

# **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español**

**César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano,  
Juan J. Dolado, Juan F. Jimeno**

Documento de trabajo 53/2004



## **César Alonso-Borrego**

Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid (1994), Master en Econometría y Economía Matemática por la London School of Economics (1991), Master en Economía Monetaria por el CEMFI (1989). Actualmente es Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Carlos III de Madrid. Sus áreas de especialización son Microeconometría, Economía Laboral y Economía Industrial.

## **Alfonso Arellano Espinar**

Master en Economía por la Universitat Pompeu Fabra (1999) y Licenciado en Economía por la Universidad Complutense de Madrid (1998). Próximamente leerá su tesis doctoral sobre Evaluación de políticas laborales, dentro del Programa de Doctorado en Economía de la Universidad Carlos III de Madrid. Sus áreas de especialización son Microeconometría y Economía Laboral.

## **Juan José Dolado Lobregad**

Doctor en Economía por la Universidad de Oxford (1988), Master en Econometría y Economía Matemática por la London School of Economics (1980) y Licenciado en Economía por la Universidad Complutense de Madrid (1977). Actualmente es Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Carlos III de Madrid y Research Fellow del Centre for Economic Policy Research (CEPR), en el que ha sido Director del Programa de Economía Laboral durante 1998-2004. Sus áreas de especialización son Economía Laboral, Econometría y Macroeconomía.

## **Juan Francisco Jimeno Serrano**

Doctor en Economía por el Massachusetts Institute of Technology (1990) y Licenciado en Economía por la Universidad de Alcalá de Henares (1984). Actualmente es Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad de Alcalá de Henares, investigador de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) y Research Fellow del Centre for Economic Policy Research (CEPR). Sus áreas de especialización son Economía Laboral y Macroeconomía.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano Espinar, Juan J. Dolado Lobregad, Juan F. Jimeno Serrano

ISBN: 84-96204-53-7

Depósito Legal: M-26993-2004

## Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Las políticas activas del mercado de trabajo</b> .....	<b>10</b>
1.1 El enfoque experimental .....	11
1.2 El enfoque cuasi-experimental .....	12
1.3 Metodología econométrica .....	13
<b>2 La situación del gasto en políticas de empleo en España</b> .....	<b>15</b>
2.1 Composición del gasto en políticas pasivas y activas .....	15
2.2 Composición del gasto en políticas activas .....	15
<b>3 La evaluación de las políticas activas de empleo en España</b> .....	<b>19</b>
<b>4 Ejemplos de evaluaciones existentes</b> .....	<b>21</b>
4.1 Evaluación de un programa de formación a parados .....	21
4.2 Evaluación de las reformas laborales de la contratación temporal e indefinida .....	24
<b>5 Conclusiones</b> .....	<b>28</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>33</b>
<b>Índice de Tablas</b> .....	<b>34</b>

### **Siglas y acrónimos**

CAM	Comunidad Autónoma de Madrid
CC AA	Comunidades Autónomas
CNO-94	Clasificación Nacional de Ocupaciones de 1994
EPA	Encuesta de Población Activa
Forcem	Fundación para la Formación Continua
INE	Instituto Nacional de Estadística
Inem	Instituto Nacional de Empleo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OECD	Sigla de OCDE en inglés
PIB	Producto Interior Bruto
TIR	Tasa Interna de Rendimiento
UE	Unión Europea

## Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español

**César Alonso-Borrego**

Universidad Carlos III de Madrid

**Alfonso Arellano Espinar**

Universidad Carlos III de Madrid

**Juan J. Dolado Lobregad**

Universidad Carlos III de Madrid y CEPR

**Juan F. Jimeno Serrano**

Universidad de Alcalá de Henares, FEDEA y CEPR

A partir de la cumbre de Luxemburgo, en noviembre de 1997, las políticas activas en el mercado de trabajo recibieron un notable impulso en la Unión Europea (UE). Los acuerdos adoptados supusieron la puesta en marcha del llamado “proceso de Luxemburgo”, dirigido a coordinar políticas de empleo para resolver los problemas estructurales del mercado de trabajo en la UE. Dichas políticas se asientan en cuatro pilares básicos: la mejora en el acceso al mercado laboral, el estímulo del espíritu empresarial, el aumento de la capacidad de adaptación de empresas y trabajadores y el fomento de la igualdad de oportunidades. A pesar de las buenas intenciones, los cambios introducidos desde 1997 no han alterado significativamente el funcionamiento del mercado laboral.

En lo que se refiere al acceso al mercado de trabajo, se ha recurrido esencialmente a programas de formación para los grupos de población con mayores dificultades, como son los jóvenes, trabajadores con escasa preparación y parados de larga duración. Las directrices europeas han planteado únicamente objetivos de carácter cuantitativo centrándose en la reactivación de políticas activas preexistentes, cuya eficacia frente al problema del paro es más que dudosa. Por otra parte, existe una gran heterogeneidad entre los países miembros de la UE, tanto en lo que respecta al funcionamiento de su mercado de trabajo como a las respuestas adoptadas por parte de sus gobiernos frente al paro. Así, mientras el impulso del “proceso de Luxemburgo” ha sido aprovechado por algunos países para evaluar concienzudamente la efectividad de sus políticas de empleo, otros se han limitado a adecuar mecánicamente sus planteamientos a las nuevas directrices europeas. En el caso de España, el plan propuesto por el anterior Gobierno conservador parece haber optado por la segunda vía, preocupándose más por cumplir en las formas que por establecer una verdadera estrategia para el empleo a medio plazo.

La mayor exposición a la competencia internacional, como resultado de la creciente globalización, intensificada por la ampliación de la UE hacia el Este, exige incrementar la eficiencia en la oferta de protección social. Ello hace imprescindible evaluar la eficacia de las diferentes políticas activas de empleo con objeto de identificar aquellas que son realmente efectivas.

España se sitúa a la cola de la UE en lo que respecta al gasto per cápita en políticas de empleo. Ello es especialmente preocupante teniendo en cuenta que se trata de uno de los países con mayor tasa de paro. Si nos ceñimos al gasto en políticas activas de empleo, la situación es todavía peor. Uno de los aspectos que más llama la atención es la ausencia de una evaluación sistemática de las medidas adoptadas mediante una metodología estadística apropiada.

- Este informe muestra el resultado de la aplicación de procedimientos “cuasi-experimentales”, para la evaluación de dos políticas concretas. En el primer caso, se evalúa la efectividad de varios programas del INEM en 2000 para la formación de trabajadores parados, en términos de la probabilidad de acceder a un empleo. En el segundo caso, se estudia la eficacia de las reformas de la contratación temporal que tuvieron lugar en 1997 y 2001, en términos de la probabilidad de acceder a un contrato indefinido.
- El primer estudio muestra que los programas de formación de amplia base para trabajadores poco cualificados apenas son efectivos. Por el contrario, aquellos cursos de formación para trabajadores cualificados, centrados en ocupaciones especializadas, aumentan en un 40% para los hombres y en un 50% para las mujeres la probabilidad de encontrar empleo.
- También se concluye que la condición de parado de larga duración o la percepción de prestaciones por desempleo se asocian con una reducción de la tasa de salida del paro.
- El segundo estudio resalta que las reformas analizadas han beneficiado a determinados colectivos pero han tenido un efecto adverso en el empleo de otros trabajadores que no eran objetivo de las medidas adoptadas (aquellos de entre 30 y 45 años que no fueran parados de larga duración).
- En resumen, una recomendación perentoria de este informe es que cualquier nueva política de empleo que se apruebe debería ir acompañada de un programa experimental, con objeto de evitar gastar recursos públicos sin conocer la efectividad real de las medidas financiadas.

## Introducción

El entorno actual y los cambios socioeconómicos que se avecinan (incluyendo los efectos de la ampliación de la UE a veinticinco países en mayo de 2004 y, previsiblemente, a medio plazo, a otros países del Este con economías más retrasadas) aconsejan una adaptación progresiva de las instituciones del mercado de trabajo. Una primera cuestión a considerar es la necesidad de coordinar las políticas de empleo en el ámbito europeo. Baste recordar que anteriores ampliaciones de la UE han venido acompañadas de una mayor demanda de protección social en los nuevos países miembros. Ello se debe a que, como ocurrió con la integración de España, Grecia y Portugal, los nuevos socios suelen tener estándares laborales menos desarrollados, generándose un riesgo de “dumping social” (Bean *et al.*, 1998). Este previsible aumento de la demanda de protección social se contrapone hoy a la necesidad de mayor flexibilidad, en una época dominada por las nuevas tecnologías y la mayor integración comercial, laboral y financiera, lo cual exige el diseño de políticas de empleo de máxima eficacia.

A este respecto, la cumbre de Luxemburgo de noviembre de 1997 puso en marcha un mecanismo de coordinación en el ámbito de la UE basado en la elaboración anual de Programas Nacionales para el Empleo en todos los países miembros. Hasta la fecha, el principal resultado ha consistido en un mayor protagonismo de las denominadas políticas activas del mercado de trabajo. Los objetivos fundamentales de esta estrategia, iniciada tras los acuerdos de la cumbre de Lisboa de 2001 y desarrollada recientemente por el Consejo Europeo en julio de 2003, son: la erradicación del paro; la promoción del empleo de calidad; el aumento de la productividad; y la creación de oportunidades de trabajo para todos los grupos de la población. Estos objetivos se han tratado de alcanzar en los últimos cinco años a través del llamado “proceso de Luxemburgo” que, con variaciones a lo largo del tiempo, se ha centrado en cuatro pilares básicos:

- mejorar el acceso a un empleo de los trabajadores;
- estimular el espíritu empresarial;
- aumentar la adaptabilidad de empresas y trabajadores;
- fortalecer las políticas de igualdad de oportunidades.

