de empleo de las iniciativas de Escuelas taller, Casas de oficio y Talleres de empleo.

En definitiva, es innegable que la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y el desarrollo de políticas eficaces de inserción laboral de las personas inactivas y los trabajadores desempleados exigen un proyecto claro de organización y modernización de los servicios de empleo, como así se viene reconociendo reiteradamente en las sucesivas Recomendaciones del Consejo Europeo sobre la aplicación de las políticas de empleo en España.

b) Evaluación

Apoyo a la búsqueda de empleo

Respecto a la evaluación de los programas de apoyo a la búsqueda de empleo, el Informe EEE 2002 indica que entre 1997 y 2001 se redujo de manera sustancial el paro de larga duración, sobre todo desde 2000, y que el cambio puede ser atribuido, al menos en parte, a la intensificación de las medidas de inserción laboral sobre los desempleados. De todas formas, aún no se cumplen en España totalmente los objetivos preventivos fijados.

Tomando como referencia el número de parados en 1997, clasificados por edad y duración del paro, la mayor reducción corresponde a los jóvenes con 6 meses o más en desempleo, seguida de la observada en los adultos con 12 o más meses en esa situación; en conjunto el paro de un año o más ha pasado de representar el 55 por 100 del total del paro en 1997 a suponer el 43,7 por 100 en 2001. Señala además que se ha producido un progreso significativo en la empleabilidad de los grupos de desempleados recientes, que constituye un objetivo primario de la EEE para prevenir la transformación de éstos en parados de larga duración. Usando datos de la Estadística de Flujos de la EPA²⁵, se indica que el porcentaje de transiciones anuales hacia el paro de larga duración entre 1997 y 2001 se ha reducido entre los jóvenes del 40,3 por 100 en las transiciones 1997-1998 al 31,4 por 100 en 2000-2001, y entre los adultos del 22 al 15 por 100 entre esos mismos periodos.

A este respecto, las conclusiones del Informe EEE 2004 señalan que, dentro del bloque de programas denominado «prevención-activación» (orientación, formación y empleo), los programas de «garantía de rentas» y «tutoría individualizada» son los más voluminosos. El primero se concentra básicamente en Andalucía y Extremadura (aunque algunas Comunidades tienen variantes de este tipo de programa), constatándose tasas de ocupación bastante más elevadas dos años después de participar en la acción que para quienes no participaron, viéndose este fenómeno afectado por la fuerte tendencia de las personas a permanecer dentro del programa en periodos sucesivos. Respecto a la «tutoría individualizada», hay diferencias en los resultados por territorios y sus efectos registran variaciones importantes según los colectivos receptores. Las mayores tasas de inserción y ocupación se localizan, para todas las Comunidades Autónomas, entre

²⁵ Esta Estadística recoge datos sobre las posiciones laborales de los mismos individuos a lo largo de una serie de trimestres, denominados, en general, datos longitudinales. Para mayor detalle véase INE, *Estadística de flujos. Metodología*, 1997.

los jóvenes que llevan poco tiempo inscritos, si bien es para los participantes inscritos de larga duración donde surge una mejora clara y real sobre los no participantes.

Intermediación laboral

En cuanto a las acciones de intermediación laboral, en un sentido más restrictivo de este término, y al efecto de su descentralización sobre los desequilibrios territoriales, el Informe EEE 2004, aunque no las evalúa de manera separada, asienta una serie de conclusiones y argumentos acerca de la intermediación para valorar el alcance del conjunto de las actuaciones que se llevan a cabo en las políticas activas. Que, indirectamente, determinan también una valoración de la capacidad de la intermediación para mejorar las posibilidades de empleo de los demandantes inscritos.

El peso de las colocaciones gestionadas por los servicios públicos de empleo asciende durante el periodo analizado en esa evaluación al 16 por 100. El resto hasta 100 deriva de la propia selección previa por las empresas de la persona a colocar. Así, la probabilidad de acceder a las vacantes de empleo entre los demandantes «inscritos habitualmente» (esto es, dejando aparte a quienes se inscriben precisamente como parte del proceso de colocación comunicada) en las oficinas se circunscribe a sólo una pequeña porción de tales vacantes. Y esta baja cuota de intermediación laboral efectiva se ve adicionalmente limitada por la composición de las ofertas que se envían para gestión, lo cual restringe las posibilidades de actuación de estos servicios.

Al margen de lo anterior, se dispone de datos comparados, aunque ya antiguos, sobre recursos humanos dedicados a la intermediación pública²⁶. En la segunda mitad de los años noventa, España formaba parte del grupo de países de la UE-15 (junto con Portugal, Finlandia, Francia e Italia) donde el número de desempleados por cada agente público era mucho más elevado que en el resto: España, junto con Portugal, arrojaba una *ratio* inferior a 0,5 agentes por cada 100 desempleados; en el otro extremo, el Reino Unido, Suecia y Alemania presentaban *ratios* superiores a 2 (y la de Alemania superaba ligeramente el 2,5 por 100). Estos datos han sido tomados como referencia para apuntar la necesidad de dotar con más medios a esta línea de políticas activas en España, partiendo precisamente de la conclusión que se deriva de la experiencia internacional acerca del mejor rendimiento asociado a acciones más intensivas y sostenidas²⁷.

²⁶ Comisión Europea, *Employment in Europe 1996*.

²⁷ V. Gómez Sánchez, «La intermediación laboral pública en España. Una perspectiva comparada». *Laboral Augusto Plató*, Documento de trabajo 8/2004.

2.3.2. Formación y cualificación

a) *Arquitectura institucional y principales actuaciones*

El marco de la formación profesional ha experimentado asimismo una importante transformación en los últimos años. El diálogo social ha desempeñado un notable papel en el nuevo modelo de formación, siendo clave, en este sentido, los tres acuerdos suscritos en 1996: el Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional, el Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua, y el Acuerdo de Bases de Formación Continua. Asimismo, es destacable, como se ha visto en el apartado anterior, la práctica culminación del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas en materia de formación profesional ocupacional y educación.

Desde un punto de vista institucional, debe subrayarse la participación de agentes sociales, Comunidades Autónomas y Ministerios de Educación y Trabajo en el Consejo General de la Formación Profesional, órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno en materia de formación profesional.

Uno de los hitos normativos más destacables en el nuevo esquema de formación profesional ha sido la aprobación de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio de las Cualificaciones y de la formación profesional²⁸, con ella se facilita el desarrollo de una oferta modular de formación profesional y del sistema de orientación académica y profesional, dando respuesta, asimismo, a la evolución de las competencias profesionales, así como a la interrelación entre administraciones y agentes sociales en la definición de la oferta formativa y la orientación profesional. Igualmente establece directrices del Sistema Nacional de Cualificaciones, con el que se busca mejorar la cualificación de los trabajadores, un mayor ajuste de oferta y demanda de empleo y una mayor coherencia del sistema de formación profesional²⁹.

En suma, es innegable la importancia del acceso de todos al aprendizaje a lo largo de la vida y la consideración de la formación profesional como inversión en capital humano y garantía de empleabilidad y adaptabilidad de los trabajadores. Este carácter de aprendizaje permanente informa, además, la progresiva inte-

²⁸ Esta Ley fue objeto del Dictamen del CES 2/2001, de 27 de junio.

²⁹ La regulación de la estructura y contenido del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, creado por la Ley Orgánica 5/2002, ha sido objeto del Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre —BOE de 17—. En esta norma se entiende por cualificación profesional: el conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo, que pueden ser adquiridas mediante formación modular u otros tipos de formación, así como a través de la experiencia laboral.

gración de los tres subsistemas de formación profesional: inicial, ocupacional y continua³⁰.

Por todo ello, la formación profesional forma parte esencial de las políticas activas de empleo. No obstante, por razones metodológicas, este Informe se centra, fundamentalmente, en el papel de la formación ocupacional y continua, por ser aquellas que tienen una incidencia directa en la mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores y personas desempleadas e inactivas.

Así, la formación ocupacional, desarrollada en el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, y en los sucesivos decretos de traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, tiene por objeto promover la inserción laboral de los demandantes de empleo a través de acciones de cualificación, recualificación o actualización de competencias profesionales (recuadro 10). Su oferta formativa se dirige, especialmente, a colectivos específicos con dificultades de inserción, jóvenes desempleados y parados de larga duración, atendiendo, en todo caso, al principio de igualdad de trato y oportunidades en el mercado de trabajo.

RECUADRO 10

ACCIONES DE FORMACIÓN

Escuelas taller-Casas de oficio.

Acciones de formación-empleo dirigidas a la formación de jóvenes menores de 25 años desempleados, que incluye la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos. La duración media en el caso de Escuelas taller se sitúa en torno a los dos años y en el de las Casas de oficio en torno a uno.

Talleres de empleo.

Acciones de formación-empleo para desempleados mayores de 25 años, con preferencia para mayores de 40, con una duración habitual de doce meses.

Acciones de formación profesional ocupacional.

Acciones dirigidas a desempleados, donde se contemplan cursos de unos cuatro meses de duración media y para distintos niveles, básicos y de carácter especializado.

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, UAM, *Evaluación de la EEE en las Comunidades Autónomas españolas*. Noviembre de 2004.

En cuanto a su gestión, estas acciones se articulan con el sistema de orientación e información de los diferentes servicios públicos de empleo, en tanto que la

³⁰ Este es, además, uno de los objetivos de la referida Ley Orgánica de Cualificaciones y de la formación profesional, cuyas directrices básicas habían sido definidas con anterioridad en el Plan Nacional de Formación Profesional 1998-2002.

ejecución de los programas o planes anuales de formación ocupacional corresponde a la Administración General o Autónoma, según su marco de competencias. En lo que atañe a su financiación, deriva, fundamentalmente, de las cotizaciones sociales a formación profesional, contando, asimismo, con la cofinanciación por el Fondo Social Europeo.

Por lo que se refiere a la formación continua, su actual marco regulador se encuentra en el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. Con esta norma se pretende una mayor eficacia del modelo para la formación continua, al tiempo que se ajusta a la doctrina del Tribunal Constitucional³¹, al Reglamento europeo de ayudas de Estado para la formación, y al nuevo marco establecido en la referida Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la formación profesional.

Sus acciones tienen por objeto proporcionar a los trabajadores ocupados³² la formación que puedan necesitar a lo largo de su vida profesional, permitiendo compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la mejora de la capacitación profesional y promoción individual de los trabajadores. Para ello, se prevén tres tipos de iniciativas formativas: las acciones de formación continua en empresas, que incluyen los permisos individuales de formación³³, los contratos-programa para la formación de trabajadores, y las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación. Además, es subrayable que, a fin de garantizar la no discriminación y el acceso a la formación de los trabajadores, estas iniciativas deberán contemplar el acceso a la formación de los trabajadores pertenecientes a los colectivos prioritarios del Fondo Social Europeo³⁴.

³¹ Las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre, incardinaron la formación profesional continua en el ámbito de la legislación laboral. Desde este punto de vista, corresponde al Estado la competencia normativa y a las Comunidades Autónomas la adopción de las medidas aplicativas o de ejecución que la legislación estatal disponga al respecto.

³² El ámbito subjetivo de este subsistema comprende a: trabajadores asalariados, trabajadores fijos discontinuos en los periodos de no ocupación, trabajadores que acceden en situación de desempleo cuando están en periodo de formación, trabajadores con contrato suspendido por regulación de empleo, así como a trabajadores de los regímenes especiales que no coticen por formación profesional, mediante contratos-programas, y el personal de las Administraciones Públicas, a través de los planes específicos que se promuevan.

³³ Para el desarrollo de las acciones de formación continua en las empresas se contempla la asignación de una cuantía para formación. De este modo, dispondrán de un crédito específico, resultante de aplicar a sus cotizaciones por formación profesional el porcentaje de bonificación que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. No obstante, ese porcentaje no regirá para las empresas de uno a cinco trabajadores, en las que se garantizará un crédito de bonificación por empresa que actúa como cuantía mínima, pudiendo superar las cantidades cotizadas. Además, se contempla prestar un especial apoyo y asistencia técnica en esta materia a las pequeñas y medianas empresas.

