

# POLÍTICA LABORAL Y FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO EN LA UNIÓN EUROPEA

---

*Santos M. Ruesga<sup>1</sup>*  
*Laura Pérez Ortiz<sup>2</sup>*  
*Julimar da Silva Bichara<sup>3</sup>*

## RESUMO

Entre as políticas laborais encontram-se aquelas que promovem medidas com o objetivo de diminuir os desequilíbrios e os desajustes do mercado de trabalho. Estas podem distinguir-se dois tipos: as políticas ativas de emprego (de carácter preventivo) e as passivas (compensatórias). Depois do Tratado de Amsterdam (1997) e início da Estratégia Europeia de Emprego (EEE), a política laboral europeia pasa a fomentar a utilização de políticas ativas em detrimento das passivas.

Este trabalho tem o objetivo de analisar a eficiência dos gastos das diferentes medidas de política ativa de emprego em relação aos objetivos fixados na EEE (tanto em termos quantitativos quanto qualitativos). Para tanto, utiliza-se um modelo de dados de panel, com o propósito de contrastar a preferência demonstrada por este tipo de políticas no contexto europeu.

*Palavras-chave:* Política Laboral, Política Ativa, Mercado de Trabalho, União Europeia.

## RESUMEN

Entre las políticas laborales se encuentran las que promueven acciones con el objeto de paliar los desequilibrios y desajustes del mercado de trabajo, distinguiéndose entre las que lo hacen con carácter anticipador (las denominadas políticas activas) o de forma compensadora (pasivas). Tras el Tratado de Amsterdam (1997) y la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), la política laboral adquiere una especial relevancia, fomentándose la utilización de políticas activas en detrimento de las predominantes políticas pasivas.

En este trabajo se analiza la eficiencia del gasto en las diferentes acciones de política activa, respecto a los objetivos planteados en la EEE (en cuanto a las variables de volumen y calidad del mercado de trabajo), mediante un modelo de datos de panel, con el fin de contrastar la preferencia demostrada por este tipo de políticas en el ámbito Europeo.

*Palabras Claves:* Política Laboral, Política Activa, Mercado de Trabajo, Unión Europea.

- 
1. Catedrático de Economía Aplicada: Universidad Autónoma de Madrid, e-mail: [ruesga@uam.es](mailto:ruesga@uam.es).
  2. Investigadora de la Universidad Autónoma de Madrid, e-mail: [laura.ortiz@uam.es](mailto:laura.ortiz@uam.es).
  3. Profesor-Investigador del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasser, e-mail: [jsbichara@hotmail.com](mailto:jsbichara@hotmail.com).

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**l creciente interés comunitario por las cuestiones relativas al mercado laboral y sus desequilibrios está incidiendo de manera sustancial en el debate académico sobre el comportamiento de este mercado de un factor de producción esencial y, de modo especial, sobre las posibilidades de corregir tales desequilibrios a partir de intervenciones desde el exterior del propio mercado.

El inicial debate teórico, con una aguda controversia entre ortodoxos y heterodoxos, como viene siendo habitual en la ciencia económica, ha dado paso a una amplia variedad de análisis aplicados que, entre otros aspectos, tratan de esclarecer la eficiencia de las políticas de mercado de trabajo, particularmente de las denominadas políticas activas.

Se trata, en suma, de evaluar la incidencia de las actuaciones de política laboral de diferente signo y contenido diversos, en los desequilibrios del mercado laboral. A tales efectos, se han desarrollado múltiples estudios que abordan esta evaluación en términos de eficiencia desde enfoques diferentes. A partir de análisis microeconómicos, centrados en espacios o ámbitos específicos, o de estudios a nivel macroeconómico, donde los datos agregados son la base para el contraste de eficiencia a través de modelos estadísticos y econométricos de muy distinto cariz. El trabajo que aquí se presenta se enmarca en este último nivel, utilizando la información estadística disponible para los países miembros de la Unión Europea.

Se trata, por tanto, de analizar los objetivos, contenidos y realidades de la política laboral activa en los países comunitarios, ordenándolos a tenor de la estrategia de empleo de la propia Unión, para desarrollar un análisis de la eficiencia alcanzada con el gasto efectuado por cada país, en términos de los objetivos de empleo/deseempleo diseñados.

## 2. LA POLÍTICA LABORAL EUROPEA

### 2.1 - Consideraciones generales

Si nos atenemos a los datos presupuestarios, las políticas de mercado de trabajo, tanto activas como pasivas, son de carácter estrictamente nacional. Salvo

el gasto que la Unión dedica al Fondo Social Europeo y a algunos programas comunitarios específicos, no se encuentran otras partidas del presupuesto comunitario orientadas a modificar las condiciones de desequilibrio de los mercados laborales.

No obstante, la ausencia de una política propia por parte de la Unión Europea, no ha de significar la inexistencia de una política laboral comunitaria. En este, como en otros muchos ámbitos de la política comunitaria, prima el principio de subsidiariedad y el diseño, la ejecución y la financiación de las acciones políticas corren a cargo de las administraciones nacionales y regionales hasta, incluso, de las locales. La acción política comunitaria implica el diseño de estrategias comunes (definición de objetivos y diseño de líneas de acción), la coordinación de las actuaciones nacionales y el seguimiento de su aplicación y la evaluación de los resultados alcanzados.

La sensibilidad comunitaria en el terreno de la política laboral es relativamente reciente y se retrotrae al inicio de la década pasada. La política de estabilidad monetaria, en previsión de la creación de la Unión Monetaria, con los desafíos que lleva consigo en materia de empleo y, sobre todo, los altos niveles de desempleo cosechados desde la década de los años setenta en la generalidad de los países europeos, requerían una respuesta política coordinada en el propio ámbito europeo.

El debate condujo a la incorporación del empleo como un nuevo capítulo del Tratado (Título VIII), donde se identifica como una cuestión de interés común, invitando a los Estados miembros a desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en el ámbito europeo.

Se reconoce el carácter estructural del paro en el Tratado de Maastricht y, a partir de aquí, se entiende como necesaria la realización de actuaciones públicas para revertir la situación, mediante, básicamente:

- estrategias de estabilidad macroeconómica
- políticas expresas contra el desempleo

En 1993, la aparición del Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo (Informe Delors II) marca un punto de inflexión importante en las políticas comunitarias. En este libro se refleja la necesidad de aplicar políticas de reforma estructural en el mercado de trabajo y en él se desarrollan las líneas de actuación que se aplicarán en el futuro, tratando de compatibilizar:

- dinamismo económico
- capacidad de inserción europea en los mercados mundiales, preservando el propio
- creación de empleo

Este informe introduce novedades importantes en el terreno de la política laboral que ya se concibe no sólo como una tradicional política de oferta sino que extiende el campo de actuación al territorio de la demanda (expansión de la capacidad productiva).

En los diferentes Consejos comunitarios que se celebraron en Essen, Madrid y Dublín, a partir de 1994, se fueron fijando una serie de criterios sobre el empleo, que expresaban la necesidad de modificar las políticas económicas nacionales, orientándolas hacia el impulso de medidas de reforma estructural en los mercados, tanto de trabajo como de bienes y servicios, en un marco de estabilidad propiciado por las políticas macroeconómicas y en busca de la convergencia nominal, considerada como condición indispensable para la efectividad de la política de empleo a medio y largo plazo. No se establecen objetivos cuantitativos de empleo, pero se proponen una serie de indicadores homogéneos que permitan evaluar el desarrollo del mercado laboral de los distintos países. En este sentido, se definen áreas prioritarias de actuación, tales como: PYMEs, nuevas tecnologías, sectores especialmente desfavorecidos... Y se establece que otros ámbitos de la política económica, como la fiscalidad, deben dirigirse hacia la generación de empleo con medidas tales como la reducción en las cotizaciones sociales, pero sin poner en peligro la estabilidad financiera de los sistemas de protección social.

A partir de 1997, con la incorporación de un nuevo Título sobre empleo al Tratado de la Unión (sirve de marco legal e institucional para promover la convergencia de las políticas de empleo), en Amsterdam, se institucionaliza el desempleo como asunto de interés común, de ahí la importancia de desarrollar una estrategia coordinada para combatir el desempleo y mejorar la situación del empleo mediante una estrategia común y una acción coordinada.