El primero de estos pilares engloba básicamente las políticas activas del mercado laboral, orientadas principalmente hacia la formación de los jóvenes, trabajadores con escasa for-

mación y parados de larga duración. El segundo pilar hace referencia fundamentalmente a los procesos de desregulación y simplificación administrativa en la creación de pequeñas empresas. La mayor capacidad de adaptación a la que se refiere el tercer pilar se pretende conseguir mediante la reorganización de las negociaciones entre empresarios y representantes de los trabajadores. Finalmente, el desarrollo de la igualdad de oportunidades se centra primordialmente en la lucha contra la discriminación de las mujeres y los discapacitados. Estas actuaciones se desarrollan en un conjunto de directrices comunitarias, que en ocasiones incluyen “objetivos cuantificables” y que los países miembros han de respetar a la hora de elaborar los planes anuales de empleo que terminan siendo discutidos con sus socios de la UE.

En teoría, este proceso de coordinación de las políticas de empleo es potencialmente eficaz. Los cuatro pilares señalados anteriormente proporcionan un enfoque coherente a la problemática actual del empleo en la UE y a las necesidades que se pueden plantear en el futuro. Se reconoce que estos problemas no son coyunturales sino estructurales, y que se necesitan reformas de cierta envergadura para abordarlos. Sin embargo, las directrices desarrolladas hasta la fecha ponen de manifiesto en la mayoría de los casos una escasa voluntad de sacrificar la esencia de las actuales políticas de empleo, en aras de una mayor flexibilidad. Por ejemplo, sólo se han planteado “objetivos cuantitativos” en lo que se refiere al primer pilar, con políticas activas del mercado de trabajo, generalmente ya existentes, cuya eficacia para resolver el problema del paro es más que dudosa (Sección 2). Destaca también el empleo del término “adaptabilidad”, un concepto bastante distinto del de “flexibilidad”, que es señalado por otros organismos internacionales como un elemento clave en la estrategia de lucha contra el paro (OECD, 1994).

Hasta la fecha, la puesta en marcha de incentivos para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, mediante cambios en la regulación vigente, no parece haber sido parte de la agenda de trabajo. El éxito del “proceso de Luxemburgo” depende básicamente de la respuesta de los gobiernos nacionales a la hora de formalizar sus planes de acción para el empleo. En esta materia, la heterogeneidad es casi tan grande como la existente entre los respectivos mercados de trabajo. Mientras algunos países han aprovechado estos planes de acción para realizar un ejercicio de reflexión y de evaluación de sus políticas de empleo, otros se han limitado a adaptar mecánicamente sus medidas a las directrices emanadas del Consejo de la UE<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El anterior Gobierno en España optó por la segunda vía. En palabras de Fina (1999): “El plan español, en cambio, parece más preocupado por cumplir formalmente con los requisitos de las directrices que por otro tipo de consideraciones. El principal problema que este Plan presenta, no obstante, es que parece bastante desligado de la realidad de los problemas laborales del país. El Plan no refleja una estrategia a medio plazo para afrontar estos problemas y ni tan siquiera define cuál es el papel que, en esta estrategia, deberían representar las políticas de empleo. Se resiente también de la falta prácticamente total de estudios rigurosos de evaluación de políticas de empleo existentes”.



Este Informe se centra en analizar la evolución de las políticas activas del mercado laboral que, creemos, son manifiestamente mejorables en el caso concreto de España. Como comentábamos anteriormente, con frecuencia la globalización da lugar a un aumento de la demanda de protección social por parte de aquellos factores que eran relativamente escasos antes de la apertura del comercio de bienes y del libre movimiento de los factores productivos. Sin embargo, tiende a producirse una reducción de la protección social, ya que, como ocurre con los impuestos sobre el capital, elevadas cargas sobre los factores productivos dan lugar a una huida hacia otros países con mejor tratamiento fiscal o regulaciones más flexibles. Al igual que en el caso de cualquier bien cuya demanda aumente y cuya oferta disminuya, el precio de la protección social previsiblemente se encarecerá. Por ello, resulta perentorio evaluar la eficacia de las diferentes políticas laborales y a ello dedicamos la Sección 1 de este informe. Se trata de detectar aquellas medidas que funcionan adecuadamente y fomentar su coordinación entre países, a fin de evitar una “convergencia a la baja” que haga desaparecer los aspectos positivos de la protección social.

El resto del documento está organizado de la siguiente manera. En la Sección 2 se discuten los elementos teóricos relevantes a la hora de analizar las políticas activas del mercado de trabajo. En la Sección 3 se realiza un repaso de la evolución de dichas políticas en España. En la Sección 4 se comenta la evidencia empírica existente sobre los efectos de algunas de estas políticas activas en España, a partir de evaluaciones “cuasi-experimentales”. Finalmente, la Sección 5 concluye con una serie de recomendaciones generales para la mejora de la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo.

## 1. Las políticas activas del mercado de trabajo

El objetivo primordial de las políticas activas del mercado de trabajo no es otro que aumentar la probabilidad para los trabajadores en paro de encontrar un empleo a través de ayudas en el proceso de búsqueda, mejoras en su formación o la creación directa de puestos de trabajo. Sin embargo, su eficacia puede verse reducida por ciertos efectos adversos como son:

- el efecto de “peso muerto” (*deadweight loss*) que tiene lugar cuando parte de los puestos de trabajo creados para los trabajadores en paro se generen igualmente sin necesidad de los programas de empleo aplicados;
- el efecto “sustitución”, consistente en que algunos de los parados consiguen puestos de trabajo que hubieran ocupado otros trabajadores no amparados por dichos programas;
- el efecto “desplazamiento”, que se materializa en que parte de los puestos creados en las empresas cubiertas por los programas se generan en detrimento del empleo en otras empresas;
- el efecto de “presión salarial”, por el que al disminuir el coste de ser despedido (en la medida en que los trabajadores despedidos pueden acceder a programas de empleo subsidiados), aumenta la presión salarial y, por tanto, se reduce el empleo;
- el efecto de “búsqueda” (*lock-in effect*), que consiste en que los trabajadores en programas de empleo tienden a buscar empleo de forma menos intensa, al menos mientras asisten a dichos programas, con el consiguiente aumento de la presión salarial.

En cuanto a la evidencia empírica, la evaluación de la eficacia de las políticas activas puede hacerse a dos niveles: microeconómico y macroeconómico. La evaluación microeconómica, basada en datos individuales o desagregados, se centra en la medición del efecto de los programas sobre la probabilidad de salida del paro (obtención de un trabajo) o sobre la calidad del empleo y salarios futuros de los trabajadores afectados por dichos programas. La evaluación macroeconómica consiste en relacionar variables agregadas que representen el comportamiento del mercado de trabajo (tasas de empleo, de participación y de paro) con indicadores del grado de intensidad de los programas

de empleo (número de trabajadores cubiertos, gasto por trabajador afectado por los programas, etc.)<sup>2</sup>.

La evaluación sistemática de programas de empleo tiene una justificación inapelable. Sin la misma, no existe una forma fiable de determinar si se están cumpliendo los objetivos, si se han producido mejoras para los supuestos beneficiarios, o cuál habría sido la situación en caso de no haberse puesto en marcha el programa. Las evidencias anecdóticas y los análisis cualitativos no son suficientes para administrar programas que operan a gran escala (en algunos casos en todo un país) y que, generalmente, vienen financiados por fondos públicos. Así pues, una verdadera evaluación de los programas resulta esencial para verificar la bondad de su diseño y su eficacia. En otras palabras, se trata de determinar si el tiempo y dinero empleados merecen realmente la pena, más allá de los posibles réditos políticos a corto plazo.

Además, la evaluación de un proyecto en una etapa temprana puede ser de gran ayuda para mejorar su diseño y objetivos. Igualmente la evaluación en una etapa intermedia puede servir para perfeccionar el diseño inicial. En cualquier caso, el coste de la evaluación de un programa representa sólo una pequeña fracción del importe total del programa, con frecuencia inferior al 1%. En este sentido, su rendimiento es muy elevado en términos de mayor eficacia del gasto social y transparencia en la rendición de cuentas al ciudadano.

En general, se utilizan dos métodos de evaluación a nivel microeconómico. En ambos casos se compara un grupo de “tratamiento”, formado por beneficiarios de un programa, con un grupo de “control”, formado por no beneficiarios. Cuando la verificación se realiza a pequeña escala (como en los experimentos de control de calidad), los evaluadores realizan ejercicios de equilibrio parcial, suponiendo que el programa no tiene efectos indirectos sobre el conjunto de la economía. Por el contrario, cuando se trata de evaluar programas a nivel macroeconómico, la evaluación debe adoptar un criterio de equilibrio general, teniendo en cuenta los efectos sobre el resto de la economía.