³⁴ Estos colectivos son: trabajadores de pequeñas y medianas empresas (especialmente, las de menos de 50 trabajadores) y grupos desfavorecidos (mujeres, discapacitados, mayores de 45 años y trabajadores no cualificados).

Desde un punto de vista organizativo, deben destacarse los principios generales que informan este subsistema: la unidad de caja de la cuota de formación profesional, sin perjuicio de otras fuentes de financiación; el protagonismo de los agentes sociales en el desarrollo de este subsistema; la importancia de los acuerdos que al respecto se alcancen en la negociación colectiva; y la incorporación a la gestión de las Comunidades Autónomas.

Concretamente, se establece la creación de una Comisión Estatal de Formación Continua, formada por el Ministerio de Trabajo, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y las Comunidades Autónomas, encargada, entre otras funciones, de velar por el cumplimiento y eficacia de la normativa reguladora de la formación continua y, en general, efectuar el seguimiento y análisis de la planificación, ejecución y evaluación de las iniciativas de formación continua. Asimismo, se opta por la constitución de una Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, cuyo Patronato estará constituido por el Servicio Público de Empleo Estatal, las administraciones autonómicas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, quien deberá contribuir al impulso y difusión de este subsistema, además de coordinar y evaluar las políticas de formación continua.

En definitiva, el nuevo modelo de formación supone que, en una parte importante, pueda ser gestionado directamente por las empresas. Asimismo, cabe destacar la participación de las Comunidades Autónomas; la «universalización» de la formación continua, esto es, la atención a las necesidades de otros colectivos, aunque no coticen por formación profesional; y la creación de un sistema progresivo de bonificaciones sociales, en el que se intenta favorecer a las pequeñas y medianas empresas. Todo ello, sin olvidar un aspecto esencial, como es el mantenimiento y desarrollo de la relación entre la formación continua y la negociación colectiva.

b) Evaluación

Formación a desempleados (formación ocupacional)

Entrando ya en la evaluación de las acciones de formación ocupacional en España, el Observatorio Ocupacional del INEM difunde datos comparativos sobre alumnos formados y colocados en los seis meses y en el año siguiente a recibir el curso, a partir de los cuales calcula las denominadas «tasas de inserción». Esta tasa no aproxima el efecto del «peso muerto» de las acciones, y tampoco ajusta la tasa a las colocaciones obtenidas en cualificaciones relacionadas con la formación recibida, y no puede calificarse como evaluación. Explotando esos datos procedentes del registro administrativo del INEM, el Informe EEE 2002

sí realizó un ejercicio riguroso, centrado en los resultados diferenciales respecto a grupos de control³⁵ en distintos colectivos, incluyendo los que presentan riesgo de exclusión. Sobre los programas generales de formación ocupacional, el Informe indicaba que la probabilidad de obtener empleo en los 6 meses siguientes al curso para quienes lo siguieron era algo más elevada (1,61 por 100) que para el grupo de control; a los 12 meses, la diferencia entre ambos grupos era ligeramente más pequeña (1,53 por 100). Por sexo, los varones obtuvieron una mayor ventaja sobre el grupo de control, que se ampliaba además al considerar un plazo de 12 meses. Por tiempo en desempleo, la ventaja sobre el grupo de control estaba claramente en relación inversa con ese tiempo. Finalmente, era mayor entre los perceptores de algún tipo de subsidio que entre los perceptores de prestaciones contributivas y entre los que no tenían ninguna prestación; no había apenas diferencia en la mayor probabilidad frente al grupo de control en estos dos últimos casos.

La eficacia general de estas acciones es relativamente baja: en los 12 meses siguientes al curso tuvo algún tipo de empleo algo menos de la mitad de los participantes y el 41 por 100 del grupo de control, de manera que la diferencia sería de 9 puntos; pero si se atiende a los que permanecían en situación de ocupados al final del periodo el porcentaje para los participantes se reduce al 25 por 100, y la diferencia con el grupo de control pasa a ser de apenas 4 puntos (cuadro 14).

CUADRO 14

EFFECTO DE LAS ACCIONES DE FORMACIÓN OCUPACIONAL

(Evaluación de la EEE 2002. Informe Final, España)

Colectivos	Tasa de empleabilidad		Tasa de permanencia en el empleo	
	Grupo control	Grupo objetivo	Grupo control	Grupo objetivo
Jóvenes PCD	48,9	57,7	26,6	31,4
Adultos PCD	40,0	51,1	20,8	26,0
PLD	34,7	42,9	17,0	21,6
Jóvenes riesgo exclusión	40,3	41,8	20,6	20,9
Adultos riesgo exclusión	29,1	30,7	15,0	12,0
Minusválidos	33,1	33,4	14,8	10,9
Total colectivos	40,6	49,2	21,1	25,3

Empleabilidad: porcentaje que accedió a un puesto de trabajo (temporal o fijo) hasta 12 meses tras la acción formativa. Grupo de control: no participaron en acciones formativas. Permanencia: porcentaje que permanecía en situación de ocupado al final del periodo. PCD: parados de corta duración (menos de 6 meses). PLD: parados de larga duración (más de 12 meses).

Fuente: Comisión Europea 2002. Tomado de F. Sáez: «El mercado de trabajo: desequilibrios, formación y políticas», en J. Auriol y E. Manzanares (eds.), *Cuestiones clave de la economía española: perspectivas 2003* (CENTRA, Junta de Andalucía, 2003).

³⁵ Véase la nota 20.

Además, para medir correctamente el efecto de estos programas sería necesario tener en cuenta si existe alguna relación entre los contenidos del curso seguido y los del empleo obtenido, es decir, que sería necesario estimar el volumen de «peso muerto» que subyace a la formación ocupacional.

También el Informe EEE 2004 se detiene de manera separada en la formación ocupacional:

- Este tipo de actuaciones engloba un número muy elevado de personas, y que los resultados de la evaluación son, respecto a los de otras políticas activas, considerablemente positivos.
- La formación ocupacional registra en todas las Comunidades Autónomas una correlación positiva y estrecha entre nivel de estudios de los participantes y éxito obtenido, produciéndose invariablemente un avance relativo importante respecto a los no participantes en el colectivo de inscritos de larga duración.
- Pero los distintos indicadores de probabilidad de incorporación al mercado de trabajo manejados poseen una serie de similitudes en cuanto a la incidencia espacial de la formación, porque un mismo grupo de regiones se encuentra siempre entre las de mejores resultados, a la vez que otro grupo registra invariablemente valores más bajos.
- De forma complementaria se constata una asociación positiva entre mayor dinamismo del mercado regional y mayor nivel de éxito de la formación, lo cual sugiere que en el impacto de los cursos sobre la empleabilidad de las personas influyen, como era de esperar, no sólo factores referidos a la gestión de dicha formación, sino también los propios del entorno económico y laboral de los participantes.

Escuelas taller, Casas de oficios y Talleres de empleo

El estudio del Informe EEE 2004 sobre las Escuelas taller y Casas de oficios indica que en la mayor parte de las regiones se registran mayores resultados en inserción, empleo y empleo estable (definidos en la evaluación para ciertos periodos de análisis) entre los participantes en este tipo de actuaciones que entre los no participantes. Paralelamente, la denominada «tasa de exclusión» del mercado de trabajo (el porcentaje de quienes no tuvieron ninguna colocación y no están en situación de alta en la Seguridad Social al final del periodo de estudio)

es menor, lo cual es válido tanto para quienes finalizaron el programa como para los que abandonaron tras un periodo mínimo de nueve meses en la Escuela taller o Casa de oficio.

El mejor resultado diferencial corresponde, según esta evaluación, a los jóvenes que llevaban más de seis meses en paro en el momento de iniciarse la acción. Y como fenómeno destacable, se indica que, a medida que va pasando el tiempo desde la salida de la Escuela-Casa, se aprecia una mejora en la situación de los participantes respecto a los no participantes, lo que sugiere que «el periodo de maduración de la formación» es más dilatado que en el resto de acciones formativas.

Los Talleres de empleo en la mayor parte de las Comunidades Autónomas registran también tasas de empleo y de éxito laboral superiores entre los participantes que entre los no participantes.

Formación a ocupados (formación continua)

En el terreno de la formación continua no se dispone, a diferencia de las actuaciones anteriores, de evaluaciones en sentido estricto. En un sentido amplio, se han encontrado valoraciones derivadas de la información disponible, procedente de la antigua FORCEM y de la actual Fundación Tripartita para el Empleo. En la información de las sucesivas convocatorias anuales (cuadros 15 y 16) se observa una alta presencia de participantes de media y alta cualificación, y un importante número de beneficiarios de las acciones, cercano al 15 por 100 anual de la población ocupada. La participación de las Pymes ascendería a un 50 por 100 de las ayudas, por debajo de lo que éstas representan en el tejido empresarial español (el 87 por 100 de las empresas con asalariados tenía en 2001 menos de 10 asalariados), aunque por encima de lo que supone su número de asalariados en el total (en ese mismo año, la EPA arrojaba un 26,5 por 100 de los asalariados en empresas con menos de 11 asalariados y ayudas familiares).

Con datos de la convocatoria 2001 de la FORCEM, la duración media de los cursos se sitúa en torno a 6 días por persona y año, pero es muy heterogénea, con un porcentaje importante de cursos de 10-15 horas. Esto plantea el problema de la especificidad de las acciones, que puede ser positiva para el aumento de la productividad en la empresa de origen, pero que puede generar el desarrollo de cualificaciones más difícilmente transferibles fuera de dicha empresa, aun teniendo en cuenta que el hecho de participar en estas acciones mantiene a los trabajadores en contacto con innovaciones organizativas y técnicas, lo que les faculta para adaptarse mejor a los cambios, dentro y fuera de la empresa.

CUADRO 15

PRINCIPALES DATOS DE FORMACIÓN CONTINUA, 1993-2001

	Indicadores de volumen									
	Planes de formación (certificados)								Acciones complementarias y de acompañamiento*	PIF
	Número de planes				Número de participantes					
	Total	Empresa	Agrupados*	Intersectoriales/Planes de oferta	Total	Empresa	Agrupados	Intersectoriales/Planes de oferta		
I ANFC	6.206	3.114	3.053	39	3.258.830	1.693.061	1.565.769	325.602	1.709	3.830
1993	692	488	199	5	272.955	233.595	39.360	21.264	—	—
1994	1.451	801	634	16	719.964	445.753	274.211	60.614	—	353
1995	2.288	1.111	1.172	5	1.133.256	542.621	590.635	109.385	892	1.036
1996	1.775	714	1.048	13	1.132.655	471.092	661.563	134.339	817	2.441
II ANFC	16.018	6.774	8.937	307	5.591.992	2.259.300	2.669.845	662.847	3.147	16.639
1997	3.456	1.634	1.743	79	1.336.740	555.713	621.014	160.013	1.096	2.664
1998	3.819	1.613	2.130	76	1.343.658	564.268	608.180	171.210	715	3.564
1999	4.314	1.742	2.494	78	1.421.662	581.865	667.211	172.586	656	4.617
2000	4.429	1.785	2.570	74	1.489.932	557.454	773.440	159.038	680	5.794
III ANFCF										
2001	4.535	2.024	1.192	1.319	1.627.562	613.180	476.657	537.725	—	1.094

	Indicadores económicos (millones de pesetas)					
	Planes de formación				Complementarias y de acompañamiento	PIF
	Total	Empresa	Agrupados*	Intersectoriales/Planes de oferta		
I ANFC	152.792,5	48.385,0	82.443,4	21.964,1	14.317,1	872,6
1993	9.317,9	5.557,1	2.303,5	1.457,3	—	—
1994	29.989,6	12.693,0	13.032,3	4.264,3	—	85,9
1995	51.687,2	15.836,4	28.731,6	7.119,2	6.275,3	249,8
1996	61.797,8	14.298,5	38.376,0	9.123,3	8.041,8	536,9
II ANFC	255.163,0	59.554,0	149.799,0	45.810,0	31.200,0	5.089,8
1997	57.365,0	13.034	33.251	11.080	9.976	
1998	57.728,0	13.780	32.180	11.768	8.114	
1999	67.478,0	15.700	39.328	12.450	6.981	2012,48
2000	72.592,0	17.040	45.040	10.512	6.129	3077,32
III ANFC						
2001 (miles €)	640.374,2	130.552,99	233.006,72	276.814,48	—	2.564,24

Fuentes y notas:

* En el I ANFC, se incluyen acciones de anticipación, asistencia técnica, orientación y asesoramiento; y en el II ANFC de investigación y prospección, difusión e intercambio de experiencias y mejora de la formación.