Y es en ese momento, en la Cumbre de Luxemburgo, a finales de 1997, cuando se adopta la Estrategia Europea de Empleo. El objetivo fundamental se planteaba avances decisivos en el plazo de cinco años, que se cumplieron en el pasado 2002, especialmente en lo que se refiere al desempleo de larga duración y al desempleo de los jóvenes.

## 2.2 - La Estrategia Europea de Empleo

Con el "proceso de Luxemburgo" se inicia el ciclo anual de aplicación y supervisión de las políticas de empleo nacionales y se acuerdan los mecanismos de coordinación de las políticas de empleo incluidas en el Tratado de Amsterdam. En esta Cumbre se establece una Estrategia Europea de Empleo<sup>4</sup>. En esta Estrategia Europea de Empleo se establecen cuatro fases específicas para su formulación anual:

1. A principios de cada ejercicio, el Consejo aprueba, a propuesta de la Comisión, un conjunto de áreas prioritarias (Directrices de Empleo) con los objetivos concretos a conseguir.
2. A partir de las Directrices, cada país elabora (con la intervención de los diferentes agentes sociales) un Plan de Acción Nacional, en el que se indican las políticas a aplicar, atendiendo a las singularidades de su mercado de trabajo.
3. La Comisión y el Consejo examinan cada plan nacional y presentan un Informe Conjunto de empleo al Consejo Europeo de diciembre.
4. La Comisión presenta también las recomendaciones para revisar las directrices del año siguiente.

Y se definen cuatro principios de actuación básicos:

1. Empleabilidad: necesidad de introducir mejoras en la capacidad de inserción profesional, con el fin de llenar el vacío técnico; prevenir el desempleo de larga duración y favorecer la inclusión de los grupos más desfavorecidos. Sustitución de políticas pasivas por activas.
2. Desarrollo del espíritu de empresa: estimular el empleo autónomo, reduciendo la burocracia y señalando nuevas fuentes de empleo (desarrollar el potencial de actividad del sector servicios)
3. Adaptabilidad: fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas a los cambios en el mercado laboral (modernizar la organización del trabajo, contando con los interlocutores sociales).

---

4. Una revisión de este proceso, se puede consultar en Ruesga (dir.) (2002). Y uno de los primeros balances sobre este tema se encuentra en Fina Sanglas (1999).

4. Igualdad de oportunidades: facilitar la entrada de más mujeres en el mercado de trabajo y la igualdad de trato en dicho mercado, y conciliación de la vida laboral con la familiar.

En definitiva la estrategia por el empleo se apoya en:

- la convergencia hacia niveles de empleo más altos,
- el control plurianual del proceso y
- la gestión por objetivos, basada en criterios cuantificables y verificables.

**Tabla 1**  
Cronología de la estrategia europea para el empleo

Consejos Europeos	Fecha	Contenido en materia de empleo
Consejo de Essen	1994	→ Potenciar las políticas activas de empleo → Plan Plurianual de Empleo
Consejo de Madrid	1995	→ Balance de la estrategia de Essen → Necesidad de dirigir esfuerzos presupuestarios hacia políticas activas
Consejo de Dublín	1996	→ Comité de Política de Empleo y Mercado de Trabajo
Consejo de Amsterdam	1997	→ Nueva estrategia europea para el empleo → Nuevo título de empleo del Tratado de la UE → Mantiene el principio de soberanía nacional → Se establecen las fases de la estrategia
Cumbre de Luxemburgo	1997	→ Principios básicos de actuación: empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades → Directrices para el empleo → Planes nacionales de acción para el empleo → Enfoque de política de oferta
Consejo de Cardiff	1998	→ Análisis de los planes nacionales de acción
Consejo de Viena	1998	→ Directrices para el empleo 1999
Consejo de Colonia	1999	→ Pacto Europeo para el Empleo
Consejo de Helsinki	1999	→ Análisis de puntos débiles de la Estrategia Europea para el Empleo → Directrices para el Empleo 2000

(continúa)

**Tabla 1**  
Cronología de la estrategia europea para el empleo

Consejos Europeos	Fecha	Contenido en materia de empleo
Consejo de Lisboa	2000	→ Sociedad de la información y del conocimiento → Cuantificación de objetivos de empleo para 2010 • tasa de empleo: 70 % • tasa de empleo femenino: más del 60 %
Consejo de Estocolmo	2001	Objetivos intermedios para 2005 • tasa de empleo: 67 % • tasa de empleo femenino: 57 % • tasa de empleo 55-64 años: 50 % (2010)
Consejo de Niza	2001	Calidad en el trabajo
Consejo de Barcelona	2002	Políticas activas para el pleno empleo: más y mejores empleos

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Ruesga (dir.) (2002).

Así, recogiendo la experiencia acumulada desde el año 1997, se definen para el año 2002 un conjunto de objetivos horizontales, que se pueden sintetizar en crear las condiciones idóneas para el pleno empleo en una sociedad basada en el conocimiento, que se articulan en varios ejes:

- Mejorar las posibilidades de empleo y proporcionar los incentivos adecuados para todas las personas dispuestas a emprender una actividad remunerada
- Fomentar la cohesión y el progreso sociales, aumentar la competitividad y la productividad y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo
- Estrategias para la formación a lo largo de toda la vida
- Asociación global con los interlocutores sociales
- Atención a los cuatro pilares y a los objetivos horizontales
- Intensificar indicadores comunes para evaluar convenientemente los progresos

**Tabla 2**  
Directrices para el empleo para el año 2002

---

***Pilar I: Aumentar la empleabilidad***

---

- Combatir el desempleo juvenil y prevenir el de larga duración
- Un planteamiento más favorable al empleo: sistemas de protección social, regímenes fiscales y sistemas de formación
- Desarrollar una política para prolongar la vida activa
- Desarrollar las competencias para el nuevo mercado de trabajo en el contexto de la formación a lo largo de toda la vida
- Políticas activas para fomentar la adecuación del puesto de trabajo a la persona y para evitar y combatir los estrangulamientos incipientes en los nuevos mercados de trabajo europeos
- Luchar contra la discriminación y promover la integración social mediante el acceso al empleo

---

***Pilar II: Desarrollar el espíritu empresarial y la creación de empleo***

---

- Facilitar la creación y la gestión de empresas
- Nuevas posibilidades de empleo en la sociedad basada en el conocimiento y en los servicios
- Acción local y regional en favor del empleo
- Reformas fiscales en favor del empleo y la formación

---

***Pilar III: Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas***

---

- Modernizar la organización del trabajo
- Apoyar la adaptabilidad en las empresas como componente clave de la educación y de la formación a lo largo de toda la vida

---

***Pilar IV: Reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres***

---

- Integración de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
- Combatir los desequilibrios entre hombres y mujeres
- Compaginación del trabajo y la vida familiar

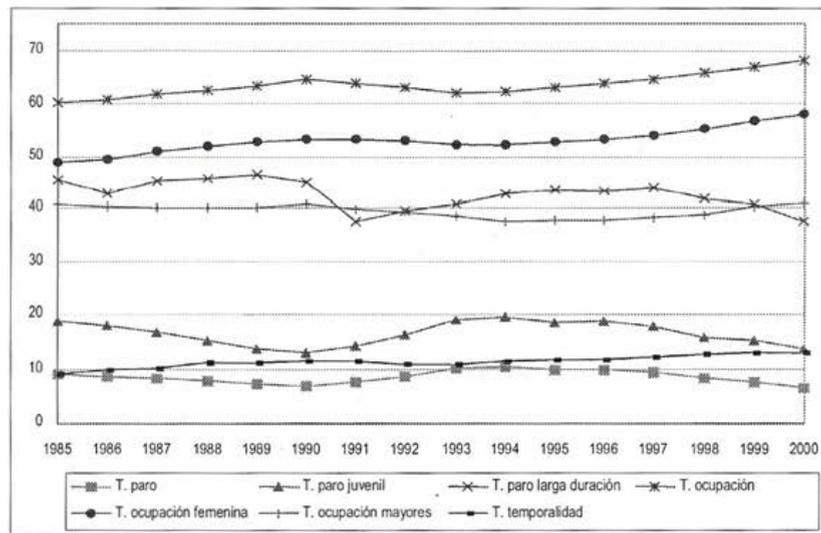
---

Fuente: Elaboración propia a partir de Ruesga (dir) (2002)

### 3. EL COMPORTAMIENTO DE LOS MERCADOS EUROPEOS DE TRABAJO Y LA INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS LABORALES

Para comprobar la eficacia de las políticas activas, conviene analizar, aunque sea someramente, los principales indicadores del mercado de trabajo en el conjunto de la Unión Europea, a lo largo del periodo estudiado (1985-2000), resaltando especialmente, la evolución de los últimos años (desde 1997) en que se implanta la Estrategia Europea de Empleo.