## 1.1 El enfoque experimental

El primer método, ideal desde el punto de vista estadístico, es el denominado diseño “experimental”. Tanto los integrantes de los grupos de tratamiento como los del grupo de control se seleccionan de forma aleatoria entre el conjunto de potenciales beneficiarios. La selección aleatoria tiene propósitos prácticos y éticos. Un gran número de programas,

---

<sup>2</sup> Véanse Malo *et al.* (1999) y Sáez (2003) para una evaluación macroeconómica del gasto en políticas activas en España desde 1995.

especialmente en sus etapas iniciales, simplemente no cuentan con financiación suficiente para atender a todos los posibles beneficiarios. La selección de los participantes del grupo de tratamiento mediante algún tipo de mecanismo aleatorio otorga la misma probabilidad teórica de recibir los beneficios adscritos al programa a todos los integrantes de la población objetivo. Una vez seleccionados sus integrantes, los grupos de tratamiento y de control pueden compararse mediante cualquier indicador de interés, como pueden ser la rapidez para encontrar un trabajo, el salario en dicho empleo, la duración del mismo, la asistencia a cursos de formación, el consumo o la participación en la fuerza laboral. La selección aleatoria debe hacerse entre trabajadores con características similares (sexo, edad, nivel educativo, situación familiar, etc.), de manera que se pueda aislar el efecto del programa de otros factores ajenos al mismo que puedan afectar al resultado final. Para ello existen procedimientos estadísticos, basados en el principio de componentes principales del análisis multivariante, como el enfoque de “*matching*” (emparejamiento). Finalmente, conviene destacar que los experimentos basados en selección aleatoria pueden servir como modelo para la expansión del programa y para posteriores fases de la evaluación.

## 1.2 El enfoque cuasi-experimental

Un segundo método se basa en el diseño “cuasi-experimental”. En este caso, utilizando una gran diversidad de procedimientos estadísticos y econométricos, los analistas obtienen información, a partir de encuestas disponibles sobre los resultados de un programa, con el fin de elaborar perfiles de los integrantes de los grupos de tratamiento y control. Como en el caso del diseño experimental, los grupos se comparan de acuerdo con una batería de indicadores de interés. Este enfoque presenta ventajas e inconvenientes respecto al diseño experimental. La principal desventaja consiste en la imposibilidad de controlar por adelantado las diversas fuentes de sesgo de selección entre los grupos. El sesgo de selección se define precisamente como la probabilidad no aleatoria de participar en un programa.

Por ejemplo, suponiendo que los trabajadores en paro con mayor disposición para encontrar un empleo fueran los que precisamente se apuntan a un curso de formación para desempleados y que encontrasen trabajo con mayor rapidez que los menos dispuestos, con independencia de su asistencia al curso, la conclusión acerca de la efectividad de dicho programa formativo podría ser totalmente errónea. En términos discutidos previamente, el efecto de “peso muerto” podría ser muy elevado. En consecuencia, las evaluaciones realizadas bajo diseño “cuasi-experimental” pueden producir resultados mucho menos fiables que los derivados de un diseño “experimental”. No obstante, este enfoque presenta varias ventajas prácticas. En primer lugar, su desarrollo puede resultar menos costoso, ya que utiliza encuestas preexistentes (por ejemplo, la EPA) y, por tanto, no requiere la elaboración de bases de datos con anterioridad a la puesta en marcha del programa. En segundo lugar, puede evitar los retrasos en la prestación de los servicios que podrían derivarse de la pla-

nificación, realización y análisis de un diseño experimental. Finalmente, puede adaptarse mejor a la agenda de los políticos que, frecuentemente y de forma lógica, pueden estar interesados en prestar los servicios del programa, con independencia de su eficacia, sin esperar a comprobaciones científicas, de la misma manera que podrían estarlo los potenciales beneficiarios. Obviamente, dicha comprobación interesará al contribuyente, cuyos impuestos financian la mayor parte de los programas.

### 1.3 Metodología econométrica

Entre la variedad de procedimientos econométricos comunes a ambos enfoques, posiblemente el más conocido sea el de “diferencias en diferencias”<sup>3</sup>. Para ilustrarlo brevemente, supongamos que el impacto de un programa de formación para trabajadores con escasa cualificación se mide en términos del salario de uno de estos trabajadores. Sea  $y_0$  el salario medio de un trabajador en el grupo de tratamiento antes de asistir al programa, e  $y_1$  su salario con posterioridad. De forma similar, sea  $x_0$  el salario medio de los individuos en el grupo de control, y  $x_1$  su salario transcurrido el programa. Estos datos pueden utilizarse para calcular tres estadísticos:

- cambios en el salario del grupo de tratamiento =  $y_1 - y_0$ ,
- cambios en el salario del grupo de control =  $x_1 - x_0$ ,
- impacto del programa =  $(y_1 - y_0) - (x_1 - x_0)$ .

La diferencia  $(y_1 - y_0)$  no muestra el impacto del programa, porque los salarios de los partícipes en el grupo de tratamiento pueden haber cambiado debido a otros factores ajenos al programa, como pueden ser la edad o las condiciones del ciclo económico. Por tanto, para aislar el verdadero impacto del programa dichos factores deben ser eliminados. Para ello, se calcula  $(y_1 - y_0) - (x_1 - x_0)$ , que equivale a la diferencia entre la variación en el salario medio del grupo de tratamiento y la variación en el salario medio del grupo de control, ya que esta última sería la que hubiera experimentado el grupo de tratamiento en ausencia del programa. Obviamente, cuanto más parecidos sean los trabajadores en ambos grupos, mayor será el número de factores ajenos al propio programa que desaparezcan al calcular la doble diferencia. Para ello, es necesario que, a la hora de evaluar un programa, se elabore cuidadosamente una base de datos que permita emparejar las características de los trabajadores de los dos grupos.

---

<sup>3</sup> Una buena ilustración de la importancia que estos métodos están alcanzando en la profesión económica es la concesión del Premio Nobel de Economía 2000 a su principal impulsor, James Heckman de la Universidad de Chicago. Una excelente visión de conjunto de estos métodos puede encontrarse en Heckman *et al.* (1999)

A modo de ilustración de estos cálculos, supongamos que un individuo en el grupo de tratamiento gana 2.000 euros anuales más después de tomar parte en el programa, mientras que los individuos en el grupo de control ganan 500 euros adicionales. Puesto que el beneficiario hubiera ganado 500 euros más de no haber participado en el programa, el verdadero impacto es únicamente de 1.500 euros ( $= 2.000 - 500$ ). Supongamos, además, que el coste inicial de puesta en marcha del programa es de 10.000 euros por participante y que se utiliza una tasa de descuento del 2% para actualizar ganancias futuras. Con estos supuestos, se tardarían alrededor de 7 años en alcanzar el punto de equilibrio, es decir, aquel momento en que el coste del programa iguala al valor presente de la suma de ganancias salariales. Al cabo de 10 años, si las ganancias se mantuvieran constantes en el tiempo, la tasa de rendimiento anualizada de la inversión en el programa sería del 4%.

Este tipo de metodología, que se está convirtiendo en una herramienta habitual en la evaluación de programas; también tiene sus detractores. Estos argumentan que es incorrecto inferir que la ganancia neta de 1.500 euros sería la observada si el programa se hiciera extensible a toda la población de trabajadores con baja cualificación, en la medida en que los grupos de tratamiento y control no representen un experimento natural. Sólo aquellos trabajadores realmente motivados se molestarán en acudir al centro donde se ofrece el programa y rellenarán una solicitud. Además, podría darse el caso de que algunos trabajadores elegidos para el grupo de tratamiento finalmente no siguieran el programa analizado. Igualmente podría suceder que determinados individuos del grupo de control asistan a otro tipo de programas distintos de aquel que es objeto de evaluación. Por consiguiente, sólo un proceso experimental completamente controlado sería capaz de eliminar el sesgo de selección que constituye el núcleo del problema de la evaluación.

A pesar de la problemática asociada al método utilizado, siempre es preferible realizar algún tipo de evaluación. Resulta inconcebible planificar, administrar y aplicar políticas activas en el mercado laboral sin un mínimo contraste científico. Con evaluaciones rigurosas, los responsables de los programas podrán hacer un mejor uso de los limitados recursos financieros y humanos de que disponen y, en consecuencia, orientarse hacia aquellas medidas que tengan un mayor impacto positivo sobre el bienestar social.

## 2. La situación del gasto en políticas de empleo en España

La situación en relación con los países de la UE se muestra en la Tabla 1, extraída de Perspectivas de Empleo de la OCDE de junio de 2002. Según esta fuente, el gasto en políticas de empleo en España era del 2,1% del PIB en 2002 (0,4 puntos porcentuales por debajo de la media sin ponderar de la UE, situada aproximadamente en el 2,5% del PIB). Este dato hay que analizarlo en relación con la tasa de paro, que en España es una de las más altas de la UE (11,2% frente a 8,2%), y la riqueza del país. En este sentido, resulta interesante calcular el esfuerzo presupuestario por trabajador desempleado en porcentaje de la renta per cápita. Después de todo, si el gasto en políticas activas se considera como un bien de lujo, sólo al alcance de países desarrollados, cabe esperar que una mayor renta per cápita implique un mayor gasto por desempleado. La estadística muestra que España, con el 0,16%, se encuentra sólo por delante de Grecia, y muy por debajo de la media de la UE (0,48%) y de países como Dinamarca y Holanda que tienen valores muy superiores a 1%.