I ANFC: indicadores de volumen y económicos extraídos de la Memoria Balance I ANFC 1993-1996, excepto número participantes en planes agrupados e intersectoriales (Memoria FORCEM 1998). Indicadores de volumen se refiere a la financiación certificada.

II ANFC: Indicadores de volumen y económicos extraídos de la Memoria año 2000, excepto número beneficiarios PIF para años 1997 y 1998, extraídos de las Memoria de Actividades de la FORCEM 1997 y 1999, y financiación de los mismos extraídos de los boletines estadísticos de la FORCEM, noviembre-diciembre de 2000 y enero-marzo de 2002. Indicadores de volumen se refiere a propuesta de liquidación para planes y financiación aprobada para Acciones Complementarias y para los PIF.

Año 2001: Boletín estadístico (octubre-diciembre de 2002) de la Fundación Tripartita para el Empleo, excepto datos sobre número de participantes, que fueron facilitados por esta Fundación para la elaboración de la Memoria del CES de 2002. Indicadores de volumen se refiere a financiación aprobada.

CUADRO 16

PRINCIPALES DATOS DE FORMACIÓN CONTINUA, 2002-2003

Tipo de planes	Indicadores de volumen				Indicadores económicos			
	Planes solicitados		Planes aprobados		Financiación solicitada		Financiación aprobada	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Total	7.509	9.251	6.443	7.796	11.817.686,9	22.303.961,2	638.032,8	642.744,1
Plan de Empresa	2.109	2.084	1.958	1.989	308.553,2	322.877,7	82.140,5	83.713,6
Plan de Grupo de Empresas	928	979	863	957	180.625,5	226.975,7	53.273,9	61.111,9
Plan Agrupado	2.059	2.707	1.704	2.424	2.154.515,7	3.976.036,3	241.686,0	274.264,1
Plan de Economía Social	15	17	12	14	24.510,9	26.610,2	1.376,4	1.259,7
Plan de Oferta General	2.274	3.358	1.818	2.332	8.828.677,8	17.502.903,3	173.579,9	165.950,3
Plan de Oferta Intersectorial	112	106	76	80	294.108,4	248.558,0	83.180,1	83.444,6
Plan de Oferta (BOE 15 de enero de 2003)	12		12		26.695,4		2.795,9	

Fuente: Datos provisionales proporcionados la Fundación Tripartita para el Empleo.

El Informe EEE 2002 aproximó la satisfacción con este tipo de formación a través de los datos del PHOGUE, que indicaban que sólo el 17 por 100 de las mujeres y el 23,6 por 100 de los varones adultos que habían recibido formación en el último año consideraban poco o nada útil la formación recibida. La opinión más desfavorable la daban los asalariados de 55 a 64 años, y la más favorable los jóvenes de 16 a 24 años. El Informe señalaba además que la probabilidad de recibir formación continua era mayor para los hombres que para las mujeres, que dicha probabilidad se reducía de manera significativa para las personas de 45 o más años y para los ocupados en puestos de baja cualificación; aumentaba en cambio para los que poseían educación superior y para quienes contaban con mayor experiencia en la empresa.

Quizá por todas estas características asociadas, el Informe EEE 2002 encontraba una clara correlación negativa entre la probabilidad de abandonar voluntariamente la empresa y haber recibido formación financiada por ésta.

2.3.3. Fomento del empleo

a) *Arquitectura institucional y principales actuaciones*

La Constitución de 1978 determina en su artículo 40.1 el deber de los poderes públicos de realizar una política orientada al pleno empleo. Como desarrollo de este mandato, primero la Ley 51/1980, Básica de empleo, y en la actualidad la Ley 56/2003, de Empleo, establecen, entre otros, el objetivo de las políticas de empleo de asegurar marcos de integración laboral dirigidos a colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral.

Ahora bien, cabe distinguir entre el régimen existente antes y después de 1997. En efecto, hasta esa fecha, y como excepción a los principios de estabilidad en el empleo y causalidad en la temporalidad, el estímulo de la contratación temporal era el principal instrumento de fomento de empleo.

Con posterioridad, esa política experimentó un punto de inflexión con el Acuerdo Interconfederal de Estabilidad en el Empleo de 7 de abril de 1997, posteriormente refrendado en la Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de Medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida³⁶. Como respuesta a los graves problemas del paro, la precariedad y la alta rotación en el mercado de trabajo español, se modificó el Estatuto de los Trabajadores (art. 17.3) a fin de habilitar al Gobierno para regular medidas de reserva, duración o preferencia en el empleo así como para otorgar subvenciones, desgravaciones y otras medidas que promuevan la contratación de demandantes de empleo y trabajadores con especiales dificultades de acceso al mercado laboral. Pero mucho más importante que dichas habilitaciones es que expresamente se reorienta la política de empleo hacia el fomento del empleo estable de los trabajadores desempleados y la conversión de temporalidad en contratación por tiempo indefinido.

Asimismo, en 1997 se inicia también un nuevo sistema de fomento del empleo, con elaboración de programas anuales vinculados a las disposiciones y disponibilidades presupuestarias. En el recuadro 11 se recoge el esquema de incentivos del programa estatal de fomento del empleo 2004.

³⁶ El Acuerdo Interconfederal recogía un pacto general de los agentes sociales con el que se pretendía mejorar el empleo a través de determinadas medidas. Su falta de eficacia normativa y aplicación directa hizo necesaria la adopción de una disposición legislativa recogiendo sus propuestas, lo que tuvo lugar con el Real Decreto-Ley 8/1997, posteriormente convalidado y tramitado como Ley 63/1997.

RECUADRO 11

PROGRAMA DE FOMENTO DEL EMPLEO 2004

Ley 62/2003, de 30 de diciembre

Colectivo		Bonificación cuota empresas a Seguridad Social por contratos comunes		Duración de la bonificación
Contratación indefinida inicial, a tiempo completo o parcial				
Parados durante 6 o más meses ^{1, 3}		20%	30% ²	24 meses
Mayores de 45 años y hasta los 55 ^{1, 3}		50% 45%	60% ² 55% ²	12 primeros meses Resto de vigencia
Mayores de 55 años y hasta los 65 ^{1, 3}		55% 50%	65% ² 60% ²	12 primeros meses Resto de vigencia
Perceptores de prestaciones/subsidios por desempleo a los que reste un año o más de percepción ¹		50% 45%	60% ² 55% ²	12 primeros meses De 13.º a 24.º mes
Desempleados participantes en el programa que contempla la renta activa de inserción ¹	Mayores de 45 años y hasta los 55 ¹	65% 45%	75% ² 55% ²	24 primeros meses Resto de vigencia
	Mayores de 55 años y hasta los 65 ¹	65% 50%	75% ² 60% ²	24 primeros meses Resto de vigencia
Mujeres entre 16 y 45 años ¹		25%		24 meses
Mujeres, en profesiones de bajo índice de empleo femenino ^{1, 3}	Mayores de 45 años o paradas durante más de 6 meses ¹	70% 60%		12 primeros meses De 13.º al 24.º mes
	Menores de 45 años en paro durante menos de 6 meses ¹	35%		24 meses
Paradas contratadas en los 24 meses siguientes de tener un hijo		100%		12 meses
Perceptores del subsidio por desempleo en favor de trabajadores incluidos en el Registro especial agrario de la Seguridad Social ¹		90% 85%		12 primeros meses De 13.º al 24.º mes
Contratación indefinida o temporal, a tiempo completo o parcial				
Desempleados en situación de exclusión social contratado por empresas y entidades sin ánimo de lucro		65%		24 meses
Víctimas de violencia familiar		65%		24 meses
Transformación de contratos temporales en indefinidos				
Contratos de duración determinada y temporales celebrados antes del 01/01/2004 y transformados antes del 31/12/04; y los formativos, de relevo y de sustitución, cualquiera que sea la fecha de su celebración		25%		24 meses

RECUADRO 11 (Continuación)

Colectivo	Bonificación cuota empresas a Seguridad Social por contratos comunes	Duración de la bonificación
Transformación de contratos temporales en indefinidos a jornada parcial		
Contratos de prácticas o relevo celebrados inicialmente a tiempo parcial, manteniendo como mínimo la duración de la jornada ³	25%	24 meses
Trabajadores ocupados con contrato indefinido		
Trabajadores de 60 o más años, con 5 o más años de antigüedad en la empresa, con contrato indefinido	50% × 5 años de antigüedad (10 puntos porcentuales de incremento, hasta 100%, × cada año de más) ⁴	Vigencia contrato
Trabajadoras con contrato suspendido por maternidad o excedencia por cuidado de hijo, que se reincorporan a su trabajo en los dos años siguientes al parto		
Con contrato indefinido o temporal Con contrato temporal que se transforma en indefinido	100%	12 meses siguientes a la reincorporación
Con contrato temporal anterior al 01/01/04 que se transforma en indefinido antes de un año tras la reincorporación	100%	18 meses siguientes a la reincorporación

¹ Si es el primer contratado por un trabajador autónomo en alta desde antes del 2 de enero de 2003 la bonificación se incrementa en 5 puntos porcentuales.

² Cuantía de la bonificación en caso de que la contratación se realice a tiempo completo con una mujer. A esta cuantía se le puede sumar, en su caso, el incremento de la nota número 1.

³ Estos colectivos pueden, además, concertar el contrato para el fomento de la contratación indefinida, el cual tiene establecida una indemnización de 33 días de salario por año de servicio (máximo 24 mensualidades) en el supuesto de despido disciplinario improcedente. Los colectivos que pueden concertar el contrato para el fomento de la contratación indefinida son: jóvenes de 16 a 30 años; mujeres en profesiones de bajo índice de empleo femenino; mayores de 45 años; desempleados inscritos durante 6 o más meses; minusválidos; trabajadores empleados en la misma empresa mediante un contrato de duración determinada o temporal, incluidos los contratos formativos, celebrado con anterioridad al 31 de diciembre de 2003.

⁴ Salvo por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes.

Las bonificaciones son incompatibles entre sí, debiendo el beneficiario optar por las correspondientes a sólo uno de los supuestos en los que se halle incluido un mismo trabajador. El fomento de la contratación de trabajadores discapacitados se rige por su legislación específica. El Real Decreto 170/2004 eleva la bonificación por contratar mujeres discapacitadas al 90 o al 100 por 100 de las cuotas empresariales en función de si son menores o mayores de 45 años, y amplía la subvención para la adaptación del puesto de trabajo de discapacitados.

Fuente: MTAS.

Un análisis conjunto de los diferentes programas de creación o mantenimiento del empleo (recuadro 12) presenta la dificultad de intentar abarcar una materia plural y dinámica. Por un lado, porque tratan de obedecer a las sucesivas recomendaciones de la Unión Europea sobre las políticas de empleo en España. Por otro, porque confluyen múltiples iniciativas del Estado, de las Comunidades Autónomas, e incluso de las Corporaciones Locales, y, en último término, por el variado colectivo de beneficiarios y las diferentes fórmulas empleadas para el fomento del empleo.