**Gráfico 1**  
Evolución del mercado de trabajo europeo 1985-2000



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Si hubieran de sintetizarse las grandes tendencias que caracterizan la dinámica del mercado laboral europeo, en las últimas décadas, se podría circunscribir a las siguientes líneas:

- 1) Por el lado de la oferta laboral:
  - a. envejecimiento paulatino de la población activa,

- b. fuerte ascenso en el componente femenino, especialmente en los países del sur y sudeste de la Unión, y
- c. creciente presión de la oferta de trabajo de inmigrantes, procedentes de países terceros, que se insertan, fundamentalmente, en los mercados secundarios de trabajo de la Europa comunitaria, empleos de baja cualificación.

2) Y por el lado de la demanda:

- a. acelerado crecimiento de los requerimientos de cualificación y
- b. demanda creciente de flexibilidad en el uso del factor trabajo.

No obstante, la diversidad de comportamientos entre los diferentes mercados nacionales es amplia, respondiendo a caracteres dispares tanto en la oferta como en la demanda, pero, sobre todo, en el marco de regulación laboral que diversifica las formas de ajuste a corto y medio plazo de cada mercado de trabajo. Como hemos mostrado en otras ocasiones (Ruesga y Van der Laan, 1998), la variedad más que la homogeneidad es lo que caracteriza una posible comparación de las estructuras institucionales laborales en Europa.

En quince años, la tasa de paro de la UE ha descendido casi dos puntos y medio porcentuales y si la comparación arranca desde el bienio 1993-1994, el punto más álgido de la depresión de los años noventa, la caída es casi de cuatro puntos. Esto se contradice con las hipótesis que calificaban como "euroesclerosis" la situación de persistencia en elevadas tasas de desempleo en el escenario europeo.

No obstante, algunas de las características del desempleo de mediados de los años ochenta siguen persistiendo. Por ejemplo, la tasa de desempleo juvenil sigue siendo el doble que la media general, no habiéndose acortado las diferencias. Este hecho estaría indicando que continúa habiendo dificultades en los mercados europeos para absorber a la mano de obra más joven.

No ocurre así con la mano de obra femenina que ha ido viendo descender su nivel relativo de desempleo frente a los varones en este periodo.

Por otro lado, también se ha ido produciendo un descenso paulatino del desempleo de larga duración a lo largo de los tres lustros analizados. Esta tendencia está relacionada con el ascenso ininterrumpido de la tasa de temporalidad en el periodo, que pone de manifiesto un mayor grado de rotación de la mano de obra en los mercados y, por tanto, periodos más cortos de permanencia en el desempleo.

Vista la dinámica laboral desde la óptica de la demanda de trabajo, se observa un crecimiento de casi ocho puntos porcentuales en la tasa de ocupación, es decir, la capacidad de absorción de activos de los mercados laborales europeos ha aumentado de forma significativa. Habría que matizar tal aseveración con dos cuestiones importantes. La primera es que dicho crecimiento de la ocupación es geográficamente asimétrico. Se observan tres tipos de situaciones: los países demográficamente más maduros, y que arrancan ya con tasas de ocupación elevadas, experimentan un proceso incluso descendente, en algún caso, en el valor de este ratio: Finlandia, Suecia y Dinamarca. Un segundo grupo de países experimenta un ascenso medio, que se sitúa en torno a cinco puntos porcentuales, tales como Austria, Bélgica, Reino Unido, Alemania o Francia. Y otro, tercero, en el que se registran espectaculares crecimientos en sus respectivas tasas de ocupación: partían de niveles muy bajos, en algunos casos, como Irlanda, España y Holanda, y van convergiendo hacia el final del periodo. Grecia se sale de esta tipología, en tanto que con tasas iniciales relativamente bajas, tras los quince años analizados se mantiene prácticamente en el mismo nivel.

En el reparto del incremento de la tasa de ocupación global se lleva la cuota más destacada la mano de obra femenina, que como media asciende en el intervalo de análisis en nueve puntos porcentuales. Ello explica que en los países con tasa de ocupación femenina ya elevada en 1985, como es el caso de los tipificados en el primer grupo del párrafo anterior, la ocupación total no registre avances significativos e, incluso, experimente retrocesos, al compás también del largo proceso de envejecimiento de la población.

Y un último aspecto a señalar en este análisis de tendencias hace referencia a la ocupación de las personas que se hallan en la última fase de su vida activa. Los cambios rápidos e intensos en la cualificación requerida por las empresas penalizan particularmente a este segmento de la población que se encuentra con menores recursos (físicos y psíquicos) para cualificarse. Es por ello por lo que la evolución de su tasa de ocupación muestra un perfil claramente procíclico, en tanto que buena parte de los ajustes de plantilla en las fases recesivas se cargan sobre este segmento de población (vía jubilaciones anticipados u otras vías).

A tenor de esta dinámica, parece adecuado el planteamiento de las directrices de empleo comunitarias, que con el objetivo de disminuir el nivel de desempleo y potenciar la generación de empleo, ponen el acento en corregir o potenciar algunas de las tendencias señaladas, centrándose en:

- el desempleo juvenil
- el desempleo de larga duración
- el impulso del empleo, concretamente de:
- el empleo femenino
- el empleo de las personas mayores (55-64 años)
- la mejora en la calidad de los empleos.

#### 4. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS LABORALES ACTIVAS

Si bien se observa una disparidad intensa entre países en el terreno de la regulación institucional, no ocurre así en cuanto a las actuaciones más a corto plazo sobre los mercados laborales. Tanto en los instrumentos utilizados como en la importancia presupuestaria relativa otorgada a cada uno, se observa un proceso claro de convergencia entre los miembros de la Unión. A ello no es ajena la actuación de los organismos comunitarios que a través de la Estrategia Europea para el Empleo han ido desgranando una labor profunda de homogeneización en este terreno. Lo que no ha ocurrido en el campo de la regulación laboral, donde la armonización europea ha avanzado poco.

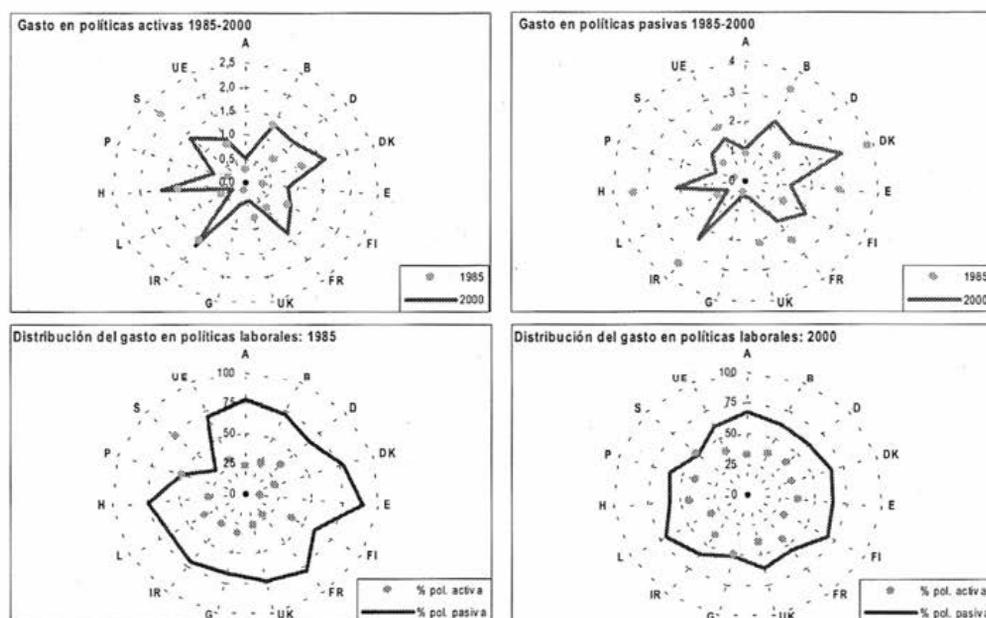
La OCDE tipificó en su día dos formas de políticas de mercado de trabajo: activas, con carácter anticipador ante los desequilibrios laborales y pasivas, con carácter reparador de los efectos, una vez que se han materializado.