### 2.1 Composición del gasto en políticas pasivas y activas

En cuanto a la composición del gasto, destaca el elevado peso de las llamadas políticas pasivas, es decir, de los recursos destinados a financiar las prestaciones y los subsidios por desempleo. España dedica a este tipo de políticas el 1,33% del PIB, mientras que el gasto en políticas activas es de alrededor del 0,7% del PIB. En ambos casos, estos valores son inferiores a los correspondientes a la media de la UE (1,5% y 1%, respectivamente). Por lo que respecta a las políticas activas de empleo, objeto de este Informe, el gasto en España sólo alcanza el 0,06% del PIB por punto de tasa de paro, siendo de nuevo, junto a Grecia, el país de la UE que menos esfuerzo relativo realiza en este terreno.

### 2.2 Composición del gasto en políticas activas

España dedica muy pocos recursos a los servicios públicos de empleo a través del Inem, que son los encargados de gestionar la colocación de las personas desempleadas y de intermediar entre la oferta y la demanda de trabajo. A pesar de que, como ya se señalaba

**Tabla 1. Gasto público (en % PIB) dedicado a los programas relacionados con el mercado de trabajo en los países de la UE. 2001.**

	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Italia	Países Bajos	Portugal	España	Suecia	Reino Unido
1. Servicios públicos de empleo.	0,14	0,17	0,12	0,12	0,18	0,23	0,06	–	0,26	0,11	<b>0,09</b>	0,23	0,13
2. Formación profesional	0,20	0,24	0,85	0,29	0,25	0,34	0,21	0,05	0,31	0,15	<b>0,14</b>	0,30	0,05
3. Medidas destinadas a jóvenes	0,03	–	0,10	0,16	0,42	0,09	0,10	0,23	0,04	0,22	<b>0,06</b>	0,02	0,15
4. Subvenciones a la creación de empleo y a la contratación, de las que:													
– Subvenciones al empleo.	0,11	0,77	0,17	0,29	0,37	0,25	0,08	0,32	0,38	0,09	<b>0,40</b>	0,24	0,01
5. Medidas en favor de discapacitados.	0,06	0,27	0,02	0,15	0,18	0,03	0,05	0,24	0,05	0,01	<b>0,25</b>	0,19	0,01
	0,06	0,12	0,33	0,09	0,09	0,29	0,01	–	0,58	0,04	<b>0,03</b>	0,31	0,02
Medidas activas (1 a 5)	0,53	1,30	1,56	0,95	1,31	1,20	0,46	–	1,58	0,61	<b>0,73</b>	1,09	0,36
Medidas pasivas (*)	1,07	2,18	3,00	2,02	1,65	1,92	0,47	0,63	1,86	0,90	<b>1,33</b>	1,19	0,56
Total políticas de empleo	1,60	3,48	4,56	2,96	2,96	3,13	0,93	0,95	3,44	1,52	<b>2,06</b>	2,28	0,92
Total políticas empleo por punto de tasa de paro	0,44	0,53	1,06	0,33	0,34	0,40	0,12	–	1,43	0,37	<b>0,16</b>	0,45	0,18
Políticas activas por punto de tasa de paro	0,15	0,22	0,36	0,10	0,15	0,15	0,06	–	0,66	0,15	<b>0,06</b>	0,21	0,07

Nota: (\*) Incluye prestaciones por desempleo y jubilaciones anticipadas por motivos relacionados con el mercado de trabajo.

Fuente: OCDE, Perspectivas del empleo, junio 2002.



do, nuestro país padece una elevada tasa de paro, sólo gasta en este tipo de políticas el 0,09% del PIB. Es el segundo país de la UE que menos gasta en esta actividad que representa únicamente el 12% del gasto en políticas activas de empleo y el 4% del total destinado a políticas de empleo (activas y pasivas).

Tampoco destina España suficientes recursos a las políticas para los jóvenes (0,06% del PIB), a pesar de la importancia que en nuestro país tiene el paro juvenil. Lo mismo puede decirse de las medidas en favor de los discapacitados (0,03% del PIB). En ambos casos, España se sitúa entre los países que menos esfuerzo realizan en este campo.

Por lo que respecta al gasto en formación profesional, ocupacional y continua, la situación es muy similar, ya que únicamente Italia y Reino Unido gastan menos que España, que tan sólo dedica el 0,14% del PIB a este tipo de medidas. Además, salvo Portugal y España, todos los países destinan muchos más recursos públicos a la formación ocupacional para parados que a la formación continua para ocupados. España gasta el 0,1% del PIB en formación continua, lo que nos convierte en el país de la UE que más gasta en este capítulo. Por el contrario, somos el país que menos gasta en formación para parados, con tan sólo un 0,01% del PIB. Siguiendo con este análisis, España, con el 0,4% del PIB (54,8% del total del gasto en políticas activas de empleo), es el país de la UE, tras Bélgica (0,77%), que más fondos destina a subvenciones para la contratación y a la creación directa de empleo. Sin embargo, mientras Bélgica gasta mucho más en la creación de empleo público que en subvenciones a la contratación de trabajadores por parte de las empresas, en nuestro país sucede lo contrario, ya que destinamos el 0,06% del PIB a la primera actividad y el 0,25% a la segunda, esta última mayoritariamente cofinanciada por el Fondo Social Europeo.

El elevado gasto en incentivos directos para la creación de empleo (el mencionado 54,8% del gasto en políticas activas), puede plantear problemas de eficacia debido a la aparición de efectos adversos, tal y como se señalaba en la Sección 1 (“peso muerto”, “sustitución”, etc.). Este inconveniente puede ser particularmente relevante en el caso español, ya que se subvenciona la conversión de contratos temporales en indefinidos y se han generalizado los incentivos económicos a la contratación indefinida prácticamente para todos los colectivos de desempleados, con la excepción de los varones con edades comprendidas entre los 16 y 45 años, que no sean discapacitados ni tengan duraciones de paro superiores a 6 meses (Dolado y Jimeno, 2004). A pesar de todos estos subsidios, la tasa de temporalidad apenas ha disminuido en los últimos años y está todavía alrededor del 31%.

La proliferación de subvenciones a la creación de contratos indefinidos, con alguna excepción (trabajadores de 16 a 45 años que ven mermadas sus posibilidades de contratación)<sup>4</sup>, junto con la complejidad de los incentivos económicos<sup>5</sup> que llegan a representar

---

<sup>4</sup> Véase Kugler *et al.*, (2003)

<sup>5</sup> Se prevén trece situaciones diferentes, en algunas de ellas con incentivos distintos por género.

una reducción del 20% al 100% en la aportación del empresario a la Seguridad Social por contingencias comunes, pueden dar lugar a que las bonificaciones para determinados colectivos no sean eficaces para fomentar su contratación. Además, al ser en la mayoría de los casos difícilmente justificables, las diferencias entre las diversas subvenciones pueden llegar a agravar los efectos negativos derivados de dichos incentivos, en particular los de “peso muerto” y “sustitución”.

En cuanto a las políticas activas basadas en la formación profesional de los trabajadores, en la siguiente Sección discutimos la evidencia empírica disponible sobre sus efectos. No obstante, un mero enfoque anecdótico ya permite albergar serias dudas sobre su eficacia. Baste con recordar los sucesivos informes negativos del Tribunal de Cuentas sobre la administración de fondos en el Forcem y el hecho de que este organismo haya tenido que ser reformado en 2003, transformándose en un órgano tripartito con presencia de representantes del Gobierno. Hasta la fecha, el Forcem estaba exclusivamente gestionado por las organizaciones empresariales y sindicales que han sido señaladas como presuntas responsables de un buen número de irregularidades.

### 3. La evaluación de las políticas activas de empleo en España

En España, el número de estudios que abordan esta cuestión es todavía muy limitado, debido a la ausencia de información estadística adecuada. Sólo en un pequeño grupo de trabajos (Alba 1999, Arellano, 2003 a y b; Dolado y Felgueroso, 1997; Kugler *et al.*, 2003, Mato, 1999) se utiliza una metodología con grupos de tratamiento y control adecuados. En general, estos estudios microeconómicos concluyen que los programas a gran escala no consiguen aumentos estadísticamente significativos en la probabilidad de encontrar empleo por parte de los trabajadores beneficiados. En programas a pequeña escala (centrados en grupos específicos con necesidades claramente identificadas) suelen producirse efectos positivos más significativos. Los estudios de tipo macroeconómico, que utilizan datos por países o por regiones para identificar la relación entre intensidad de las políticas activas y comportamiento del mercado de trabajo, tampoco permiten justificar un mayor gasto en políticas a gran escala. En este sentido, la evidencia acumulada a partir de diversos estudios de corte internacional puede resumirse en las siguientes conclusiones (Martin, 1998).

- La ayuda personalizada en la búsqueda de empleo parece ser, en términos de coste-beneficio, una de las intervenciones más efectivas para la mayoría de los parados. No obstante, en países con una elevada tasa de paro, este tipo de medidas no puede ofrecerse, por razones obvias, a todos los individuos, debiendo limitarse a determinados colectivos. Esta es la opción que se ha desarrollado tras la cumbre de Luxemburgo y, como grupos objetivo se han elegido a los jóvenes y a los parados de larga duración. Si dicha elección es acertada, si este tipo de intervenciones ha de complementarse con otras, y cuáles son sus consecuencias en el largo plazo, son cuestiones clave que todavía están por resolver. En principio, los resultados demuestran que los parados jóvenes son el grupo al que es más difícil ayudar y que una intervención rápida resulta crucial, por lo que se requieren programas muy intensos y costosos. En cualquier caso, parece claro que las políticas de mercado de trabajo, por sí solas, no serán capaces de resolver el problema del paro juvenil.
- En lo que se refiere a los programas de formación, cabe distinguir entre los de tipo general y los de tipo específico para determinados grupos de parados. Con respecto a los primeros, de nuevo los resultados son poco esperanzadores, aunque se detectan ciertas posibilidades de éxito para aquellos programas que inciden en los servicios

de ayuda a la búsqueda de empleo y que no otorgan derechos adicionales en las prestaciones por desempleo. En cuanto a los segundos, se aplican a pequeña escala y su grado de efectividad es mayor, sobre todo si se desarrollan en paralelo a actividades de formación dentro de las empresas.