RECUADRO 12

ACCIONES E INICIATIVAS EN MATERIA DE FOMENTO DEL EMPLEO

<p>Iniciativas locales de empleo</p> <p>Subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local y el impulso de proyectos y empresas en ese ámbito, concretadas en una ayuda a la empresa por persona contratada.</p>
<p>Promoción del empleo autónomo</p> <p>Subvenciones financieras y rentas de subsistencia para la promoción del empleo autónomo durante la puesta en marcha del proyecto.</p> <p>Programa de bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social a perceptores de prestaciones por desempleo en su modalidad de pago único.</p> <p>Abono de cuotas empresariales a la Seguridad Social, a los trabajadores (incorporados a cooperativas o a sociedades laborales, entre otros) que hicieren uso del derecho a percibir la prestación de una sola vez, previsto en la legislación correspondiente.</p>
<p>Contratación indefinida de trabajadores</p> <p>Bonificación de cuotas a la Seguridad Social, por la contratación de trabajadores con contrato indefinido que previamente se encontraban desempleados.</p> <p>Contratación indefinida de trabajadores por conversión de contratos temporales.</p> <p>Bonificación de cuotas a la Seguridad Social, por la contratación de trabajadores con contrato indefinido antes ocupados de forma temporal en la misma empresa.</p>

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal-UAM: *Evaluación de la EEE en las Comunidades Autónomas españolas*. Noviembre de 2004.

No obstante, puede afirmarse que, en su conjunto, se trata de programas con contenido económico o financiero, vinculados a objetivos de creación de empleo, perfeccionamiento y mejora del mercado de trabajo. En este sentido, comprenden acciones tales como: el establecimiento de ayudas a la contratación, indefinida o temporal, la conversión de empleo temporal en estable, el apoyo al autoempleo, bien como trabajadores autónomos bien como cooperativista o bajo otras fórmulas de asociación, o, en general, el desarrollo de otras iniciativas que potencien la inserción laboral de los demandantes de empleo. Además, res-

pecto a sus beneficiarios, tradicionalmente se atiende a determinados colectivos con dificultades de inserción laboral, entre los que se ha incluido a jóvenes, mujeres, mayores de 45 años, parados de larga duración y personas con discapacidad, si bien en la actualidad se han incorporado otros colectivos como los emigrantes retornados, las personas en situación de exclusión social y las víctimas de la violencia doméstica.

Por otra parte, también puede destacarse que estos programas se instrumentan, habitualmente, mediante el establecimiento de ayudas económicas, bien como subvenciones directas, bien a través de bonificaciones o reducciones en la cotización a la Seguridad Social o desgravaciones fiscales.

b) Evaluación

Fomento de la contratación indefinida

Ya se indicó, entre los efectos macroeconómicos, que los resultados del fomento de la contratación indefinida en España han contribuido a una creación de empleo indefinido a un promedio anual, entre 1996 y 2003, de 437.000 personas, con una reducción en la tasa de temporalidad general de 3,3 puntos (del 33,9 al 30,6 por 100), y un descenso en la correspondiente al sector privado de 7 puntos (del 39,5 al 32,5 por 100) en ese mismo periodo. En la medida en que varias de estas actuaciones también prevén que la contratación se realice con personas desempleadas de larga duración, los datos sobre reducción de este tipo de paro en el último periodo indicarían cierto efecto positivo, pero no se dispone de trabajos que hayan ensayado la estimación de ese efecto en términos netos.

Sucesivas ediciones anuales de la Memoria del CES han ido dando cuenta de esta evolución, así como de los datos relativos a contratación indefinida en cada uno de los supuestos contemplados por la regulación vigente en cada año para su fomento. En las correspondientes a 2002 y 2003 se recogió, además, la nueva información aportada por el INEM sobre contratos indefinidos por colectivo de bonificación (cuadro 17).

En la evaluación microeconómica, los resultados del Informe EEE 2004 indican que las bonificaciones a la contratación indefinida resultan altamente efectivas, con tasas de «mortalidad» en el empleo que no llegan a la décima parte de los beneficiarios en ninguna región.

En las Comunidades Autónomas donde la tasa de paro es menor, se produce mayor tasa de éxito; paralelamente, allí donde el nivel de estudios de los participantes es mayor, tienden a registrarse mayores tasas de permanencia en el empleo. Estas variables no son suficientes, sin embargo, para explicar las diferencias observadas y por tanto no deben considerarse como una regla de comportamiento general, puesto que hay Comunidades Autónomas en las que, a pesar de haber una tasa de paro baja y poseer los participantes un nivel medio de estudios alto, la tasa de permanencia no es tan elevada como cabría suponer.

Programas de apoyo al autoempleo y a las iniciativas empresariales

El Informe EEE 2002 no incorporó una evaluación concreta de los programas de fomento del autoempleo, pero estudió a este respecto de manera paralela la evolución del empleo autónomo (que arrojaba resultados poco claros, dada la concurrencia de varios factores, como la reducción del sector primario, que impulsaba un menor volumen de «autoempleo», o el proceso de externalización de actividades, que en ocasiones inducía el trasvase de asalariados a autónomos) con otro tipo de iniciativas: simplificación de los procesos administrativos para la creación de empresas, e incentivos fiscales a las Pyme para la contratación de asalariados.

Como resultado de la evaluación conjunta de todas estas iniciativas el Informe ofrecía el número anual, con datos de la EPA entre 1996 y 2000, de empresarios sin asalariados que habían estado en situación de desempleo el año anterior al de referencia. La serie no ofrece ninguna tendencia clara, pero puede aproximar en torno a 50.000 personas cada año en esta situación a lo largo de ese periodo. El número de personas acogidas cada año a la denominada capitalización del desempleo fue notablemente bajo hasta 2003, y en todo caso no parece haber ninguna relación entre dicho número y los resultados del Informe EEE 2002 (cuadro 18).

El Informe EEE 2004 sí evaluó los programas de apoyo al autoempleo y a iniciativas empresariales. Junto con las medidas para el fomento de la estabilidad en el empleo, estos programas resultan ser los que mejores resultados arrojan en esa evaluación.

En este caso, además, han de tenerse muy en cuenta las condiciones económicas concretas en las que se desarrollan las iniciativas, pues su éxito y su supervivencia dependen de tales condiciones más estrechamente aún que en otras actuaciones. Así, la evaluación señala que la probabilidad de que los beneficiarios de capitalización de prestaciones por desempleo se encuentren en situación de

CUADRO 18

EMPRESARIOS SIN ASALARIADOS Y PARADOS ACOGIDOS AL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA, 1994-2003
(Empresarios sin asalariados en promedio anual. Parados acogidos en total anual)

Años	Empresarios sin asalariados en cada año, en situación de búsqueda de empleo un año antes (EPA)	Beneficiarios* de prestaciones contributivas acogidos al sistema de capitalización según tipo de autoempleo, días capitalizados e importe por trabajador (MTAS)					
		Total	Autoempleo			Número medio de días capitalizados por trabajador	Importe líquido en euros por trabajador
			Autónomos	Socios de cooperativas	Socios de sociedades laborales		
1994		10.935	135	5.632	5.168	511	10.405
1995		8.174	86	4.785	3.303	509	10.411
1996	58.900	7.541	93	4.568	2.880	521	10.946
1997	64.900	7.144	38	3.927	3.179	499	10.668
1998	67.200	8.931	20	3.348	5.563	477	10.540
1999	52.600	9.384	38	3.432	5.914	470	10.489
2000	47.400	10.833	93	4.198	6.542	455	10.298
2001		11.950	119	4.504	7.327	457	10.617
2002		11.873	573	3.612	7.688	413	9.859
2003		54.848	41.134	3.351	10.363	98	2.551
2004 (ene.-abr.)		41.286	34.838	1.721	4.727	167	4.172

* A partir de septiembre de 2002 recoge los beneficiarios establecidos por el Real Decreto-Ley 5/2002 y posteriormente por la Ley 45/2002.

Fuentes: Comisión Europea, *Assessment of the European Employment Strategy. Final Report, Spain* (2002) [http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/impact_en.htm]. MTAS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

alta laboral por «supervivencia» de su actividad empresarial o profesional (que resulta alta en todas los territorios), no aparece necesariamente vinculada a factores macroeconómicos como son el desarrollo relativo de una determinada Comunidad Autónoma o su tasa de empleo, sino que depende de variables de índole microeconómico característicos del sector y el mercado en el que los beneficiarios desarrollan su actividad profesional.

Iniciativas locales de empleo y otros programas de ámbito local

Para evaluar las acciones enmarcables como iniciativas locales de empleo, así como los varios programas de creación directa de empleo, es preciso previamente prestar especial atención a la manera en que se plasman las políticas activas en el ámbito local (recuadro 13), pues en no pocas ocasiones se producen confusiones sobre lo que representa cada actuación.

RECUADRO 13

**MEDIDAS DESTINADAS A ESTIMULAR LOS MERCADOS DE TRABAJO
REGIONALES/LOCALES**

<p>Fomento de la contratación</p> <p>Principalmente relacionada con el fomento de la contratación estable, desarrollando apoyos complementarios a los fijados a nivel estatal, dentro de los límites marcados por la regulación general y referidos, principalmente, a colectivos con mayor riesgo de exclusión social.</p>
<p>Convenios INEM con Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, universidades e instituciones privadas sin ánimo de lucro</p> <p>Su finalidad es otorgar subvenciones a la contratación temporal de trabajadores desempleados, con preferencia de los colectivos desfavorecidos, para la realización de obras y servicios de carácter social en el ámbito regional y local.</p>
<p>Iniciativas Locales de Empleo</p> <p>La finalidad del dispositivo consiste en promover, impulsar y financiar iniciativas que generen empleo estable mediante la creación de pequeñas empresas que pretendan utilizar recursos ociosos en la localidad donde se instalen, y que puedan suponer un esfuerzo innovador y estimulante de la actividad económica y del empleo, y que sean promovidas, participadas o cofinanciadas por Corporaciones Locales o Comunidades Autónomas.</p>
<p>Fomento de la contratación de Agentes de Desarrollo Local por Corporaciones Locales</p> <p>El objetivo de la medida consiste en otorgar ayudas a las Corporaciones Locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración local, para la contratación de Agentes de Desarrollo Local. Su función principal es colaborar en la promoción de implantación de las actividades activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial.</p>
<p>Promoción de proyectos y empresas calificadas como I + E (Inversión + Empleo)</p> <p>El fin del dispositivo es promover aquellos proyectos empresariales y empresas a que tengan la consideración de I + E, con el fin de crear actividad económica y generar puestos de trabajo.</p>
<p>Ayudas a Corporaciones Locales para prospección de nuevos proyectos empresariales</p> <p>La finalidad del dispositivo es promover la prospección por parte de las Corporaciones Locales y entidades dependientes o vinculadas a una Administración local, de nuevos proyectos empresariales e inversiones generadoras de empleo en el ámbito geográfico de la entidad solicitante.</p>
<p>Programa de fomento del empleo agrario para Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas</p> <p>Este programa tiene por objeto propiciar el acceso al empleo de los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía, Extremadura y zonas rurales deprimidas —manteniendo los niveles de protección— a través de un conjunto de actuaciones de participación en planes de empleo público, de información y orientación, formación, etc., desarrolladas en forma de itinerario de inserción laboral.</p>

RECUADRO 13 (*Continuación*)

Promoción del autoempleo y la economía social

Se conceden subvenciones para el fomento del autoempleo y la incorporación de desempleados a cooperativas y sociedades anónimas laborales, así como medidas de asesoramiento, formación y apoyo técnico. También existe un programa de capitalización de prestaciones por desempleo, cuyo objetivo es favorecer la incorporación de desempleados al autoempleo y la economía social, a través de la percepción en un solo pago del importe total del valor de la prestación por desempleo. Asimismo, se conceden subvenciones a Centros Especiales de Empleo, orientadas a la integración laboral de personas con discapacidad.

Programas de empleo-formación

Las Escuelas taller y Casas de oficio tienen por finalidad la inserción de desempleados menores de 25 años, a través de su cualificación combinada con la práctica profesional, en ocupaciones relacionadas con nuevos yacimientos de empleo de interés general y social. Los Talleres de empleo tienen un objetivo similar, pero están destinados a los desempleados mayores de 25 años, con especiales dificultades de inserción laboral. Estos programas están entre los mejor valorados, por su eficacia en la inserción laboral.

Fuente: J. Aragón y F. Rocha, *La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España*, Fundación 1.º de mayo, Documento de Trabajo 3/2003.