La primera tendencia que se observa es (figura 1) una reducción paulatina del gasto en las segundas a favor de un ascenso destinado a las primeras. Ello está significando también una cierta reducción en cuanto a la dispersión del gasto relativo (en porcentaje del PIB) por países, convergiendo las cifras entre los diferentes países.

En segundo lugar y en lo que a políticas activas se refiere, la estructura del gasto según finalidades ha ido concentrándose, medido términos de gasto por población afectada (desempleados o desempleados juvenes), en la formación ocupacional y continua y en subvenciones a la contratación en detrimento -relativo- de las partidas destinadas a reducir el desempleo juvenil y servicios públicos de empleo.

Sin duda, esto de forma implícita pone de manifiesto una estrategia de política de empleo que apuesta simultáneamente por el crecimiento de la productividad y la reducción del coste laboral absoluto para los europeos. No obstante, el nivel de desagregación de las cifras que elabora la OCDE no permite analizar más en esta dirección.

**Figura 1**  
Gasto en políticas de mercado de trabajo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

## 5. POLÍTICAS LABORALES Y COMPORTAMIENTO DE LOS MERCADOS DE TRABAJO

Las políticas laborales se ponen en práctica con el objetivo de paliar las situaciones de desequilibrio del mercado de trabajo, en general, luchando contra el grave problema que supone el alto y persistente paro registrado en Europa durante buena parte de los años ochenta y noventa.

Normalmente, se contempla como uno de los principales objetivos de las políticas laborales activas el facilitar la búsqueda de empleo, mediante oficinas de información, de modo que se reduzca la brecha entre puestos vacantes y personas en busca de empleo.

Asimismo, en su origen, este tipo de políticas se implantaron con la idea de aumentar y favorecer la movilidad laboral y geográfica, con el objeto de cubrir los puestos vacantes en determinados sectores, y en determinadas zonas, con el excedente de mano de obra de otros (es decir, con los parados).

Pero otro de los objetivos, recogido en las medidas orientadas a la formación, trataba de paliar la obsolescencia de la mano de obra que perdía el puesto de trabajo, en un ámbito de creciente cambio tecnológico<sup>5</sup>.

A modo de síntesis, a continuación se recogen los resultados que en la perspectiva teórica, se esperan obtener, respecto al comportamiento del ajuste en los mercados de trabajo, de la aplicación de políticas activas.

Siguiendo a Calmfors (1994), el esquema teórico de los efectos de las políticas activas se puede resumir como sigue, siendo:

- $w_r$ , los salarios reales
- $D^L$ , la demanda de trabajo (employment schedule),
- $F^w$ , la fijación salarial y
- $u_0$ , la tasa de paro,
- situándose el equilibrio en el punto  $A$ .

Por tanto, los efectos teóricos de las medidas de política activa se agruparían en los siguientes (véase gráficos que se presenta a continuación):

- 1) El objetivo principal de las políticas activas (sobre todo de los servicios de empleo y administración y la formación) es aumentar la eficiencia en el proceso de ajuste, de modo que un determinado número de parados (que buscan empleo) se asocie a menos puestos vacantes. Así, la curva de Beveridge se desplaza hacia adentro.

5. En definitiva, reducir el desajuste entre oferta y demanda de trabajo en materia de cualificación. Un desajuste creciente en este terreno (*mismatch*) podría ser la causa de altos niveles de desempleo en Europa (Ruesga et al., 2000).

Este incremento de la eficiencia se debe a:

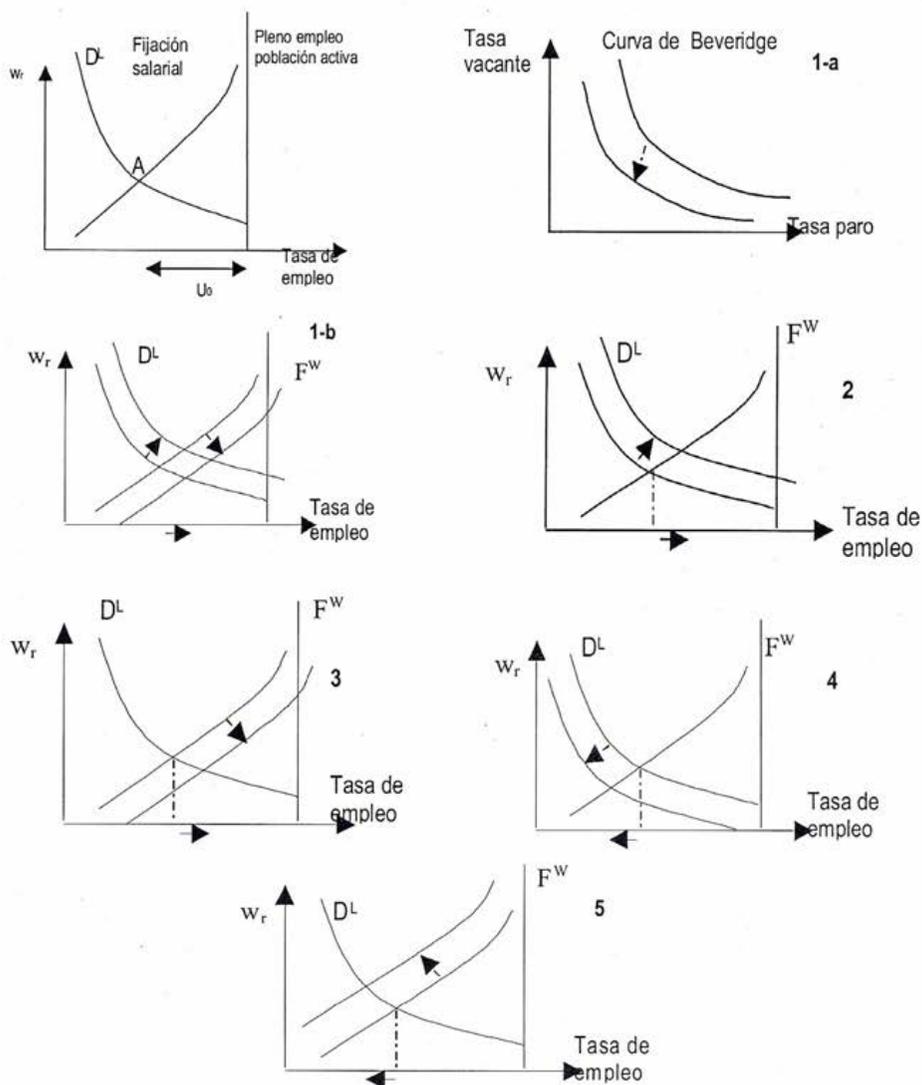
- el proceso de ajuste se acorta si las cualificaciones de los parados y las requeridas por la estructura de la demanda, se ajustan,
- puede mantenerse la efectividad en la búsqueda de empleo de los parados si son activos de varias formas (participan en programas),
- la incertidumbre de los empresarios sobre la empleabilidad de los posibles empleados se reduce si éstos participan en medidas de política laboral activa.