En la formación continua (formación para ocupados), los resultados tampoco son especialmente exitosos. Esta actividad subvencionada en las empresas viene frecuentemente a sustituir formación privada, que se impartiría en cualquier caso, o sirve simplemente para poder acreditar un esfuerzo en esta materia sin preocuparse por la eficacia. Resulta imprescindible una evaluación rigurosa de los resultados de estos programas, sobre todo en España, donde se han desarrollado muy rápidamente tras la constitución del Forcem. La reciente reestructuración de dicho organismo, comentada previamente, con la introducción del control del Gobierno para evitar un mal uso de los fondos ha puesto de relieve la mala gestión hasta la fecha.

- Respecto de la formación profesional, parece ilusorio pensar que se pueda confiar enteramente en un programa de formación ocupacional desarrollado por los servicios de empleo, tanto en la vertiente de formación de los parados como en la de formación continua de los ocupados. En este sentido, no se puede obviar el papel fundamental del sistema educativo. La experiencia demuestra que los enfoques duales, como el alemán, que ofrecen formación profesional tanto en el sistema educativo como dentro de las propias empresas, bajo la figura del aprendiz, constituyen la mejor opción para la inserción laboral de los jóvenes. También hay que resaltar que la degradación del sistema educativo general dificulta enormemente la inserción laboral de los licenciados, y no puede compensarse mediante una mayor oferta de programas de formación, cuya eficacia es más que dudosa.
- Las subvenciones directas al empleo pueden constituir un elemento importante de las políticas activas del mercado de trabajo para reinsertar a parados de larga duración y a mujeres que deseen reincorporarse al mercado de trabajo tras un periodo de inactividad laboral, sobre todo si se combinan con programas de formación específicos y de ayuda a la búsqueda de un puesto de trabajo. No obstante, los costes de peso muerto y los efectos de sustitución para este tipo de subvenciones pueden ser muy elevados. Por ello, resulta necesario desarrollar mecanismos de control y de supervisión, para evitar que las empresas utilicen estas subvenciones como una fuente regular de subsidios. Igualmente, la ayuda a los parados para la creación de nuevas empresas sólo es eficaz si se elige muy cuidadosamente a los beneficiarios.
- La creación directa de empleo en el sector público debe utilizarse como último recurso y sólo para aquellos individuos con graves problemas para acceder al mercado de trabajo que no se solventan con otro tipo de medidas. En cualquier caso, la mayoría de los programas desarrollados en este campo tienen un impacto muy limitado y sus resultados parecen ser poco concluyentes.

## 4. Ejemplos de evaluaciones existentes

Como se comentaba en la Sección 3, son muy escasos los ejercicios serios de evaluación que se han llevado a cabo en nuestro país. A continuación, se discuten en detalle dos casos específicos donde se ha aplicado, con ayuda del Inem, la metodología “cuasi-experimental” presentada en la Sección 1.

### 4.1 Evaluación de un programa de formación a parados

En primer lugar, se presenta una evaluación del efecto sobre la tasa de salida del paro que han tenido diversos cursos de formación del primer trimestre de 2000, financiados y administrados por el Inem, y que estaban dirigidos a personas desempleadas en aquel momento. Se dispone de una base de datos con 18.617 individuos, que divide el colectivo de trabajadores desempleados en dos grandes grupos: aquellos que realizaron los cursos (grupo de tratamiento), formado por 6.190 individuos, y aquellos otros con características similares que no asistieron a dichos cursos (grupo de control), formado por 12.427 individuos. Estos cursos se dividían en cuatro niveles:

- Nivel 1: Amplia Base. Cursos orientados preferentemente a jóvenes para proporcionar conocimientos y habilidades que faciliten la inserción en el mercado de trabajo, sin hacer referencia a una ocupación específica.
- Nivel 2: Ocupación. Son cursos orientados a personas sin cualificación, con el fin de proporcionar conocimientos y habilidades suficientes para el desempeño de una ocupación determinada.
- Nivel 3: Especialización. Se trata de cursos para trabajadores cualificados que necesitan formarse en una nueva profesión, ocupación u oficio.
- Nivel 4: Adaptación-Ocupación. Son cursos de perfeccionamiento para la actualización y mejora de los conocimientos profesionales de trabajadores cualificados, con la finalidad de permitir su promoción a niveles superiores.

Para evaluar los programas, se utiliza la fecha de los contratos registrados en el Inem para los integrantes de ambos grupos durante el periodo que transcurre entre el 31 de marzo de 2000 y el 28 de febrero de 2001. La metodología econométrica aplicada es la de los modelos de duración con heterogeneidad inobservable y corrección por sesgos de selección muestral, que trata de aislar el efecto de los programas de otras características determinantes para acceder a un empleo, así como los parámetros que influyen (Arellano, 2003a). El lector interesado puede consultar las estimaciones econométricas del efecto de los programas de formación sobre la probabilidad de encontrar un empleo en la Tabla 2. Asimismo, las Tablas 3a y 3b recogen las estimaciones correspondientes para varones y mujeres, respectivamente (Tablas al final del documento).

A partir de las variables disponibles, las principales conclusiones que se derivan del estudio son las siguientes:

- Las mujeres tienen mayor dificultad que los hombres para conseguir un empleo. Este resultado concuerda con la realidad del mercado laboral en España, donde la tasa de desempleo femenina (15,1%) casi dobla a la masculina (8,1%).
- Respecto a la edad, es necesario distinguir de nuevo entre hombres y mujeres ya que el resultado general esconde dos efectos por género parcialmente contrapuestos. En los hombres, el aumento de edad permite la obtención más rápida de un puesto de trabajo, pero este efecto se va diluyendo al superar los 30 años. Por el contrario, las mujeres, desde el principio, tienen mayor dificultad en encontrar un puesto de trabajo conforme aumenta su edad. Aparentemente, los oferentes de empleo consideran que la experiencia (asociada a la edad) es un aspecto positivo en el caso de los hombres. Por el contrario, esto no sucede con las mujeres, dado que los puestos de trabajo que se les ofrecen probablemente no requieren un elevado grado de experiencia. De forma general, resulta más rentable invertir en una persona joven (con elevada esperanza de vida laboral) que en otra de mayor edad con condiciones similares. Desde la perspectiva del demandante de empleo, se puede justificar el resultado obtenido para las mujeres por el hecho de que las personas jóvenes con escaso nivel educativo están más predispuestas a aceptar cualquier trabajo que una persona de mayor edad, particularmente si proviene de un hogar en que trabajan otros miembros.
- El nivel educativo no ayuda significativamente a obtener un empleo. Una posible justificación puede residir en la calidad limitada de los puestos de trabajo que los beneficiarios consiguen tras abandonar el programa formativo. En suma, los resultados indican que, para el colectivo analizado, la educación no actúa como una señal favorable en el mercado de trabajo, ni como un sustituto de la experiencia.
- La presencia de discapacitados entre los beneficiarios del programa pone de relieve que el hecho de padecer una discapacidad aumenta la estancia en el desempleo, pero esta situación resulta menos desfavorable en el caso de las mujeres.

- Percibir una prestación por desempleo solo afecta al resultado para dos colectivos: aquellos que reciben una prestación contributiva y los que han dejado de percibir dicha prestación o el posterior subsidio. El primer grupo se mantiene más tiempo en el desempleo mientras que el segundo grupo consigue antes un puesto de trabajo. Esto viene a confirmar que las prestaciones tienen un efecto desincentivador en la búsqueda de empleo.
- La principal ocupación de los beneficiarios, clasificada en función de grandes grupos de actividad económica (conforme a la CNO-94), no afecta de forma significativa a la duración del desempleo para ninguno de los grupos.
- Tampoco se detectan efectos significativos derivados de la posesión de los distintos permisos de conducir, ni del cumplimiento del servicio militar en el caso de los varones.
- En cuanto al dominio de idiomas extranjeros y otras lenguas oficiales del Estado español, los resultados son más débiles de lo que cabría esperar, ya que sólo el inglés, el gallego y el vasco permiten reducir la duración del desempleo. Al distinguir por sexos, se descubre que el dominio del inglés y del gallego favorecen más a los hombres, mientras que el vasco ayuda ligeramente más a las mujeres.
- El estado civil tiene un efecto distinto en hombres y mujeres. En concreto, las mujeres casadas tardan más en encontrar un puesto de trabajo que cualquier otro colectivo de mujeres o de hombres. Las explicaciones a este hecho son varias: (a) los empresarios prefieren mujeres sin cargas familiares y con dedicación plena al trabajo; (b) la mujer casada puede ser más exigente buscando empleo (bien por cuestiones laborales o bien porque hay otros individuos en la unidad familiar generando rentas); y (c) si la experiencia laboral mejora la probabilidad de acceder a un empleo, en el caso de una mujer casada, ésta suele ser inferior a la de individuos de igual edad, debido a que tiende a experimentar interrupciones en su actividad laboral por razones familiares.
- En cuanto al factor local, la importancia de la provincia de residencia es mayor para las mujeres. Los resultados se comparan con la Comunidad de Madrid como región de referencia. A nivel autonómico, las provincias con mayores dificultades para obtener un puesto de trabajo pertenecen a las comunidades de Andalucía (excepto Almería), Asturias, Castilla-La Mancha (excepto Guadalajara), Extremadura, Murcia, y muy especialmente Ceuta y Melilla. Por el contrario, aquellas que presentan mejores resultados son las provincias de Aragón, Islas Baleares, Cataluña y Navarra. En el caso de las Islas Baleares, Ceuta, Córdoba, Melilla y Sevilla, las estimaciones son significativas para ambos sexos. En Albacete, Guadalajara, Lérida, Navarra y Zamora los datos sólo son concluyentes para los hombres. En el resto de provincias los resultados sólo son relevantes para el colectivo de las mujeres. Por otra parte, en general

las provincias más ricas permiten salir del desempleo con mayor facilidad, aunque no se trata de una relación lineal.