Hay medidas destinadas a estimular los mercados de trabajo regionales y locales cuyo diseño corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal, pero las Administraciones locales elaboran y ejecutan otras actuaciones específicas. Entre ellas se encuentran subvenciones a la contratación y acciones relacionadas con la promoción del desarrollo económico y territorial como las siguientes: dotación de infraestructuras y equipamientos para la actividad económica local; establecimiento de polígonos industriales y centros de servicios empresariales; prospección y fomento de nuevos yacimientos de empleo en el ámbito local; o planes de apoyo y difusión de actividades económicas locales. También se fomenta la participación de las Corporaciones Locales en programas europeos.

La participación de otros actores locales —como las organizaciones del tercer sector— se centra en la ejecución de acciones (principalmente de orientación, asesoramiento y formación) destinadas a la integración sociolaboral de colectivos desfavorecidos.

Sobre los resultados de todas estas políticas de ámbito local, se cuenta con información de las financiadas con cargo al Fondo Social Europeo (Objetivos 1 y 3), que exige a la unidad administradora en cada país proceder sistemáticamente a la evaluación de las actuaciones conforme a una serie de pautas fijadas por la Comisión Europea.

Los datos disponibles indican que, en general, se da un alto grado de atomización en los proyectos, lo que determina un tamaño medio de las iniciativas empresariales por debajo del óptimo, y les impide aprovechar potenciales economías de escala y/o alcance. De ahí por otra parte el interés de la actual EEE en promover iniciativas consorciadas, por ejemplo a nivel comarcal.

Apuntan igualmente estos datos a que con gran frecuencia se trata de proyectos muy simples, en los que se aprecia cierto «voluntarismo» de las personas e instituciones ligadas al proyecto, que generan resultados positivos en la dinámica de la vida social local, pero que condicionan insuficiencias técnicas en la gestión y en la organización.

Todos estos factores explican una elevada mortalidad incluso a corto plazo de los proyectos (superior al 60 por 100) y la evidencia de que, en ausencia de subvenciones, entre el 50 y el 70 por 100 de los proyectos no se habrían abordado en ningún caso, bien por falta de medios o de viabilidad de partida.

Pero las evaluaciones señalan también, de forma sistemática, algunos resultados positivos: el desarrollo de mecanismos de cooperación entre entidades complementarias en el ámbito local, la generación de actividades profesionales nuevas, la promoción de actividades sociales igualmente nuevas, o el favorecimiento del empleo en ciertos grupos.

CAPÍTULO 3

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

3.1. CONCLUSIONES

A pesar de la importante reducción, en los últimos años, del diferencial que nos separaba de nuestros socios europeos, España todavía se sitúa en el grupo de países de la UE-15 con peores indicadores en materia de empleo y paro. El mercado de trabajo español presenta una serie de desequilibrios, entre los que destacan un paro estructural relativamente alto y una participación laboral relativamente baja, claramente concentrados en algunos grupos de población (fundamentalmente en las mujeres) y en algunos territorios. Junto a ellos, la falta de adecuación de la cualificación de los parados a las demandas del mercado de trabajo y la baja movilidad geográfica de la mano de obra también ocupan un lugar importante en la caracterización de los desequilibrios.

En este contexto, cobra especial interés el examen de las políticas que inciden sobre el empleo y, en particular, la evaluación de las denominadas políticas activas de empleo. Éstas podrían definirse como el conjunto de medidas y actuaciones directas sobre el mercado de trabajo, destinadas, según la propia Ley 56/2003, de Empleo, a la orientación, el empleo y la formación. Ciertamente, cabe afirmar que las políticas activas tienen sólo un impacto limitado en el volumen total

de empleo creado o en la reducción del paro, que están determinados, muy en primer lugar, por las condiciones generales de la economía. Pero su contribución a la reducción de los desequilibrios puede ser, en cambio, decisiva.

No obstante, es preciso recordar al menos tres circunstancias que limitan el alcance de este examen sobre los desequilibrios ocupacionales y las políticas activas en el mercado de trabajo español: la falta de información completa sobre la demanda en el mercado de trabajo; la dificultad de incorporar en el estudio los niveles salariales existentes tras el volumen de oferta y demanda en el mercado de trabajo y la necesidad de ceñirse a un enfoque estático.

3.1.1. Doble desequilibrio, ocupacional y territorial

Desequilibrio ocupacional y cualificaciones

En líneas generales, puede afirmarse que el desempeño de ocupaciones sin cualificación, y también el de las relacionadas con los servicios que requieren cualificaciones básicas o medias, incrementa la probabilidad de desempleo. Sin embargo, el hecho de la existencia de un importante número de vacantes en ocupaciones que no requieren cualificación lleva a pensar en otros problemas de distribución territorial y eficacia en la intermediación.

Un análisis más detallado indica que, sobre todo en algunos grupos de ocupaciones, no se trata tanto de un déficit de cualificación en los parados como de pérdida de «valor» de las cualificaciones adquiridas cuando trabajaban. Es decir, parece que el marcado desequilibrio ocupacional no se debería únicamente a un problema de cualificaciones más bajas entre los desempleados que entre los ocupados, sino también a que se trata de cualificaciones distintas. E incluso, en ocasiones, puede haber fenómenos más complejos, como el de la sobrecualificación de los ocupados, en el trazado de la explicación de este desequilibrio.

Por último, se puede observar la presencia de desequilibrios ocupacionales en la información disponible sobre ofertas de empleo para el segmento de mayor cualificación. Según esa información, en el año 2003 cerca del 68 por 100 de los nuevos graduados correspondía a titulaciones que suponían algo menos de un 42 por 100 del total de ofertas a universitarios, incluyendo las que solicitaban cualquier licenciatura, diplomatura, ingeniería técnica o ingeniería superior. No se trata tampoco, en estos casos, de escasez de cualificación, sino de que algunas cualificaciones tienen menor demanda por parte de los empleadores y, pese a ello, agrupan la mayor parte de las personas que completa estudios superiores.

Este mismo fenómeno se observa también en las especialidades de formación profesional.

Desequilibrios y desajustes territoriales

Uno de los desequilibrios más destacados del mercado de trabajo español es la persistente diferencia en los resultados regionales del empleo y del paro. Se trata de una preocupación repetidamente señalada no sólo por el CES en sus informes, sino también en los sucesivos informes conjuntos sobre el empleo de la Unión Europea. Ello apunta, como señalan estos últimos, a recordar la pertinencia de adoptar medidas adicionales en la política española de empleo para tratar de reducir estos desequilibrios, contemplando la necesidad de completar la modernización de los servicios públicos.

Observando los resultados del mercado de trabajo por comunidades autónomas se constata que las posiciones relativas de cada una de éstas tienden a mantenerse a lo largo de los años, configurando un *ranking* regional bastante estable. En un extremo de ese *ranking* figuran Baleares, Navarra y Madrid, grupo en el que se dan tasas de empleo mucho más altas y tasas de paro relativamente bajas. El otro extremo lo ocupan Andalucía y Extremadura, con tasas de empleo más bajas y tasas de paro destacadamente más altas. La fuerte creación de empleo desde 1996 no ha acortado sustantivamente la distancia entre esos dos grupos.

Pese a este desequilibrio territorial, que viene a solaparse con el ocupacional, la posibilidad de la población de desplazarse a otros territorios en busca de mejores oportunidades de empleo no ha actuado en el sentido de reducir las distancias entre las Comunidades Autónomas en cuanto a sus tasas de paro. Los datos disponibles muestran que España mantiene flujos migratorios interregionales inferiores a los del conjunto de la UE-15, aun teniendo el nivel más alto de desempleo en este grupo de países. El dato es más significativo en la medida en que la propia Unión Europea en su conjunto presenta niveles de movilidad significativamente inferiores a los de otras áreas.

La amplia dispersión que exhiben los principales indicadores del mercado de trabajo español no pueden explicarse sin acudir a múltiples factores económicos, demográficos o sociales, que incluyen elementos como los salarios, las características de las vacantes que se producen, la vivienda, los lazos sociales y familiares o los niveles de renta y bienestar, entre otros. La mayoría de estos elementos exceden el ámbito en el que pueden incidir las políticas activas, pero existen otros que sí deben considerarse desde esta perspectiva. El más evidente se refiere a la mejora de los mecanismos de intermediación en el empleo.

3.1.2. Alcance e impacto agregado de las políticas activas en España

Alcance agregado de las políticas activas de empleo

Con datos de la OCDE, España se situaba en 2002 sólo algo por debajo de la media en gasto público (en puntos de PIB) dedicado al total de medidas directamente destinadas a los desempleados o a mejorar la situación del mercado de trabajo.

No obstante, al atender al cociente entre ese gasto y la tasa de paro en el mismo año (que es una forma de aproximar el esfuerzo aplicado en relación con la dimensión del problema), la distancia entre España y la UE-15 se amplía, situándose nuestro país en los últimos lugares. La distancia era aún mayor al atender a las medidas activas, dado que el mayor volumen relativo de paro en España condicionaba la sujeción de una parte igualmente alta en términos relativos del gasto a financiar las prestaciones por desempleo. Además, hay algunos rasgos diferenciales en la distribución española, derivados de la fuerte concentración del gasto en las medidas incluidas dentro de la rúbrica «subvenciones a la creación de empleo», que comprende, entre otras, las aplicadas a fomentar la contratación indefinida.

Impacto macroeconómico de las políticas activas de empleo

La evaluación, macro y microeconómica, de las políticas activas de empleo ha sido una práctica no muy frecuente que, sin embargo, resulta imprescindible. En todo caso, estudios empíricos recientes indican que estas medidas presentan, en el plano macroeconómico, un impacto positivo, aunque lógicamente limitado.

El efecto más claro se encuentra en la reducción de la tasa de paro, y las políticas activas que mayor efecto tienen sobre esa reducción son las relacionadas con la formación. A diferencia de otros tipos de medidas, ésta presenta en todos los estudios y en todos los casos un efecto significativo (estadísticamente hablando) sobre la tasa de paro, esto es, un mayor gasto en formación siempre se asocia a una reducción del desempleo. Puede señalarse, además, que las evaluaciones sobre la eficacia de las políticas activas en España basadas en la observación de la relación paro-vacantes apuntan a una mejora en ésta a través también de la formación ocupacional.

El efecto sobre la tasa de empleo es más pequeño, y en ocasiones poco significativo desde el punto de vista estadístico. El gasto total en políticas de empleo

parece que sólo presenta una asociación débil, de signo positivo, sobre el número de ocupados en proporción al total de población en edad laboral. Es decir, los estudios muestran que a mayor gasto en políticas activas, mayor aumento en la tasa de empleo, pero advierten que la concurrencia de otros factores en la determinación de la tasa de empleo, y en concreto el mayor crecimiento económico, explica prácticamente todo el proceso.

3.1.3. Evaluación microeconómica de las políticas activas: resultados generales por colectivos

La evaluación de las políticas activas en un plano microeconómico, valorando su efectividad en términos de las mejoras que han reportado a los participantes en los distintos programas, cuenta en España con un reciente estudio exhaustivo: *Evaluación de la Estrategia Europea de Empleo en las Comunidades Autónomas españolas*. Se trata de un amplio informe de evaluación solicitado por el INEM y llevado a cabo por un equipo de investigadores de la Universidad Autónoma de Madrid, cuyos resultados se proporcionaron al CES en noviembre de 2004, antes de su difusión pública.

Impacto global de las actuaciones en el total de los participantes

Según las conclusiones de dicho informe, el conjunto de actuaciones llevadas a cabo dentro de los programas recogidos en el estudio supuso, para los participantes en alguna de ellas tomar ventaja respecto de los no participantes en todos los indicadores adoptados. La mayor ventaja se obtuvo en indicadores de inserción a corto plazo, esto es, en la obtención de algún contrato de trabajo en el año posterior al final de la acción, pero también aumentó entre los participantes su inserción laboral a más largo plazo, por encima de la correspondiente a los no participantes.