El desplazamiento de la curva de Beveridge afecta al equilibrio del mercado de trabajo de dos formas:

- reduce el número de vacantes para cada nivel de (des)empleo, lo que tiende a disminuir la presión salarial (se desplaza la curva de fijación salarial hacia fuera)
- además, si las vacantes resultan costosas para los empresarios, el coste total de emplear a una población activa dada se reduce, desplazando la curva de demanda laboral hacia fuera.

- 2) Las políticas laborales activas aumentan la productividad de la población activa (directamente a los participantes en programas de formación y de creación de empleo) y pueden generarse externalidades que contribuyan a aumentar la productividad general, por lo que la demanda de trabajo se desplaza hacia la derecha de su posición inicial.
- 3) Todas las medidas de políticas activas ayudan a mantener la oferta efectiva de empleo al reducir el riesgo de que los parados de larga duración y otros grupos de outsiders del mercado de trabajo "salgan" de la población activa. Esto significa que habrá más competencia por los puestos de trabajo disponibles, lo que disminuye la presión salarial, es decir, desplaza hacia abajo la curva de fijación salarial.
- 4) En el caso de subvenciones a la creación de empleo y subvenciones a colectivos específicos, como jóvenes y discapacitados, surge un efecto sustitución sobre el empleo regular, porque resulta más rentable para los empresarios reemplazar una categoría de trabajadores con otra. Si esto ocurre, la demanda de trabajo se desplaza hacia la izquierda, lo que puede compensar la creación directa de empleo derivada de las propias subvenciones (no considerada en el esquema por no ser empleo regular).

- 5) Las políticas activas pueden afectar a la fijación salarial de forma similar a las compensaciones por desempleo generosas, ya que al disminuir las pérdidas de renta (bienestar) asociadas con la situación de desempleo (y los riesgos del paro de larga duración), los incentivos a la moderación salarial se reducen por el lado de los sindicatos, y los empresarios tienen que pagar más para atraer a los trabajadores. Por tanto, la curva de fijación salarial se desplaza hacia arriba. El resultado es un efecto desplazamiento (crowding-out) que reduce el empleo.



6) A todos estos efectos cabría añadir el de "peso muerto" o "pérdida irre recuperable" (dead-weight), que señala que los resultados de una medida de política activa pueden no diferenciarse de la situación que se habría producido en ausencia de dicha medida. Por ejemplo, puede que personas por las que se paga una subvención hubieran sido contratadas de todas maneras: así, el dinero que se paga por ellas es una pérdida irre recuperable de eficiencia y no tiene utilidad alguna.

De esta forma, las reacciones esperadas del mercado de trabajo ante la puesta en marcha de políticas laborales activas, serán <sup>6</sup> :

**Tabla 3**  
Efectos de las políticas activas en el mercado de trabajo: enfoques teóricos

	Servicios públicos de empleo y administración (ALMP1)	Formación (ALMP2)	Medidas para jóvenes (ALMP3)	Subvenciones a la creación de empleo (ALMP4)
Tas de paro (TU)	-	-	-	-
Tasa de paro juvenil (TUJ)	-	-	-	-
Porcentaje de paro de larga duración (PTULP)	-	-	-	-
Tasa de ocupación (TO)	+	+	+	+
Tasa de ocupación femenina (EPRF)	+	+	+	+
Tasa de ocupación de los mayores (TOM)	+	+	=	+
Tasa de temporalidad (TEMP)	=	-	¿?	¿?

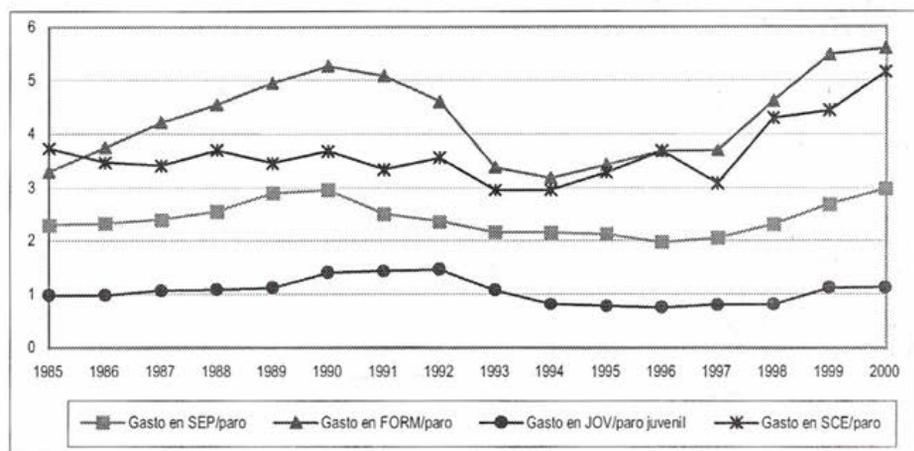
Fuente: Elaboración propia

6. No se incluyen las medidas destinadas a los discapacitados.

En cuanto a políticas activas se refiere, los servicios públicos de empleo y administración, tienen como objetivo fundamental favorecer el ajuste entre oferta y demanda de trabajo. Entre estos servicios se encuentran los orientados al asesoramiento y asistencia en el proceso de búsqueda de empleo, que contribuyen a facilitar la colocación de los desempleados con mayor rapidez, desplazando así la curva de Beveridge, que muestra la relación entre puestos vacantes y personas en busca de empleo, hacia la izquierda y favoreciendo así el ajuste y la evolución de los niveles de desempleo a la baja. En este grupo de medidas activas se pueden incluir también las empresas de trabajo temporal, cuya función consiste en proveer de servicios laborales específicos a otras empresas, aunque de facto actúan como servicios de colocación. Y, deben influir también en la tasa de temporalidad del mercado de trabajo.

Las medidas orientadas a la formación incluyen tanto las dedicadas a la formación ocupacional -es decir, aquella cuyos principales destinatarios son los desempleados y cuyo objetivo fundamental es tratar de facilitar la rápida reinserción en el mercado de trabajo-, como a la formación continua -dirigida a los activos ocupados interesados en mejorar su cualificación-. Debe suponerse que los

**Gráfico 2**  
Evolución del gasto en políticas activas por parado en la UE 1985-2000



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

desempleados que participan en estas medidas de formación adquieren una ventaja frente a los parados no participantes, puesto que esa formación les permitirá acceder más rápidamente y en mejores condiciones a un nuevo puesto de trabajo (mejora la empleabilidad de los participantes)

Las medidas destinadas a los jóvenes se encuadran entre las políticas de promoción de empleo, que representan actuaciones dirigidas a incidir directamente por el lado de la demanda de trabajo, promoviendo la creación de empleo entre determinados colectivos desfavorecidos (en este caso, los jóvenes).

Las subvenciones a la creación de empleo, al igual que las medidas destinadas a los jóvenes, representan actuaciones por el lado de la demanda, con el fin de incentivar la contratación de mujeres, entre otros colectivos con dificultades para insertarse en el mercado laboral, fomentar el autoempleo y, en general, todas las medidas destinadas a promover el empleo. Por ello, ha de entenderse que tienen una mayor incidencia sobre las tasas de ocupación y no tanto sobre el desempleo: tratan de aumentar el número de personas empleadas.

## 6. EVIDENCIA EMPÍRICA

Para medir la incidencia de las políticas activas en el mercado de trabajo tomamos los datos de la OCDE<sup>7</sup> sobre el gasto en políticas activas, en porcentaje del PIB, para los años comprendidos entre 1985 y 2000. Estos datos suponen una ventaja, pues se dispone de cifras comparables entre países, aunque no implica que éstas sean totalmente homogéneas. Por ejemplo, las partidas destinadas a los jóvenes incluyen medidas destinadas al aprendizaje y formación específica para este colectivo, que en muchos países es difícil de separar de las medidas recogidas en el apartado global de formación.