- El tiempo (medido en meses) transcurrido desde la presentación de una demanda laboral activa tiene un efecto significativo y no lineal. Una mayor duración de este período dificulta la obtención de un puesto de trabajo. Sin embargo, esta penalización crece menos que proporcionalmente con el transcurso del tiempo. Este resultado puede justificarse por la existencia de un efecto “estigma”: cuanto más tiempo pase un individuo buscando empleo, más complicada resulta su salida del paro. No obstante, también es posible que esta variable “tiempo” esté captando características no observables del individuo que incidan en la misma dirección.
- Finalmente, lo más destacable es que el efecto de los programas de formación del Inem para desempleados resulta significativo. La asistencia a estos cursos ayuda a encontrar antes un trabajo, excepto en los de nivel 1 (Amplia Base) cuyo efecto es nulo. En términos cuantitativos, la probabilidad de salida del paro para un hombre incluido en el grupo de tratamiento aumenta en torno al 40% para los cursos de nivel 2, 3 y 4, respecto de los integrantes del grupo de control. En el caso de las mujeres, las conclusiones son similares, pero ese porcentaje se sitúa en torno al 50%. También se deduce que la organización de cursos de Nivel 2 y 3 (Ocupación y Especialización) de forma centralizada en lugar de autonómica (CC AA) tiene un mayor impacto positivo sobre las perspectivas laborales de las mujeres. En el caso de los hombres, no aparecen diferencias significativas. La combinación del tratamiento con los discapacitados no parece generar ningún efecto significativo.

## 4.2 Evaluación de las reformas laborales de la contratación temporal e indefinida

En segundo lugar, se presenta la evaluación del impacto de las reformas laborales de la contratación temporal e indefinida, que tuvieron lugar en 1997 y 2001, sobre la probabilidad de conseguir un contrato indefinido (Arellano, 2003b)<sup>6</sup>. Para ello, se cuenta con una base de datos inicial proporcionada por el INE con todos los contratos celebrados en la Comunidad Autónoma de Madrid entre enero de 1997 y septiembre de 2003. A partir de esta muestra se construyen grupos de tratamiento y control con características similares, excepto en lo que se refiere a la posibilidad de acceso a dichos contratos que varía por grupos de edad, género y duración del desempleo.

---

<sup>6</sup> Véase Dolado y Jimeno (2004) para una discusión detallada acerca de la creación de nuevos contratos estables con 33 días de indemnización por año de servicio, de los colectivos que se beneficiaban de los mismos, y de los subsidios a dicha contratación y a la conversión de contratos temporales en indefinidos.



Se derivan diversas ventajas de considerar esta muestra:

- La Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) es una región centripeta en términos de empleo (neto) al tratarse de una de las de mayor riqueza y dinamismo, lo que implica la ausencia de importantes efectos externos provenientes de otras regiones a la hora de evaluar las reformas. La CAM generaba el 17% del PIB español en 2000 y, en términos de empleo, durante el período analizado, su peso en el total de nuevos contratos creados en España oscilaba entre el 9% y el 16%, mientras que representaba entre un 13% y un 22% de las conversiones de contratos temporales en indefinidos.
- Resulta posible analizar todos los colectivos incluidos en las reformas laborales, ya que, por su tamaño, la CAM genera suficiente información.

La base de datos final está formada por un total de 3.485.004 contratos celebrados en Madrid, que incluyen todo tipo de trabajadores, tanto los afectados por las reformas laborales como los no afectados. Los efectos estimados sobre la probabilidad de encontrar un contrato indefinido se muestran en la Tabla 4 (véase al final de este documento). Las conclusiones más interesantes a destacar son las siguientes:

- Al igual que en el anterior ejemplo de evaluación, en este caso también se puede decir que, a igualdad de características socio-económicas, las mujeres tienen una probabilidad inferior de lograr un contrato indefinido que los hombres.
- La edad presenta un efecto no lineal. La probabilidad de conseguir un puesto de trabajo indefinido aumenta con la edad, pero dicho incremento se desacelera progresivamente.
- El estado civil influye en la obtención de un contrato de trabajo indefinido, pues los hombres casados, divorciados o viudos tienen más probabilidades que los solteros. También se produce dicho efecto positivo para las mujeres viudas. Sin embargo, las mujeres casadas se encuentran en peor situación que las solteras en este aspecto. Todos estos hechos están en parte relacionados con el efecto edad y con la situación familiar de los individuos (necesidad de compaginar vida familiar y laboral). En el caso de las mujeres casadas, se puede estar produciendo otro efecto adicional, como es la pérdida de preparación tras frecuentes interrupciones en la actividad laboral.
- El nivel de educación sólo genera algún efecto significativo en el caso de los hombres. Por estudios, sólo los niveles medios y universitarios producen resultados relevantes y positivos para los hombres a la hora de conseguir un contrato indefinido. Los niveles bajos o de Formación Profesional superior no generan ningún efecto destacable.
- Las prestaciones sociales también influyen en la consecución de un contrato indefinido, esta vez en el mismo sentido para hombres y mujeres. Así, si el individuo ha

percibido recientemente prestaciones, tiene mayor probabilidad de conseguir un contrato indefinido. En el caso de los perceptores de subsidios, o para aquellos que ya no reciben ningún tipo de ayuda, el efecto es negativo. Estos resultados ponen de relieve la mayor necesidad que tiene un trabajador de obtener un puesto de trabajo cuando no cuenta con ningún soporte económico. En esta situación, el trabajador se muestra menos exigente en el proceso de búsqueda y tiende a aceptar ofertas de empleo de baja calidad, normalmente vinculadas a contratos temporales.

- Mientras que el conocimiento de otras lenguas oficiales del Estado Español, distintas del castellano, no influye a la hora de conseguir un contrato indefinido, el dominio de idiomas extranjeros de ámbito más amplio, como el inglés, sí que aumenta la probabilidad, tanto para hombres como para mujeres. En particular, en el caso de las mujeres, aparte del inglés, el dominio del francés y el alemán también proporciona efectos positivos.
- Por lo que se refiere al historial laboral del individuo, el número de días que el trabajador en paro lleve buscando empleo de forma activa no afecta a la probabilidad de obtener un contrato indefinido. En cuanto a la actividad económica en el anterior puesto de trabajo (en caso de que haya existido), de nuevo se hace necesario distinguir entre hombres y mujeres. En el caso de la mujer el efecto es positivo si ha trabajado en Agricultura y Pesca, Construcción, Comercio o Restauración. El resto de sectores no genera ningún efecto significativo (Industria) o dicho efecto es claramente negativo (Transportes, Finanzas, Sector Inmobiliario, Administración Pública, Educación, Sanidad y Otras Actividades). En cuanto a los hombres, todos los sectores presentan resultados significativos. Con la excepción de Comercio, Transportes y Finanzas, que presentan efectos positivos, los demás sectores influyen negativamente.
- El origen geográfico de los trabajadores en la CAM no es un factor determinante en la consecución de un puesto de trabajo indefinido.
- Desde el punto de vista del ciclo económico, los años de gran crecimiento favorecieron la generación de contratos indefinidos. En concreto, la probabilidad de obtener un contrato indefinido es mayor en aquellos trimestres en los que el PIB crece por encima del 3%.
- Se detecta un claro efecto estacional en función del mes en que fue realizado el contrato. Utilizando enero como mes de referencia, los meses de diciembre, febrero y marzo son los mejores para obtener un puesto de trabajo indefinido, frente a los meses de junio, julio y agosto, en los que la contratación indefinida es más reducida. Sin embargo, estos últimos resultados deben ser matizados para aquellos colectivos afectados por las reformas laborales objeto de evaluación. En general, la pertenencia a alguno de estos grupos aumenta claramente la probabilidad de obtención de un contrato indefinido. Además, los efectos de la fluctuación estacional para estos trabajadores son menores.