Para mejor apreciar el significado de estos impactos, el estudio recuerda que las acciones se dirigen especialmente hacia los colectivos de más baja empleabilidad, y que la capacidad de maniobra de los servicios públicos de empleo para impulsar la inserción efectiva de estos colectivos se encuentra limitada por la baja cuantía de ofertas gestionadas por ellas mismas. Así, las políticas activas de empleo aplicadas, si bien acercan la empleabilidad de estos grupos a la que presentan los demandantes más integrados en el mercado de trabajo, han de vencer serios obstáculos. Esto aconseja que, al observar los datos derivados de las evaluaciones, deba considerarse una importante mejora el simple incremento en los indicadores de inserción.

Impacto por colectivos

Atendiendo a los colectivos de demandantes de empleo que participaron en las acciones, el mayor impacto positivo de éstas se recogió para los jóvenes y para los perceptores de prestaciones por desempleo. No obstante, al comparar a cada colectivo de participantes con su homólogo de no participantes, la mayor ventaja relativa la obtuvieron los parados de larga duración.

Ciñéndose a la distinción entre perceptores y no perceptores de prestaciones por desempleo en la fecha de iniciarse las acciones, son los primeros los que registran mayor rendimiento de las acciones, sugiriendo el informe de evaluación que ello es así porque su red de relaciones y su acumulación de experiencia en el mercado laboral son, por término medio, más fuertes que las de quienes no perciben tales prestaciones.

3.1.4. Evaluación microeconómica de las políticas activas: resultados por programas

La experiencia internacional basada en estudios panorámicos sobre las evaluaciones llevadas a cabo en distintos países de la OCDE proporciona numerosos resultados. Y, aunque la heterogeneidad de las actuaciones no permite extraer muchas conclusiones generales, todo apunta a que la mayor eficacia se asocia a programas de pequeña dimensión, con acciones muy intensivas, destinadas a grupos bien definidos y relativamente reducidos.

Pero se hace necesario avanzar más en este tipo de evaluaciones en España, y realizar tanto estudios sistemáticos generales sobre los resultados de las políticas y los programas, como sobre los resultados obtenidos por los diferentes gestores de éstos. Es preciso «hacer visibles» los resultados y las comparaciones, ya que los programas sin resultados o con escasos efectos deben ser revisados, y las comparaciones pueden animar a los gestores a aproximarse a los mejores.

Un primer problema reside, en el caso español, en la dificultad de determinar un «censo» suficientemente detallado de los programas y las actuaciones llevadas a cabo. Y ello tanto porque la descentralización parece haber sido sinónimo de dispersión, como porque la información sobre los programas del servicio estatal se encuentra igualmente dispersa y dista de ser completa. En todo caso, el conjunto de acciones e iniciativas que comprenden las políticas activas de empleo en España podría ordenarse en cuatro grandes ejes: la mejora de los mecanismos de inter-

mediación entre la oferta y la demanda de trabajo, la mejora de la empleabilidad de los desempleados, el incremento de la cualificación de la población laboral, y el fomento del empleo permanente o el de ciertos colectivos. Desde esta perspectiva, este informe se ha centrado en el análisis y evaluación de la orientación laboral y el papel de los servicios públicos de empleo, de las políticas de formación a diferentes niveles y colectivos y, finalmente, de las medidas de fomento de empleo.

Servicios públicos de empleo

El nuevo mapa institucional del Estado, con la diversificación funcional y territorial de la gestión de las políticas de intermediación laboral y de fomento del empleo, los compromisos adquiridos con la EEE o los propios cambios sobrevenidos en el mercado de trabajo han justificado claramente la aprobación de la Ley 56/2003, de Empleo. Todo ello ha consolidado un modelo de colocación caracterizado por la articulación de las políticas de empleo a través de servicios públicos descentralizados, con los que colaboran y, en su caso, coexisten otros sujetos privados.

En suma, los servicios públicos de empleo más allá de la mera puesta en contacto de oferentes y demandantes de empleo, están llamados a organizar acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional de mejora de la ocupabilidad, lo que requiere un proyecto claro de organización y modernización de los servicios de empleo.

En lo que atañe a los servicios integrados para el empleo y el apoyo a la búsqueda de empleo en España se ha producido un progreso significativo en la empleabilidad de los grupos de desempleados recientes, lo que constituye el objetivo primario para prevenir su transformación en parados de larga duración. Además, en los programas denominados de «prevención-activación» (orientación, formación y empleo), los programas de «garantía de rentas» y «tutoría individualizada» las mayores tasas de inserción y ocupación se localizan, para todas las Comunidades Autónomas, entre los jóvenes que llevan poco tiempo inscritos, si bien es para los participantes inscritos de larga duración donde surge una mejora clara y real con relación a los no participantes.

Por lo que se refiere a las acciones en intermediación laboral, puede calificarse de baja la cuota de intermediación laboral efectiva por los servicios públicos de empleo, afirmación que, además, se ve adicionalmente limitada por la composición de las ofertas que se envían para gestión, concentradas en niveles bajos

de cualificación, lo cual restringe las posibilidades de actuación de estos servicios. A este respecto, parece necesario dotar con más medios a esta línea de políticas activas en España, partiendo precisamente de la conclusión que se deriva de la experiencia internacional acerca del mejor rendimiento asociado a acciones más intensivas y sostenidas.

Formación y cualificación

El diálogo social ha desempeñado un notable papel en el nuevo modelo de formación español. Elementos claves defendidos por los agentes sociales y recogidos en la normativa vigente son el fomento del aprendizaje a lo largo de la vida y la consideración de la formación profesional como inversión en capital humano y garantía de empleabilidad y adaptabilidad de los trabajadores.

Los desequilibrios más importantes en este ámbito se refieren a los niveles comparativamente bajos de cualificación de la población española, unido a elementos como la alta tasa de abandono temprano de la escolaridad o la todavía escasa participación en formación permanente. Pero, por razones metodológicas, este informe se ha centrado en el papel de la formación ocupacional y continua, por ser aquellas dirigidas específicamente a la mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores y personas desempleadas. Así, la primera tiene por objeto promover la inserción laboral de los demandantes de empleo, especialmente de aquellos que presentan mayores dificultades de inserción laboral, a través de acciones de cualificación, recualificación o actualización de competencias profesionales; la formación continua, por su parte, vendría a proporcionar a los trabajadores ocupados la formación que puedan necesitar a lo largo de su vida profesional, permitiendo compatibilizar el incremento de la competitividad de las empresas con la mejora de la capacitación profesional, la promoción individual y la empleabilidad de los trabajadores.

En términos generales, la formación ocupacional presenta una correlación positiva y estrecha entre el nivel de estudios de los participantes y el éxito obtenido, produciéndose invariablemente un avance relativo importante respecto a los no participantes en el colectivo de inscritos de larga duración. Además, en lo que respecta a los programas de formación y empleo (Escuelas taller, Casas de oficios, Talleres de empleo y otros), en la mayor parte de Comunidades se registran mayores resultados en inserción, empleo y empleo estable entre los participantes en este tipo de actuaciones que entre los no participantes.

Fomento del empleo

Desde 1997 la política de empleo se orienta hacia el fomento del empleo estable de los trabajadores desempleados y la conversión de temporalidad en contratación por tiempo indefinido. A partir de esta fecha puso en marcha, igualmente, un nuevo sistema de fomento del empleo, con elaboración de programas anuales vinculados a las disposiciones y disponibilidades presupuestarias.

En el desarrollo de estas medidas confluyen diversas orientaciones, como las derivadas de la EEE, así como las acciones e iniciativas emprendidas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. No obstante, como notas comunes estas diferentes actuaciones suelen incorporar programas con contenido económico o financiero, vinculados a objetivos de creación de empleo, perfeccionamiento y mejora del mercado de trabajo.

Por lo que respecta a los resultados del fomento de la contratación indefinida en España sobre el paro de larga duración, los datos del último periodo indicarían cierto efecto positivo, si bien debe subrayarse que no se dispone de trabajos que hayan ensayado la estimación de ese efecto en términos netos.

Cabe recordar, por otra parte, que el informe de evaluación de la EEE en las Comunidades Autónomas indican que las bonificaciones a la contratación indefinida resultan altamente efectivas, con tasas de «mortalidad» en el empleo que no llegan a la décima parte de los beneficiarios en ninguna región. En aquellas donde la tasa de paro regional es menor, se produce mayor tasa de éxito; paralelamente, allí donde el nivel de estudios de los participantes es mayor, tienden a registrarse mayores tasas de permanencia en el empleo. Por otra parte, junto con las medidas para el fomento de la estabilidad en el empleo, los programas de apoyo al autoempleo y a iniciativas empresariales resultan ser los que mejores resultados arrojan.

En cuanto a las acciones enmarcables como iniciativas locales de empleo así como los varios programas de creación directa de empleo, y conforme a los datos de las actuaciones financiadas con cargo al Fondo Social Europeo (Objetivos 1 y 3), de sus resultados pueden extraerse las siguientes conclusiones, que explicarían, además, una mortalidad relativamente elevada a medio y largo plazo de los proyectos:

- En general, se da un alto grado de atomización en los proyectos, lo que determina un tamaño medio de las iniciativas empresariales por debajo

del óptimo, que les impide aprovechar potenciales economías de escala y/o alcance.

- Se trata normalmente de proyectos muy simples, en los que se aprecia cierto «voluntarismo» de las personas e instituciones ligadas al proyecto, que generan resultados positivos en la dinámica de la vida social local, pero que condicionan insuficiencias técnicas en la gestión y en la organización.
- Entre sus resultados positivos se encuentran: el desarrollo de mecanismos de cooperación entre entidades complementarias en el ámbito local, la generación de actividades profesionales nuevas, la promoción de actividades sociales también nuevas o el favorecimiento del empleo en ciertos grupos.

Por su parte, los programas y acciones dirigidos a la promoción del autoempleo y la creación de empresas muestran resultados diversos. A este respecto, es importante destacar el mayor grado de pervivencia del empleo autónomo logrado con las medidas de capitalización de la prestación por desempleo frente a otras iniciativas de autoempleo. Igualmente resulta reseñable la escasa atención prestada a acciones dirigidas al mantenimiento, consolidación y crecimiento de las iniciativas de autoempleo una vez que han sido puestas en marcha, que resulta llamativa considerando la tasa general de mortalidad de estos proyectos.

Finalmente, cabe señalar la escasa información disponible sobre los programas que subvencionan el empleo y la adquisición de experiencia de determinados colectivos, tales como los contratos de inserción para actividades de interés social, los centros especiales de empleo, o los de programas de cooperación entre el Servicio Público de Empleo Estatal y otras Administraciones. A este respecto, resulta llamativa la ausencia de datos de transición desde este empleo al mercado laboral «ordinario», tratándose de programas dirigidos a la adquisición de experiencia profesional que facilite precisamente esa transición, lo cual impide conocer su eficacia.

3.2. PROPUESTAS

A continuación se formularán varias propuestas para mejorar la efectividad de las políticas activas de empleo en España en la reducción de los desequilibrios más significativos de nuestro mercado de trabajo, con tres objetivos: favorecer el empleo, reducir el desequilibrio territorial y salvar los problemas de cualificación

que subyacen al desequilibrio ocupacional. Para todo ello, es preciso configurar un modelo más coordinado y eficiente de políticas de empleo.

Las propuestas se han estructurado en cuatro líneas básicas: la primera referida al conjunto de las políticas activas de empleo y las otras tres siguiendo la estructura del capítulo 2 de este Informe: intermediación laboral y mejora de la ocupabilidad, formación, y fomento del empleo.

3.2.1. Sobre el conjunto de las políticas activas de empleo

1. Revisar objetivos, prioridades e instrumentos, y evaluar resultados

La articulación de una política de empleo eficaz para la reducción de los desequilibrios de nuestro mercado de trabajo exige, en primer lugar, revisar, en coordinación con las Comunidades Autónomas y con los interlocutores sociales, el conjunto de los actuales programas y políticas activas de empleo para adecuarlas a la actual situación.

Se hace necesario definir objetivos, prioridades e instrumentos: un mayor nivel de especialización de las políticas debe ir acompañado de la definición de objetivos y prioridades generales que, complementados con los más específicos de cada ámbito, pongan en correspondencia necesidades y políticas.