Teniendo en cuenta que el gasto dedicado a las distintas medidas de política activa varía no sólo en función de las decisiones políticas de cada país (en este caso, además, influidas por las condiciones y directrices marcadas desde la Unión Europea, a través de la Estrategia Europea de Empleo) y del grado de desarrollo del Estado de Bienestar que se haya alcanzado en cada nación, sino también de la propia evolución

7. Los datos recogidos en la *Labour Force Statistics-Indicators* se pueden consultar libremente en <http://www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp>

del desempleo, la mejor manera de medir el compromiso de un país en esta actividad es medir el gasto por persona parada (con respecto a la producción por trabajador), como indican Layard et al. (1991).

Así, el gasto en porcentaje del PIB de cada una de las acciones de política activa se ha relativizado por la población a la que, en principio, se dirigen: a las personas desempleadas (en porcentaje de la población activa) en el caso de los servicios de orientación, la formación<sup>8</sup> y las subvenciones a la creación de empleo, y a la población juvenil (de entre 15 y 24 años) parada (en porcentaje de la población activa) en el caso de las medidas destinadas a los jóvenes. De esta forma, las variables explicativas quedan definidas como el porcentaje de gasto por desempleado, medido en porcentaje de producción (PIB) por persona, siendo:

- ALMPUO1: el gasto dedicado a medidas de política activa orientadas a servicios públicos de empleo y administración por parado.
- ALMPUO2: el gasto dirigido a medidas de formación por parado.
- ALMPUO3: el gasto dedicado a medidas destinadas a los jóvenes por desempleo juvenil, es decir, aquellos comprendidos entre 15 y 24 años.
- ALMPUO4: el gasto destinado a subvenciones a la creación de empleo por parado.

Para comprobar los efectos agregados sobre el volumen del mercado de trabajo, y atendiendo a los objetivos planteados desde el inicio de la Estrategia Europea de Empleo, se consideran como variables a explicar, las tasas de paro, paro juvenil, porcentaje de paro de larga duración, empleo (ocupación), empleo femenino (ocupación) y empleo de las personas mayores (entre 55 y 64 años). Aunque ya muchas de estas variables también indican la calidad del empleo, se añade una más: la tasa de temporalidad.

Así, con el fin de evaluar la eficacia de las políticas activas llevadas a cabo en el ámbito europeo, se plantea un modelo de datos de panel, aprovechando la ventaja de contar con datos de corte transversal (para los países de la Unión Europea<sup>9</sup>) para una amplia serie temporal que abarca desde 1985 hasta el año 2000. De esta forma,

8. Aunque las acciones orientadas a la formación tienen como población objetivo toda la población activa, creemos plausible, en este caso, considerar únicamente a la población parada, puesto que, de forma general, es la población a la que se dirige la mayor partida de gasto.

9. En este caso, no se ha incluido Italia, puesto que sólo a partir de 1996 comienza su política laboral activa.

se puede contrastar si la influencia de las variables es similar a lo largo del tiempo y entre los distintos países. Es decir, se parte de la hipótesis inicial de heterogeneidad entre los países.

Se plantea un modelo estático de la forma

$$y_{it} = \alpha_i + x_{it}'\beta + u_{it}$$

Aceptando la existencia de un efecto individual diferenciador para cada uno de los países y considerando 4 (ALMPUO1, ALMPUO2, ALMPUO3, ALMPUO4) regresores, sin incluir el término constante. Y siendo  $i = 1 \dots N$  (14 países);  $t = 1 \dots T$  (16 años);  $\alpha_i$  el efecto individual y constante en el tiempo;  $X_{it}$ , el vector de  $K \times 1$  (en este caso,  $4 \times 1$ ) variables explicativas;  $\beta$  es el vector  $K \times 1$  ( $4 \times 1$ ) parámetros y  $u_{it}$  es la perturbación aleatoria.

Si los  $\alpha_i$  son iguales para todos los países, tenemos estimadores consistentes y eficientes con mínimos cuadrados ordinarios, de  $\alpha$  y  $\beta$ . Para ello, podemos utilizar dos modelos distintos, el de efectos fijos<sup>10</sup> o el de efectos aleatorios<sup>11</sup>. En este último,  $\alpha_i$  es una variable aleatoria, de tal forma que uniendo los dos términos de perturbación, el modelo será:

$$y_{it} = x_{it}'\beta + (\alpha_i + u_{it})$$

Este modelo incluye un error aleatorio ( $\alpha_i$ ) debido específicamente a los países, y otro error más general debido conjuntamente a los países y a la variación temporal ( $u_{it}$ ), que corresponde a la perturbación aleatoria habitual y recoge las variables omitidas que afectan simultáneamente al tiempo y a los países. Mientras, el término  $\alpha_i$  asume las variables no incluidas en el modelo y que afectan exclusivamente a la variación o las diferencias entre los países, es decir, recoge el conjunto de factores específicos de cada país y no incluidos en la regresión<sup>12</sup>.

La diferencia entre los dos modelos (efectos fijos o aleatorios), por tanto, reside en la consideración que se haga del término  $\alpha_i$ .

10. Este modelo supone  $\alpha_i$  como un término constante específico de grupo en el modelo de regresión; de modo que los efectos individuales  $\alpha_i$  son  $N$  (14) parámetros adicionales a estimar junto con el vector de parámetros  $\beta$ . Es decir, considera que las diferencias entre países pueden captarse mediante diferencias en el término constante, siendo cada  $\alpha_i$  un parámetro desconocido que debe ser calculado.

11. El modelo de efectos aleatorios considera que  $\alpha_i$  es un error específico de grupo, similar a  $u_{it}$ , que aparece en la regresión idéntica en cada periodo.

12. Además, con este modelo, corregimos los posibles problemas de autocorrelación y heteroscedasticidad.

En principio, el modelo de efectos fijos es apropiado si se parte de la existencia de variables omitidas en la especificación del modelo que afectan a las diferencias entre individuos pero que no varían en el tiempo, variables que se recogen en el término  $\alpha_i$  que se ha de estimar junto con el término independiente.

Sin embargo, el modelo de efectos aleatorios considera que estas variables invariantes en el tiempo ya están incluidas en el término  $\alpha_i$  en la forma de variable aleatoria con esperanza matemática nula<sup>13</sup>. En principio, se puede considerar que el modelo más adecuado parece el de efectos aleatorios, pues las variables posiblemente omitidas no pueden considerarse fijas en el tiempo, sobre todo, cuando estamos considerando un periodo tan amplio.

Tras haber realizado este contraste, se justifica la utilización del modelo de efectos aleatorios (Tabla 4).

Los resultados obtenidos son estadísticamente significativos en todos los casos (salvo en la influencia de las medidas activas sobre la tasa de temporalidad) y coinciden con estudios previos como los de Layard et al. (1991) y Nickell y Layard (1999), que encuentran también una relación inversa entre el gasto destinado a políticas activas y la tasa de paro. Esta misma relación también la encuentran Elmeskov et al. (19998) y Scarpetta (1996), aunque con coeficientes inferiores, apenas considerables, salvo cuando eliminan de sus modelos a Suecia, debido a la alta distorsión que provoca por su elevado gasto en políticas activas hasta el año 1995, sobre todo, que es la fecha última que estos estudios consideran.

La mayor influencia del gasto dedicado a políticas activas resulta sobre las tasas de paro y de paro juvenil (que disminuyen en un 0,65 y 0,62 por ciento, respectivamente, ante un aumento del 1 por ciento en el gasto en políticas activas por parado), lo cual indica la bondad de estas acciones en la lucha contra el desempleo.

---

13. Para seleccionar el mejor de los modelos, se aplica el contraste de Hausman, basado en la idea de que, bajo la hipótesis de no correlación, las estimaciones mediante mínimos cuadrados ordinarios (efectos fijos) y mínimos cuadrados generalizados (efectos aleatorios) son consistentes, pero la de mínimos cuadrados ordinarios es ineficiente (por lo que debe emplearse el modelo de efectos aleatorios), mientras que bajo la hipótesis alternativa, la estimación mediante mínimos cuadrados ordinarios es consistente y mediante mínimos cuadrados generalizados, no es consistente (por lo que debería utilizarse el modelo de efectos fijos).