- Finalmente, el efecto directo de las reformas estimado mediante la inclusión de variables temporales en las fechas de introducción de las reformas laborales de 1997 y 2001 (así como de las leyes que las soportan –Ley 63/1997, Ley 64/1997 y Ley 12/2001– y de los cambios introducidos en las leyes de los Presupuestos Generales del Estado de 1998, 1999 y 2002) generan resultados distintos por género. Por un lado, la reforma de 2001 y subsiguientes leyes (Ley 12/2001 y Ley 53/2002) han tenido un claro efecto negativo en la obtención de un contrato de trabajo indefinido para aquellos trabajadores no afectados por la reforma laboral (efecto sustitución), mientras que sucede lo contrario con aquellos individuos que forman parte de los colectivos afectados, especialmente cuando se trata de hombres. Por otro lado, respecto de la reforma de 1997 y la Ley 63/1997, Ley 64/1997, Ley 50/1998 y Ley 55/1999, se obtienen efectos positivos para todos los trabajadores, afectados y excluidos, si bien la incidencia es mayor cuando se trata de las mujeres.

## 5. Conclusiones

Los recursos destinados a políticas activas de empleo en España son elevados en términos absolutos (por encima del 0,9% del PIB en 2003), pero el esfuerzo es algo menor que el de los países núcleo de la UE y muy inferior al de los países nórdicos. A partir de 1997, con el “proceso de Luxemburgo”, se ha producido una notable mejora que se ha traducido en un aumento de esta partida equivalente al 0,2% del PIB. Sin embargo, la eficiencia se ha visto mermada por una mala asignación del gasto. Hay una gran escasez de medios en servicios públicos de empleo, de atención a jóvenes y discapacitados, y de formación ocupacional y para parados. El núcleo del gasto se concentra en subvenciones (0,8%-0,9% del PIB), cuyo coste de oportunidad, en términos de los efectos adversos discutidos en la Sección 2, probablemente sea elevado. Todo ello se refleja en un reducido esfuerzo presupuestario por trabajador parado, la medida más apropiada de la intensidad de la política activa de empleo, que nos sitúa a la cola de la UE.

Sin embargo, de ello no debe inferirse una llamada a incrementar el gasto en políticas activas, por lo menos antes de evaluar concienzudamente los programas actualmente operativos. En un mundo globalizado, donde aumenta la demanda y disminuye la oferta de protección social, la provisión de estas políticas se encarece, por lo que es imprescindible proceder a una evaluación rigurosa de las mismas para seleccionar las mejores. Es aquí donde nuestro país fracasa estrepitosamente. Basta con leer el informe presentado por el Gobierno español sobre la evaluación de la Estrategia Europea para el Empleo (Assessment of the European Employment Strategy: Spain, 2002) para darse cuenta de que las evaluaciones llevadas a cabo en España presentan serias contradicciones respecto a las propias recomendaciones efectuadas en dicho Informe. No se contrastan grupos comparables, no se aíslan los efectos de las políticas, no se evalúa el impacto de las mismas con independencia de otras características de los beneficiarios, no se estima el coste de oportunidad ni la rentabilidad social de utilizar unas medidas en vez de otras, etc. En suma, se trata simplemente de superar el “examen” por parte de los socios de la UE, como sea, sin una preparación adecuada.

Nuestra propuesta es muy concreta. Las políticas activas de empleo se financian generalmente con dinero público y el contribuyente está en su derecho de conocer la rentabilidad social de sus impuestos. Por tanto, las autoridades no deberían aprobar una sola de estas medidas, sin experimentar con ellas. Los servicios públicos de empleo están en condiciones de construir grupos de tratamiento y control adecuados, e incluso de impulsar transitoriamente acceso aleatorio a determinados programas. Esta forma de proceder debe convertirse en la norma y no en la excepción. Mientras tanto continuaremos gastando a ciegas, sin saber por qué ni para qué.

**Tabla 2. Estimaciones del efecto sobre la salida del desempleo mediante el modelo de riesgo proporcional (PH) general**

Variables explicativas	Muestra utilizada		
	Total	Hombres	Mujeres
Mujer (Sí/No)	-0,237 <sup>(1)</sup> (0,048)		
Edad (en años)	0,005 (0,007)	0,042 <sup>(1)</sup> (0,01)	-0,029 <sup>(1)</sup> (0,011)
Edad ^2	-,0004 <sup>(1)</sup> (0,0001)	-,001 <sup>(1)</sup> (0,0001)	-,00005 (0,0002)
Servicio militar (Sí/No)	0,137 <sup>(1)</sup> (0,039)	0,067 (0,042)	
Casado/a (Sí/No)	0,049 (0,043)	0,004 (0,048)	-0,237 <sup>(1)</sup> (0,039)
Recibe formación (Sí/No)	0,330 <sup>(1)</sup> (0,035)	0,345 <sup>(1)</sup> (0,036)	0,391 <sup>(1)</sup> (0,033)
Recibe formación y es mujer (Sí/No)	0,080 <sup>(3)</sup> (0,046)		
Recibe formación y es discapacitado (Sí/No)	-0,167 (0,153)	-0,237 (0,198)	-0,088 (0,241)
Recibe formación y está inscrito en el Inem (Sí/No)	0,270 <sup>(1)</sup> (0,083)	0,044 (0,137)	0,459 <sup>(1)</sup> (0,105)
Mujer casada (Sí/No)	-0,335 <sup>(1)</sup> (0,05)		
Duración de la demanda activa de empleo (en meses)	-0,06 <sup>(1)</sup> (0,002)	-0,058 <sup>(1)</sup> (0,004)	-0,060 <sup>(1)</sup> (0,003)
Duración de la demanda activa ^2	0,0007 <sup>(1)</sup> (0,00005)	0,0006 <sup>(1)</sup> (0,00008)	0,0008 <sup>(1)</sup> (0,00006)
Habla Inglés (Sí/No)	0,052 <sup>(2)</sup> (0,021)	0,062 <sup>(3)</sup> (0,032)	0,053 <sup>(3)</sup> (0,028)
Habla Gallego (Sí/No)	0,381 <sup>(1)</sup> (0,144)	0,674 <sup>(1)</sup> (0,214)	0,149 (0,195)
Habla Vasco (Sí/No)	0,156 <sup>(3)</sup> (0,08)	0,177 (0,125)	0,137 (0,105)
Padece alguna discapacidad(Sí/No)	-0,584 <sup>(1)</sup> (0,104)	-0,556 <sup>(1)</sup> (0,11)	-0,242 <sup>(3)</sup> (0,144)
Es mujer y padece alguna discapacidad (Sí/No)	0,36 <sup>(2)</sup> (0,147)		
Reciben prestación por desempleo (Sí/No)	-0,208 <sup>(1)</sup> (0,027)	-0,185 <sup>(1)</sup> (0,039)	-0,249 <sup>(1)</sup> (0,039)
Dejó de percibir prestación por desempleo (Sí/No)	0,295 <sup>(1)</sup> (0,035)	0,204 <sup>(1)</sup> (0,051)	0,373 <sup>(1)</sup> (0,048)
Tamaño de la muestra	18.617	7.460	11.157

Nota: (1) 99% nivel de significación, (2) 95% nivel de significación, (3) 90% nivel de significación. Errores estándar entre paréntesis

Fuente: Arellano (2003a)

**Tabla 3a. Estimaciones del efecto sobre la salida del desempleo mediante el modelo de riesgo proporcional (PH) para varones, según el nivel del curso de formación**

Variables explicativas	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4
Edad (en años)	0,048 <sup>(1)</sup> (0,013)	0,046 <sup>(1)</sup> (0,011)	0,045 <sup>(1)</sup> (0,012)	0,046 <sup>(1)</sup> (0,012)
Edad ^2	-0,001 <sup>(1)</sup> (0,0002)	-0,001 <sup>(1)</sup> (0,0002)	-0,001 <sup>(1)</sup> (0,0002)	-0,001 <sup>(1)</sup> (0,0002)
Servicio militar (Sí/No)	-0,003 (0,052)	0,049 (0,044)	0,029 (0,049)	-0,001 (0,05)
Casado/a (Sí/No)	-0,006 (0,057)	0,003 (0,05)	-0,01 (0,055)	0,0003 (0,056)
Recibe formación (Sí/No)	0,519 (0,595)	0,347 <sup>(1)</sup> (0,041)	0,354 <sup>(1)</sup> (0,066)	0,31 <sup>(1)</sup> (0,08)
Recibe formación y es discapacitado (Sí/No)		-0,228 (0,219)	-0,236 (0,4)	-0,373 (0,725)
Recibe formación y está inscrito en el Inem (Sí/No)		-0,011 (0,153)	0,303 (0,319)	10,107 (0,713)
Duración de la demanda activa de empleo (en meses)	-0,057 <sup>(1)</sup> (0,005)	-0,059 <sup>(1)</sup> (0,004)	-0,055 <sup>(1)</sup> (0,004)	-0,059 <sup>(1)</sup> (0,005)
Duración de la demanda activa ^2	0,0006 <sup>(1)</sup> (0,0001)	0,0006 <sup>(1)</sup> (0,00009)	0,0006 <sup>(1)</sup> (0,0001)	0,0006 <sup>(1)</sup> (0,0001)
Habla Inglés (Sí/No)	0,102 <sup>(2)</sup> (0,041)	0,069 <sup>(2)</sup> (0,034)	0,103 <sup>(1)</sup> (0,039)	0,088 <sup>(2)</sup> (0,039)
Habla Gallego (Sí/No)	0,565 <sup>(2)</sup> (0,228)	0,647 <sup>(1)</sup> (0,218)	0,566 <sup>(2)</sup> (0,227)	0,596 <sup>(1)</sup> (0,224)
Habla Vasco (Sí/No)	0,23 (0,147)	0,169 (0,133)	0,274 <sup>(3)</sup> (0,142)	0,189 (0,141)
Padece alguna discapacidad(Sí/No)	-0,568 <sup>(1)</sup> (0,111)	-0,547 <sup>(1)</sup> (0,111)	-0,572 <sup>(1)</sup> (0,111)	-0,575 <sup>(1)</sup> (0,111)
Reciben prestación por desempleo (Sí/No)	-0,281 <sup>(1)</sup> (0,047)	-0,208 <sup>(1)</sup> (0,041)	-0,237 <sup>(1)</sup> (0,045)	-0,283 <sup>(1)</sup> (0,046)
Dejó de percibir prestación por desempleo (Sí/No)	0,26 <sup>(1)</sup> (0,063)	0,193 <sup>(1)</sup> (0,054)	0,273 <sup>(1)</sup> (0,06)	0,256 <sup>(1)</sup> (0,061)
Tamaño de la muestra	5.217	6.779	5.629	5.477