Es por tanto imprescindible planificar, en el marco de las directrices y objetivos de la EEE, las actuaciones de los servicios públicos de empleo, fijar prioridades, definir objetivos propios y cumplir con los ya establecidos en el marco europeo.

Abordar este proceso exige una exhaustiva evaluación inicial de los distintos programas y acciones, que valore su eficacia, eficiencia e impacto sobre el empleo, así como una posterior evaluación sistemática de éstos. Se trata de contar con mecanismos que permitan conocer y mejorar las distintas políticas, potenciando las acciones más eficaces y concentrando los recursos en las medidas que mejor contribuyen a la consecución de los objetivos perseguidos.

La corrección de los desequilibrios territoriales sigue siendo un objetivo prioritario que debe permanecer en el centro de las políticas de empleo. Es preciso llevar a cabo un análisis y seguimiento más detallado de la cuestión, que permita adoptar medidas adicionales, desde una perspectiva que atienda a los distintos factores implicados, en coherencia con las recomendaciones para España de los sucesivos informes conjuntos sobre el empleo de la Unión Europea. Y no sólo

medidas en el campo del empleo, como se puso de manifiesto en las numerosas propuestas del Informe CES 1/2000, *La movilidad geográfica*.

2. Coordinar los diferentes gestores e instrumentos de las políticas

El modelo seguido por los servicios públicos de empleo de desarrollar las políticas activas de empleo a través de múltiples entidades colaboradoras para la gestión de los diferentes programas, actuando en competencia y no en coordinación, hacen, en ocasiones, muy difícil la especialización y la eficacia.

La descentralización territorial de las políticas y la participación de entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo, autonómicos y estatal, en la gestión de los programas, requieren a su vez mayores esfuerzos por parte del Servicio Público de Empleo Estatal para definir objetivos generales y prioridades, para coordinar actuaciones, para evaluar resultados. La autonomía de gestión no puede dar como resultado la falta de planificación en torno a objetivos generales y el desconocimiento respecto a las políticas aplicadas y a sus resultados.

En estas tareas, son elementos básicos:

- Evaluar con carácter sistemático y general los resultados de las distintas políticas y programas, y hacer «visibles» los resultados obtenidos por los diferentes gestores. La nueva Agencia de Evaluación de Políticas Públicas deberá prestar especial atención a los factores de eficacia e interconexión territorial de los servicios públicos de empleo.
- Compartir la información por parte del conjunto de agentes que intervienen en el desarrollo de las políticas activas de empleo.
- La coordinación:
 - Entre los servicios públicos de empleo de diferentes ámbitos territoriales.
 - Entre distintas áreas de cada servicio público de empleo y entre estos servicios y las entidades colaboradoras que desarrollan determinadas acciones, fundamentalmente de orientación y formación.

- Entre políticas activas y pasivas de empleo.
 - Entre políticas de empleo y políticas de inclusión social.
- Unos observatorios ocupacionales que analicen las necesidades del mercado de trabajo y permitan planificar la actividad de los servicios públicos de empleo a medio plazo.
- Además de la implantación definitiva del SISPE, debería contemplarse, en la modernización de los servicios públicos, la idoneidad y cercanía de la primera atención a los usuarios a través de medios gratuitos y múltiples, tales como números 900, servicios telemáticos o puntos de atención ciudadana.

3. Especializar las políticas y personalizar la atención

Las acciones que se realizan con los demandantes de empleo tienen distinta eficacia según las diversas circunstancias y condiciones en las que éstos han llegado a la situación de búsqueda de empleo. Llevado al extremo, puede afirmarse que habrá acciones interesantes para un demandante de primer empleo que no tendrían sentido si se aplicasen a un perceptor de prestaciones con un determinado nivel de cualificación profesional y varios años desempeñando esa profesión. Del mismo modo, las necesidades del mercado de trabajo tampoco son homogéneas en todos los territorios y sectores. Se requiere, por tanto, que en determinados supuestos se alcance una mayor especialización de las políticas activas de empleo para producir un mejor ajuste entre los programas públicos de empleo y las características de los demandantes y las oportunidades que ofrece el mercado laboral.

El nuevo contexto en el que se desarrollan las políticas activas de empleo, caracterizado de una parte por una reducción significativa del desempleo y, de otra, por el proceso de descentralización territorial de las políticas activas de empleo y su aproximación a los mercados laborales concretos, permite trabajar en esa mayor especialización de las actuaciones, e incidir en las medidas de prevención frente al paro, especialmente para evitar el desempleo de larga duración.

Potenciar la atención personalizada

Para avanzar en esta dirección, es necesario, como ya se ha dicho, profundizar en el conocimiento de las necesidades del mercado de trabajo y potenciar la

atención personalizada a los demandantes de empleo mediante la definición de itinerarios de inserción laboral, que permitan desarrollar actuaciones integradas y ajustadas a las necesidades del demandante y a las medidas y programas más adecuados para mejorar su empleabilidad. Los servicios públicos de empleo deben ser los encargados de fijar dichos itinerarios y de hacer el seguimiento correspondiente.

Los itinerarios profesionales deben incluir acciones de información, orientación, formación en técnicas de búsqueda de empleo, autoempleo, mercado de trabajo y relaciones laborales. Hay que destacar el papel que pueden jugar en la corrección de los desequilibrios del mercado de trabajo las acciones de información y asesoramiento, para orientar a los desempleados sobre la formación que requieren y sobre los sectores, áreas de actividad y zonas geográficas donde disponen de más y mejores oportunidades de empleo, de acuerdo a sus características.

En este sentido, sería importante que el compromiso de actividad supusiese un acuerdo entre el servicio público y el demandante que comprometiera a ambas partes en el cumplimiento de estos itinerarios.

4. Desarrollar la Ley de Empleo

La Ley de Empleo ha definido instrumentos de coordinación, tanto para el desarrollo de las políticas de empleo, como entre los servicios públicos de empleo, autonómicos y estatal. Sin embargo, hasta la fecha no se ha realizado el correspondiente desarrollo reglamentario de dicha Ley, por lo que no se han constituido instrumentos como el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, que tiene como función básica dicha coordinación.

Articulación de competencias

En ese desarrollo debería articularse adecuadamente el Sistema Nacional de Empleo, especificando el papel del Servicio Público de Empleo Estatal en el nuevo modelo de gestión descentralizada, garantizando la adecuación de las competencias estatales en cuanto a planificación, coordinación, supervisión y garantías de la calidad de funcionamiento de los servicios públicos de empleo.

Por otra parte, desarrollar el modelo previsto por la Ley de Empleo probablemente exija incrementar la inversión en los servicios públicos de empleo

para la modernización de sus medios humanos, tecnológicos y materiales, y aumentar las dotaciones financieras para los mecanismos de coordinación y optimización de las diferentes políticas activas, así como para los correspondientes a la coordinación entre las políticas activas y las políticas pasivas gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal.

3.2.2. Sobre la intermediación y el apoyo a la búsqueda de empleo

1. *Reforzar la intermediación laboral de los servicios públicos de empleo*

Una de las deficiencias que se han puesto de manifiesto en este Informe es la baja tasa de intermediación de los servicios públicos de empleo. Por otra parte, las ofertas gestionadas directamente por éstos son, en su mayoría, para puestos de baja cualificación.

Frente a ello, uno de los objetivos de la Ley de Empleo [art. 6.1.b)] es precisamente el de incrementar progresivamente las tasas de intermediación laboral de los servicios públicos de empleo.

Pero no se puede obviar que, en la actualidad, éstos suelen limitarse a recibir las ofertas que les llegan a través de la presencia en la oficina de empleo de un empresario que solicita demandantes de empleo para cubrir un puesto de trabajo que, en ocasiones, puede ser de difícil cobertura, por lo que se propone:

Mejorar los servicios

- Dar un mejor servicio a las empresas, haciendo una preselección que identifique a los candidatos más adecuados para la oferta de trabajo. A este fin, debería ampliarse la información y mejorarse la actualización y gestión del fichero de demandantes de empleo. Éste debería enriquecerse con toda la información que pueda derivarse de los servicios recibidos por los demandantes en el marco de sus correspondientes itinerarios profesionales personalizados.
- Diferenciar la gestión de simple ajuste de oferta y demanda y la que atañe a otro tipo de programas y políticas de fomento del empleo de los grupos con mayores dificultades de inserción laboral.
- Con el fin de facilitar la comunicación entre los servicios públicos de empleo y las empresas y trabajadores, sería interesante poner en funcionamiento un «sítio común» de intermediación en el empleo por medios telemáticos.

- Fomentar la integración en los servicios públicos de empleo de las bolsas de empleo de actores, públicos y privados, que existen en el mercado de trabajo para reforzar la capacidad de intermediación de los primeros.

Aumentar la captación de ofertas

- Realizar campañas de captación de ofertas mediante visitas concertadas a las empresas, donde el gestor establezca una relación más personalizada con el empresario.
- Informar por distintos medios a éstas de las ventajas de utilizar los servicios públicos de empleo.
- Informar a los empleadores de todos los servicios que se pueden poner a su disposición para facilitarles los candidatos idóneos para cubrir sus necesidades, tales como: procesos de preselección; realización de pruebas; posibilidades de suscribir convenios para la realización de cursos de formación adaptados en sus contenidos a las necesidades de la empresa a cambio de un compromiso de contratación; realización de prácticas profesionales en empresas con todas las garantías que se puedan acordar.
- Informar a los empleadores, asimismo, sobre las modalidades de contratación y sus características, las bonificaciones, subvenciones y otras ayudas previstas para algunos contratos o para algunos colectivos, en especial aquéllos con mayores dificultades de inserción laboral.

2. Especializar las oficinas de empleo y a los trabajadores de los servicios públicos de empleo, potenciando su papel de observatorios ocupacionales

Una buena intermediación pública mejora las posibilidades de inserción laboral de los demandantes de empleo, pero permite también tener un mejor conocimiento de los requerimientos del mercado laboral, detectar las necesidades formativas y poder planificar a medio plazo la formación y cualificación.

Esta es la tarea de los servicios públicos de empleo como observatorios ocupacionales. Para mejor cumplirla, además de mejorar los niveles de intermediación, se requiere también aumentar y perfeccionar la información sobre las ofertas de empleo. A su vez, mejorar el desempeño de ambas funciones supone adecuar y especializar los recursos, materiales y humanos, de los servicios públicos de empleo, lo que en algunos casos podría conllevar un incremento de tales recursos.

3. *Revisar las relaciones y convenios entre los servicios públicos de empleo y las entidades colaboradoras*

Uno de los aspectos que causa más disfunciones en la gestión de los servicios públicos de empleo es la escasa coordinación que acompaña a la externalización de los servicios y acciones que se facilitan a los desempleados a través de las entidades colaboradoras, en particular en materia de información y orientación profesional.

La excesiva atomización del número de éstas lleva con frecuencia a la pérdida del control, tanto de los desempleados atendidos, como de la calidad de las acciones y su aprovechamiento para la gestión del servicio público de empleo y la mejora real de las posibilidades de inserción. Y en ocasiones los demandantes son citados por el servicio público de empleo o por una entidad colaboradora para recibir determinado tipo de acciones que ya han obtenido por otras vías.

Sería conveniente, por tanto, profundizar en la coordinación, eficacia y calidad de los servicios de este tipo de entidades colaboradoras. Para ello es necesario establecer los criterios y requisitos básicos que deben regir para las entidades colaboradoras, mediante el desarrollo reglamentario de la disposición transitoria primera de la Ley de Empleo.

4. *Favorecer la movilidad geográfica*

Toda esta mejora de los mecanismos de intermediación en el empleo, su modernización y acceso más transparente por empresas y trabajadores, debe incorporar, para favorecer la movilidad geográfica, la difusión de vacantes en ámbitos territoriales más amplios y la coordinación entre los servicios públicos de todo el Estado. Resulta llamativa la existencia en el Servicio Público de Empleo Estatal de un portal de información sobre movilidad laboral a nivel europeo (Red Eures), sin que exista uno equivalente para la movilidad laboral entre los distintos territorios españoles.