**Tabla 4**  
Ecuaciones del gasto total en políticas activas

	T. de paro <sup>(1)</sup> (TU)	T. paro juvenil (TUJ)	Paro de larga duración (PTULP)	T. empleo (TO)	T. empleo femena (EPRF)	T. empleo mayores (55-64 años) (TOM)	T. temporalidad (TEMP)
ALMPUO	-0,65***	-0,62***	-0,24***	0,07***	0,14***	0,06***	0,03
<i>Desviación Típica</i>	0,04	0,04	0,04	0,01	0,01	0,01	0,04
C	1,55***	1,80***	1,86***	1,72***	1,57***	1,51***	0,97***
<i>Desviación Típica</i>	0,08	0,07	0,06	0,01	0,03	0,04	0,08
R <sup>2</sup>	0,89	0,87	0,80	0,89	0,93	0,97	0,86
Nº observaciones	210	201	193	210	205	201	192
Nº Países	14	14	14	14	14	14	14
Contraste Hausman	0,86**	0,18**	0,30**	3,16**	3,15**	0,02**	1,67**

Estadísticamente significativas al 10%; \*\* Estadísticamente significativas al 5%; \*\*\* Estadísticamente significativas al 1%.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de OCDE.

(1) Utilizamos logaritmos con la idea de medir la elasticidad del gasto en las diferentes medidas de política activa respecto a los indicadores de volumen y calidad en el empleo en los distintos países de la Unión Europea (es decir, en cuánto aumenta el empleo, por ejemplo, al aumentar el gasto en determinada actuación de política activa en un punto porcentual). Por tanto, todas las variables (tanto las explicativas como las explicadas) aparecen en logaritmos.

La relación, sin embargo, sobre la tasa de paro de larga duración presenta un coeficiente considerablemente inferior, hecho que puede deberse a un cierto efecto desplazamiento, ya que la reducción del paro juvenil es más rápida, así como el aumento de la tasa de empleo femenina. Esta situación, por tanto, puede mostrar el efecto desplazamiento que se produce al preferirse la contratación de jóvenes y mujeres, en lugar de las personas que llevan más de un año desempleadas.

Las tasas de empleo, empleo femenino y empleo de mayores, muestran coeficientes altamente significativos pues, a pesar de ser menores que los de las tasas de paro, el efecto en términos absolutos es similar.

La influencia que las políticas activas ejercen sobre la tasa de temporalidad no resulta significativa, en cierta medida, resultado esperado pues no es el principal objetivo al que se dirigen. Es posible, además, que la importante diferencia registrada en estas tasas entre España y el resto de los países de la Unión Europea, esté distorsionando, en cierta forma, el resultado.

Analizando el efecto que cada uno de los tipos de medidas de política activa tiene sobre las diferentes variables del mercado de trabajo, se obtienen los siguientes resultados.

**Tabla 5**  
Ecuaciones del modelo de efectos aleatorios

	T. de paro (TU)	T. paro juvenil (TUJ)	Paro de larga duración (PTULP)	T. empleo (TO)	T. empleo femenina (EPRF)	T. empleo mayores (55-64 años) (TOM)	T. temporalidad (TEMP)
ALMPUO1	-0,70***	-0,62***	-0,20***	0,05***	0,06***	0,05***	-0,06
<i>Desviación Típica</i>	0,05	0,05	0,05	0,01	0,02	0,01	0,06
ALMPUO2	-0,13***	-0,13***	-0,09***	0,01*	0,03**	0,01	-0,05
<i>Desviación Típica</i>	0,03	0,03	0,03	0,01	0,01	0,01	0,04
ALMPUO3	-0,02	-0,07***	-0,06***	0,02***	0,03*	0,00	-0,04
<i>Desviación Típica</i>	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,03
ALMPUO4	-0,00	0,14	0,03	0,01***	0,03***	0,01**	0,14***
<i>Desviación Típica</i>	0,02	0,02	0,02	0,00	0,01	0,01	0,02
C	1,11***	1,35***	1,66***	1,78***	1,68***	1,56***	1,00***
<i>Desviación Típica</i>	0,07	0,06	0,05	0,01	0,02	0,03	0,06
R <sup>2</sup>	0,92	0,92	0,82	0,90	0,94	0,96	0,89
Nº observaciones	190	190	181	190	186	189	178
Nº Países	14	14	14	14	14	14	14
Contraste Hausman	5,45**	1,56**	0,90**	2,03**	12,09	2,35**	1,50**

Estadísticamente significativas al 10%; \*\* Estadísticamente significativas al 5%; \*\*\* Estadísticamente significativas al 1%.

Fuente: Elaboración propia.

Como se desprende de los datos reflejados en la tabla 4, las medidas orientadas a los servicios de orientación al empleo, así como las destinadas a formación, con coeficientes significativos, actúan de forma eficiente sobre el nivel de paro, puesto que un aumento del gasto en servicios de empleo y administración, por parado, de un 1 por ciento supone una reducción en la tasa de paro del 0,7 por ciento. Del mismo modo, los gastos dedicados a formación contribuyen a la lucha contra el desempleo, pues un aumento del 1 por ciento en este tipo de acciones, disminuyen la tasa de paro en un 0,13 por ciento. Por el contrario, los gastos en medidas destinadas a jóvenes y en subvenciones al empleo no son estadísticamente significativos, aunque sí presentan el signo esperado (es decir, su relación con el paro es inversa).

En cuanto al paro juvenil, todas las medidas son estadísticamente significativas, salvo las acciones orientadas a las subvenciones a la creación de empleo, que además, presentan el signo contrario al esperado. Entre las medidas que afectan significativamente al paro juvenil, cabe destacar el alto coeficiente de las medidas destinadas a servicios de empleo y administración (0,63), lo cual indica que si se incrementa en un uno por ciento la relación gasto en servicios de empleo y administración por parado (en porcentaje de producción (PIB) por persona), el paro juvenil se reducirá en un 0,63 por ciento. Esta situación puede reflejar la eficacia de este tipo de medidas en la ayuda a la búsqueda del primer empleo y de la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo.

Las acciones formativas tienen el mismo efecto que sobre el paro total (0,13 por ciento), pero, por otro lado, destaca el poco efecto (aunque significativo) que tienen las medidas específicas destinadas a los jóvenes, pues sólo implican una reducción del 0,07 por ciento de la tasa de paro del colectivo a quien están dirigidas particularmente. Estos dos tipos de acciones podrían tener un mayor efecto no en el tiempo inmediato, como sí sucede con los servicios de empleo y administración y las subvenciones al empleo, por lo que se ha estimado la influencia del gasto en este tipo de medidas con un retardo de un año. Sin embargo, los resultados no muestran diferencias significativas, en cierta medida, porque el desfase de un año puede considerarse excesivo.

Atendiendo a los coeficientes obtenidos en la regresión sobre el paro de larga duración, de nuevo resultan significativos todos menos el gasto en subvenciones al empleo, aunque en este caso, la influencia es considerablemente menor en todas las partidas de política activa.

Es en los resultados referentes al empleo, medido a través de la tasa de ocupación, donde todos los coeficientes resultan significativos estadísticamente y, aunque menores en apariencia, en términos absolutos, inciden con la misma intensidad que sobre las tasas de paro.

Los gastos empleados en acciones formativas, así como las subvenciones a la creación directa de empleo, son las medidas que tienen un menor impacto, en comparación, sobre la tasa de ocupación global, así como los gastos en medidas dirigidos a los jóvenes.

Del mismo modo, la tasa de ocupación femenina, presenta todos los coeficientes significativos estadísticamente, siendo de nuevo los gastos en servicios de empleo y administración los que afectan en mayor medida.

Además, y comparando con los resultados del paro juvenil, parece que las medidas destinadas a jóvenes presentan una mayor influencia sobre las mujeres, pues estas acciones específicas ejercen un mayor efecto (en términos absolutos) sobre la tasa de ocupación femenina que sobre el propio paro juvenil a quien, en principio, están orientadas.

La tasa de ocupación de las personas mayores (entre 55 y 64 años), sin embargo, sólo presenta coeficientes estadísticamente significativos en los que se refieren a las acciones de servicios de empleo y subvenciones a la ocupación, siendo, en cierto modo, un resultado lógico, pues las medidas de formación y las destinadas a los jóvenes no parece que sean las más adecuadas para influir sobre este colectivo.

Para contemplar una medida de calidad del mercado de trabajo, se presenta la tasa de temporalidad, a la que sólo le afecta el gasto en subvenciones a la creación de empleo, pues el resto de los coeficientes hallados no resultan estadísticamente significativos. Sin embargo, la relación entre el gasto en subvenciones y la tasa de temporalidad es directa, de modo que se puede entender que un mayor esfuerzo en subvenciones directas a la creación de empleo no mejoran, sino todo lo contrario, la calidad del mercado de trabajo, pues la tasa de temporalidad aumentaría en un 0,14 por ciento, que, sin ser una cifra elevada, empeora, en lugar de solucionar, el grave problema al que algunas economías se enfrentan, como es el caso de la española.

Debido a la elevada tasa de temporalidad de la economía española (que triplica a la de la Unión Europea) se ha estimado el modelo eliminando España, por la fuerte distorsión que supone. Con esta nueva regresión, resultan significativos los

coeficientes del gasto destinado a jóvenes y el gasto dedicado a subvenciones al empleo, pero con distintos signo. Las subvenciones a la creación de empleo aparecen de nuevo con una relación directa con la tasa de temporalidad, reflejando entonces que la mayoría de estas medidas impulsan la creación de empleo, pero mediante contratos de carácter temporal. Sin embargo, las medidas destinadas a los jóvenes presentan un signo negativo, mostrando cómo las medidas de este tipo en España, son de carácter principalmente temporal, mientras en el resto de los países europeos un aumento del uno por ciento en acciones destinadas a jóvenes implica una disminución de la tasa de temporalidad del 0,07 por ciento.

En definitiva, y de los datos contrastados, se puede deducir que la medida de política activa que mayor influencia tiene sobre el comportamiento del mercado de trabajo es la dedicada a servicios de empleo y administración, es decir, aquellas actuaciones que tratan de mejorar el ajuste entre oferta y demanda de trabajo, pues es la medida que resulta estadísticamente significativa en todas las regresiones excepto en la efectuada sobre la tasa de temporalidad, además de ser la que presenta los mayores coeficientes en los regresores.

## CONCLUSIONES

Como se ha expuesto en el presente trabajo, mediante las intervenciones de política laboral se pretende corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, sobre todo, debido a la intensidad del problema del paro, al que se enfrentan todos los países europeos de forma coordinada bajo la Estrategia Europea de Empleo.

En esta estrategia se definen objetivos y líneas de acción comunes que se reflejan en las directrices para el empleo que cada año se articulan en torno a los cuatro pilares o principios de actuación básicos (empleabilidad, desarrollo del espíritu de empresa, capacidad de adaptación e igualdad de oportunidades).

Desde el inicio de la estrategia, los objetivos se han centrado en la lucha contra el desempleo, en concreto el de los jóvenes y el desempleo de larga duración, en el impulso al empleo, con especial énfasis en el empleo femenino y el de las personas mayores, así como en la mejora de la calidad del empleo. Es también en esta estrategia común donde se potencia el uso de políticas activas para conseguir estos objetivos. Esta variación en el gasto destinado a cada tipo de medidas se comprueba, en general, en todos los países de la Unión Europea.

Por tanto, resulta imprescindible una evaluación de estas políticas respecto al cumplimiento de los objetivos definidos, para lo cual, se ha analizado, mediante un modelo de datos de panel, la incidencia del gasto en las diferentes acciones de política activa llevadas a cabo, en relación a la población a quien se dirigen, sobre cada uno de los aspectos del mercado de trabajo planteados (es decir, sobre las condiciones no sólo de volumen, si no también de calidad del mercado de trabajo).

Mediante el modelo de efectos aleatorios, los resultados obtenidos muestran cómo, efectivamente, el gasto por parado destinado a políticas activas influye sobre el paro, el paro juvenil y el paro de larga duración de forma significativa e inversa. Mientras que también influye significativamente sobre el empleo, el empleo femenino y el de los mayores, aunque de forma directa. Es decir, la utilización de políticas activas puede suponer una mejora en la evolución tanto del paro como del empleo, en sus diferentes clasificaciones, mientras no parece afectar de manera significativa a la tasa de temporalidad.

## BIBLIOGRAFIA

- BALTAGI, B. H. *Econometric Analysis of Panel Data*. Chichester: Ed. Wiley, 1995.
- CALMFORS, L. *Active Labour Market Policy and Unemployment. A Framework for the analysis of Crucial Design Features*, 1994.
- CALMFORS, L. FORSLUND, A. Y HEMSTRÖM, M. Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences, en *Swedish Economic Policy Review*, nº 85, pp. 61-124, 2001.
- ELMESKOV, J.; MARTIN, J. P. Y SCARPETTA, S. Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries' experiences, en *Swedish Economic Policy Review*, nº 5, pp. 205-252, 1998.
- FINA SANGLAS, LL. Políticas activas y pasivas de empleo en la Unión Europea. Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, en *Cuadernos de Información Económica*, nº 150, septiembre, pp. 67-81, 1999.

- LAYARD, R.; NICKELL, S. Y JACKMAN, R. (1991): *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press (versión en castellano: El paro. Los resultados macroeconómicos y el mercado de trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994).
- MARTIN, J. P. What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences, *OCDE-Occasional Papers*, nº 35, 1998.
- NICKELL, S. Y LAYARD, R. Labor market institutions and economic performance, en Ashenfelter, O. y Card, D. (ed): *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, pp. 3029-3084, 1999.
- NOVALES, A. *Econometría*. Madrid: Ed. McGraw Hill, 1993.
- OCDE, Active labour market policies: assessing macroeconomic and microeconomic effects, cap.2 en *Employment Outlook*, pp. 39-80, 1993.
- RUESGA, S. M. (dir) *Economía del trabajo y política laboral*. Madrid: Ed. Pirámide, 2002.
- RUESGA BENITO, S.M; GARCÍA DE LA CRUZ, J.M. Y MURAYAMA RENDÓN, C. Introducción: La relación entre educación y empleo. Una aproximación a su análisis económico, en Sáez, F. (coord.): *Formación y empleo*, Fundación Argentería, Madrid: Visor, 2000.
- RUESGA, S. M. Y VAN DER LAAN, L. (eds.), *Institutions and Regional Labour Markets in Europe*, Averbury, London, 1998.
- SCARPETTA, S. Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: a cross-country study, *OECD Economic Studies*, nº 26, 1996/1, 1996.
- VICÉNS OTERO Introducción a la modelización con datos de panel, Documento 96/3 del Instituto Lawrence R. Klein, Universidad Autónoma de Madrid, 1996.
- WOOLDRIDGE, J. M. *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno*, México, D. F.: Ed. Thomson Learning, 2001.

## ANEXO ESTADÍSTICO

Tabla A-1

Indicadores estadísticos del modelo aplicado

	Media	Máx.	Mín.	Desv. Típica
T. de paro (TU)	8,52	23,90	1,10	4,72
T. paro juvenil (TUJ)	16,52	43,80	2,60	9,44
Paro de larga duración (PTULP)	42,68	76,20	8,00	14,39
T. empleo (TO)	64,36	89,80	45,40	8,78
T. empleo femenina (EPRF)	53,03	79,40	25,40	12,37
T. empleo mayores (55-64 años) (TOM)	39,44	69,40	21,40	11,16
T. temporalidad (TEMP)	11,46	35,00	2,10	6,72
Gasto en políticas activas / parado (ALMPUO)	15,76	97,50	1,57	15,23
Gasto en servicios de empleo y administración / parado (ALMPUO1)	2,41	13,13	0,34	1,99
Gasto en formación / parado (ALMPUO2)	4,28	29,70	0,10	5,07
Gasto en medidas para jóvenes / parados jóvenes (ALMPUO3)	1,03	4,32	0,00	0,85
Gasto en subvenciones al empleo / parado (ALMPUO4)	3,60	14,84	0,14	3,11

Fuente: Elaboración propia.