También debe prestarse mayor atención a la vigilancia sobre las barreras que puedan estar actuando como obstáculos directos o indirectos a la libre movilidad de trabajadores y fragmentando el mercado laboral, vía regulación profesional, falta de transparencia en las cualificaciones, etc.

Respecto a las políticas de apoyo directo a la movilidad, es importante señalar que se desconoce el nivel de utilización de las medidas actualmente vigentes

y no parecen existir datos que avalen un impacto significativo de las mismas. La insuficiencia de estas medidas llevó a establecer en la Ley 45/2002 programas adicionales de apoyo y fomento a la movilidad geográfica. Resulta necesario desarrollar estos programas y proponer otros nuevos, en coherencia con el Plan de Acción de la Unión Europea en esta materia.

3.2.3. Sobre la formación

1. Formación para mejorar la inserción profesional y la empleabilidad

Es preciso avanzar en una estrategia que favorezca el aprendizaje permanente a lo largo de la vida, que incorpore un desarrollo integrado de la formación profesional, con independencia de sus fuentes de financiación y de la situación laboral de las personas. Para actuar en esta dirección es imprescindible la cooperación entre las administraciones general y autonómica, de educación y de trabajo, así como de los agentes sociales.

Los desafíos en materia de aprendizaje permanente pasan por incentivar a trabajadores y empresas a participar en la formación, ampliando las oportunidades de acceder a acciones formativas y motivando especialmente a aquellos grupos de trabajadores y empresas que tienen mayores dificultades o reticencias.

En este contexto, los agentes sociales europeos se han comprometido en el Marco de Acción para el Desarrollo Permanente de las Cualificaciones y Competencias, que establece cuatro prioridades: identificar y anticipar las necesidades de cualificación; reconocer y validar competencias y cualificaciones; informar, apoyar y orientar a trabajadores y empresas en este objetivo; y movilizar los recursos que puedan contribuir a estos fines.

2. Articular el sistema nacional de formación profesional y de cualificaciones

La integración de la formación profesional y el reconocimiento y acreditación de otros aprendizajes informales, en particular los derivados de la experiencia profesional, en el marco de un Sistema Nacional de Cualificaciones, tal como prevé la Ley Orgánica 5/2002, es también un elemento esencial para promover el aprendizaje permanente. El desarrollo de esta Ley Orgánica, por tanto, sigue siendo una prioridad.

En este contexto, debe promoverse una oferta formativa variada y flexible, que pueda adaptarse a distintas situaciones, incluyendo acciones vinculadas al

Sistema Nacional de Cualificaciones, así como otras adaptadas a las demandas y necesidades específicas de empresas y trabajadores.

3.2.4. Sobre el fomento del empleo

1. *Impulsar las actuaciones de carácter local*

La EEE, en su fase actual de desarrollo, se basa fundamentalmente en planes nacionales. Sin embargo cada vez es más consciente de la importancia del nivel local para fomentar el empleo y de que este potencial no se ha plasmado todavía en una realidad tangible.

El amplio abanico de agentes que intervienen en aspectos relacionados con el empleo demuestra, a su vez, que es necesario coordinar estas actividades y aplicar enfoques integrados en cada país, región y localidad. En este último ámbito debe promoverse el desarrollo de estrategias locales de empleo, en el marco de las propias directrices que señala la Estrategia Europea.

En los programas que al respecto vienen desarrollando en España los servicios públicos de empleo (que son básicamente las iniciativas locales de empleo y la contratación de agentes de desarrollo local), a pesar de tener un peso menor en el conjunto de los programas de Fomento del Empleo, no llega a ejecutarse el presupuesto inicial previsto. Además, como se ha señalado anteriormente, en la evaluación del primero de estos programas se constata un bajo grado de supervivencia de las iniciativas. Todo ello hace necesaria su revisión para que realmente sean eficaces.

Los Pactos Territoriales para el Empleo han puesto de manifiesto las ventajas de abordar el desarrollo del empleo local desde la concertación social (administraciones e interlocutores sociales), teniendo participación plena y activa en las diferentes fases del proceso de elaboración y seguimiento. En esta misma línea podrían impulsarse pactos locales para el empleo, teniendo en cuenta que en su desarrollo y ejecución pueden y deben intervenir todos los agentes relacionados con el empleo.

Esta presencia debe impulsarse y garantizarse desde las propias Administraciones Públicas, promoviendo, dentro de las estructuras territoriales de los servicios públicos de empleo, unidades específicas para la promoción y el desarrollo del empleo local y la mejora de la cualificación profesional de los demandantes de empleo, recordando la estrecha vinculación del éxito de las políticas activas de

empleo con la política económica e incluso la política social. Estas unidades desarrollarían funciones tales como la realización de estudios de mercado de trabajo local, la detección de carencias y necesidades de servicios no cubiertos que podrían generar puestos de trabajo, o la planificación de las actuaciones.

2. Desarrollo del espíritu emprendedor y fomento del autoempleo

El desarrollo de iniciativas y proyectos empresariales y de autoempleo es un elemento relevante para la generación de tejido productivo, para la actividad económica y para la creación de empleo. Hasta la fecha la mayor parte de los programas todavía no ofrecen resultados satisfactorios, bien sea por la elevada mortandad de los proyectos, bien por su escasa dimensión y alcance.

A este respecto, sería bueno potenciar el desarrollo del espíritu emprendedor y de las competencias que éste implica (iniciativa, planificación, innovación, etc.) de manera transversal en el conjunto de los sistemas formativo y educativo.

Sería necesario, asimismo, plantear una estrategia encaminada al mantenimiento, consolidación y dimensionamiento de las iniciativas de autoempleo una vez que han sido puestas en marcha. Esta estrategia podría contemplar iniciativas diversas, tales como viveros de empresas, formación para gestores de Pymes y autónomos, apoyo al establecimiento de redes, plataformas de difusión y comercialización de servicios y productos, etc.

Finalmente, cabe recordar que las empresas de economía social desempeñan un papel destacado en la creación de empleo a nivel local, especialmente en los ámbitos de la inserción laboral de colectivos de muy baja empleabilidad, y en la atención a nuevos servicios demandados por la sociedad, tanto en zonas rurales como urbanas. Así, en línea con la EEE, es necesario integrarlas en las políticas de desarrollo del territorio.

ANEXO



GASTO Y PARTICIPANTES EN LAS 47 PRINCIPALES ACTUACIONES DE POLÍTICA DE EMPLEO EN ESPAÑA, 2002

Cat/ Med.	Actuaciones	Participantes (entradas)	Gastos (millones de euros)
1. Asesoramiento intensivo y asistencia en la búsqueda de empleo			
28	Gestión de la colocación, orientación y readaptación profesional	460.597	73,88
48	Gestión de la colocación, orientación y readaptación profesional (regiones)	65.599	21,47
2. Formación profesional			
2.1. Institucional			
8	Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (PFIP)	358.569	485,33
35	Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (PFIP, regiones)	78.677	79,16
2.4. Aprendices			
9	Programa de escuelas-taller y casas de oficio (ET y CO)	21.752	286,01
49	Programa de escuelas-taller y casas de oficio (ET y CO regiones)	4.005	17,94
3. Rotación laboral y trabajo compartido			
3.1. Rotación laboral			
17	Contrato de interinidad para sustituir a trabajadores durante descanso por maternidad, adopción, etc.	31.421	28,54
41	Contrato de interinidad para sustituir a trabajadores durante descanso por maternidad, adopción, etc. (regiones)	—	—
4. Incentivos al empleo (creación/mantenimiento)			
4.1. Creación de empleo			
29	Apoyo a las migraciones interiores	—	2,05
4.1.1. Creación de empleo indefinido			
11	Contratación indefinida de trabajadores desempleados	214.229	519,54
12	Contratación indefinida > 45 años	86.284	286,53

GASTO Y PARTICIPANTES EN LAS 47 PRINCIPALES ACTUACIONES DE POLÍTICA DE EMPLEO EN ESPAÑA, 2002
(Continuación)

Cat./ Med.	Actuaciones	Participantes (entradas)	Gastos (millones de euros)
15	Conversión en indefinidos de contratos de aprendizaje, prácticas y relevo	539.754	835,69
36	Contratación indefinida de trabajadores desempleados (regiones)	22.172	53,10
37	Contratación indefinida < 45 años (regiones)	5.648	10,83
39	Conversión en indefinidos de contratos de aprendizaje, prácticas y relevo (regiones)	11.701	25,83
5. Integración de discapacitados			
5.1. Empleo ordinario			
13	Contratación indefinida de minusválidos	10.436	162,32
16	Contratación temporal de minusválidos	9.181	23,90
25	Integración laboral del minusválido para instalarse como autónomo	289	1,31
38	Contratación indefinida de minusválidos (regiones)	200	0,73
40	Contratación temporal de minusválidos (regiones)	74	0,14
46	Integración laboral del minusválido para instalarse como autónomo (regiones)	37	0,10
5.2. Empleo especial			
3	Apoyo al Empleo en Centros Especiales de Empleo	13.948	206,66
34	Apoyo al Empleo en Centros Especiales de Empleo (regiones)	6.286	23,78
5.3. Otras actuaciones y formación			
14	Contratos formativos con minusválidos	1.339	0,35
6. Creación directa de empleo			
6.2. Empleo temporal			
18	Convenios INEM-Administraciones Públicas	74.664	331,87
19	Fomento del empleo agrario en Andalucía, Extremadura y zonas rurales deprimidas	138.865	174,02
31	Talleres de empleo	12.609	186,88

GASTO Y PARTICIPANTES EN LAS 47 PRINCIPALES ACTUACIONES DE POLÍTICA DE EMPLEO EN ESPAÑA, 2002
(Continuación)

Cat./ Med.	Actuaciones	Participantes (entradas)	Gastos (millones de euros)
7. Incentivos a la creación de empresas			
20	Capitalización de las prestaciones por desempleo	11.872	118,38
21	Promoción del empleo autónomo	12.630	46,55
22	Ayudas económicas para la integración laboral de los emigrantes retornados	106	0,38
23	Promoción del empleo en cooperativas	5.241	15,07
24	Promoción de iniciativas locales de empleo	6.759	90,61
43	Promoción del empleo autónomo (regiones)	19.661	51,23
44	Promoción del empleo en cooperativas (regiones)	5.391	11,31
45	Promoción de iniciativas locales de empleo (regiones)	1.023	19,50
8. Compensación por desempleo			
8.1. Desempleo total (contributiva/asistencial)			
8.1.1. Nivel contributivo			
5	Prestación por desempleo total de nivel contributivo	2.101.981	7.336,85
8.1.2. Nivel asistencial			
6	Subsidio por desempleo de nivel asistencial	849.143	1.820,84
7	Subsidio de desempleo para los trabajadores eventuales agrarios	348.352	974,83
32	Renta activa de inserción laboral	68.955	208,64
8.2. Desempleo parcial			
4	Prestaciones por desempleo parcial de nivel contributivo	123.110	47,44
8.5. Compensación por quiebra			
30	Compensación por quiebra	56.438	191,17

GASTO Y PARTICIPANTES EN LAS 47 PRINCIPALES ACTUACIONES DE POLÍTICA DE EMPLEO EN ESPAÑA, 2002
(Continuación)

Cat./ Med.	Actuaciones	Participantes (entradas)	Gastos (millones de euros)
9. Jubilación anticipada			
9.1.	Condiciona		
9.1.1.	Completa		
26	Jubilación anticipada mediante sustitución por otro trabajador	1.497	1,55
47	Jubilación anticipada mediante sustitución por otro trabajador (regiones)	7.312	0,22
9.1.2.	Parcial		
27	Contrato de relevo	144	47,21
9.2.	Incondicionada		
9.2.1.	Completa		
1	Fondos de Promoción de Empleo (jubilación anticipada)	—	3,61
2	Ayudas previas a la jubilación ordinaria	2.505	91,89
33	Ayudas previas a la jubilación ordinaria (regiones)	33	0,82

Fuente: Eurostat, European Social Statistics, *Labour market policy, expenditure and participants*, 2004.