Nota: (1) 99% nivel de significación, (2) 95% nivel de significación, (3) 90% nivel de significación. Errores estándar entre paréntesis

Fuente: Arellano (2003a)

**Tabla 3b. Estimaciones del efecto sobre la salida del desempleo mediante el modelo de riesgo proporcional (PH) para mujeres, según el nivel del curso de formación**

VARIABLES explicativas	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4
Edad (en años)	-0,024 <sup>(3)</sup> (0,013)	-0,035 <sup>(1)</sup> (0,011)	-0,017 (0,012)	-0,025 <sup>(2)</sup> (0,013)
Edad ^2	-0,0001 (0,0002)	0,00004 (0,0002)	-0,00009 (0,0002)	-0,00008 (0,0002)
Servicio militar (Sí/No)	-0,234 <sup>(1)</sup> (0,051)	-0,24 <sup>(1)</sup> (0,042)	-0,224 <sup>(1)</sup> (0,047)	-0,259 <sup>(1)</sup> (0,05)
Recibe formación (Sí/No)	-0,002 (0,509)	0,396 <sup>(1)</sup> (0,037)	0,418 <sup>(1)</sup> (0,049)	0,312 <sup>(1)</sup> (0,073)
Recibe formación y es discapacitado (Sí/No)		0,029 (0,268)	-0,487 (0,436)	10,76 <sup>(3)</sup> (10,016)
Recibe formación y está inscrito en el Inem (Sí/No)		0,421 <sup>(1)</sup> (0,12)	0,553 <sup>(1)</sup> (0,213)	0,093 (10,004)
Duración de la demanda activa de empleo (en meses)	-0,063 <sup>(1)</sup> (0,004)	-0,062 <sup>(1)</sup> (0,003)	-0,062 <sup>(1)</sup> (0,004)	-0,062 <sup>(1)</sup> (0,004)
Duración de la demanda activa ^2	0,0008 <sup>(1)</sup> (0,00009)	0,0008 <sup>(1)</sup> (0,00007)	0,0008 <sup>(1)</sup> (0,00008)	0,0008 <sup>(1)</sup> (0,00009)
Habla Inglés (Sí/No)	0,025 (0,036)	0,033 (0,03)	0,042 (0,033)	0,035 (0,035)
Habla Gallego (Sí/No)	0,289 (0,232)	0,018 (0,211)	0,392 <sup>(3)</sup> (0,217)	0,341 (0,228)
Habla Vasco (Sí/No)	0,203 <sup>(3)</sup> (0,121)	0,121 (0,11)	0,204 <sup>(3)</sup> (0,115)	0,216 <sup>(3)</sup> (0,12)
Padece alguna discapacidad (Sí/No)	-0,27 <sup>(3)</sup> (0,144)	-0,248 <sup>(3)</sup> (0,144)	-0,258M (0,144)	-0,261 <sup>(3)</sup> (0,144)
Recibe prestación por desempleo (Sí/No)	-0,321 <sup>(1)</sup> (0,051)	-0,27 <sup>(1)</sup> (0,043)	-0,296 <sup>(1)</sup> (0,046)	-0,3 <sup>(1)</sup> (0,049)
Dejó de percibir prestación por desempleo (Sí/No)	0,387 <sup>(1)</sup> (0,065)	0,381 <sup>(1)</sup> (0,052)	0,374 <sup>(1)</sup> (0,06)	0,405 <sup>(1)</sup> (0,064)
Tamaño de la muestra	7.221	9.694	8.309	7.572

Nota: (1) 99% nivel de significación, (2) 95% nivel de significación, (3) 90% nivel de significación. Errores estándar entre paréntesis

Fuente: Arellano (2003a)

**Tabla 4. Estimaciones del modelo probit bivalente de la salida del desempleo y a un contrato indefinido**

Variables explicativas	Total	Hombres	Mujeres
Mujer (Sí/No)	-0,211 <sup>(1)</sup> (0,004)		
Edad (en años)	0,100 <sup>(1)</sup> (0,001)	0,131 <sup>(1)</sup> (0,002)	0,077 <sup>(1)</sup> (0,002)
Edad^2	-0,001 <sup>(1)</sup> (0,00002)	-0,002 <sup>(1)</sup> (0,00003)	-0,001 <sup>(1)</sup> (0,00003)
Casado/a (Sí/No)	0,012 <sup>(3)</sup> (0,006)	0,135 <sup>(1)</sup> (0,008)	-0,084 <sup>(1)</sup> (0,009)
Habla Inglés	0,029 <sup>(1)</sup> (0,005)	-0,005 (0,007)	0,038 <sup>(1)</sup> (0,007)
Recibe prestación por desempleo (Sí/No)	0,113 <sup>(1)</sup> (0,005)	0,121 <sup>(1)</sup> (0,007)	0,138 <sup>(1)</sup> (0,008)
Recibe prestación por desempleo excepto subsidio agrario o por ser mayor de 52 años (Sí/No)	-0,131 <sup>(1)</sup> (0,012)	-0,164 <sup>(1)</sup> (0,016)	-0,119 <sup>(1)</sup> (0,014)
Dejó de percibir prestación por desempleo (Sí/No)	-0,060 <sup>(1)</sup> (0,005)	-0,111 <sup>(1)</sup> (0,006)	-0,024 <sup>(1)</sup> (0,007)
Reforma 1997	0,456 <sup>(1)</sup> (0,024)	-0,104 <sup>(1)</sup> (0,015)	0,394 <sup>(1)</sup> (0,036)
Leyes 63/1997 y 64/1997	0,632 <sup>(1)</sup> (0,023)	-0,068 <sup>(1)</sup> (0,013)	0,608 <sup>(1)</sup> (0,034)
Ley 50/1998	0,608 <sup>(1)</sup> (0,023)	-0,113 <sup>(1)</sup> (0,013)	0,527 <sup>(1)</sup> (0,034)
Ley 55/1999	0,936 <sup>(1)</sup> (0,023)	0,156 <sup>(1)</sup> (0,012)	0,838 <sup>(1)</sup> (0,033)
Reforma 2001	-0,069 <sup>(1)</sup> (0,026)	-0,927 <sup>(1)</sup> (0,022)	-0,058 (0,038)
Ley 12/2001	0,018 (0,026)	-0,827 <sup>(1)</sup> (0,021)	0,070 <sup>(3)</sup> (0,037)
Ley 53/2002	-0,075 <sup>(1)</sup> (0,026)	-1,115 <sup>(1)</sup> (0,023)	0,022 (0,038)
Período de expansión	0,266 <sup>(1)</sup> (0,011)	0,074 <sup>(1)</sup> (0,012)	0,193 <sup>(1)</sup> (0,014)
Tratamiento	4,681 <sup>(1)</sup> (0,018)	5,243 <sup>(1)</sup> (0,038)	4,426 <sup>(1)</sup> (0,022)
Tratamiento x expansión	-0,924 <sup>(1)</sup> (0,014)	-0,832 <sup>(1)</sup> (0,026)	-0,987 <sup>(1)</sup> (0,017)
Tratamiento x expansión x reforma 2001	0,581 <sup>(1)</sup> (0,040)	0,807 <sup>(1)</sup> (0,129)	0,639 <sup>(1)</sup> (0,046)
Tratamiento x reforma 2001	0,253 <sup>(1)</sup> (0,019)	0,508 <sup>(1)</sup> (0,039)	0,213 <sup>(1)</sup> (0,024)
Tamaño de la muestra	3.485.004	1.781.167	1.703.837

Nota: (1) 99% nivel de significación, (2) 95% nivel de significación, (3) 90% nivel de significación. Errores estándar entre paréntesis

Fuente: Arellano (2003b)



## Bibliografía

- Alba, A. (1999), Un Estudio Microeconómico Sobre los Determinantes y Efectos de la Formación en España. Documento Interno, Fundación Argentaria, Madrid.
- Arellano, A. (2003a), Do Training Programmes Get the Unemployed Back to Work?: A Look at the Spanish Experience. Universidad Carlos III, mimeo.
- Arellano, A. (2003b), How Labour Market Reforms “at the Margin” Affect Employment Stability: A Look at the Spanish Case. Universidad Carlos III, mimeo.
- Bean, C., Bentolila, S. Bertola, G. y J. Dolado (1998), Social Europe: One for All? MEI Report 8. Londres: CEPR.
- Dolado, J. y F. Felgueroso (1997), Los Efectos del Salario Mínimo: Evidencia Empírica para el Caso Español. *Moneda y Crédito*, 204, 213-61.
- Dolado, J. y J.F. Jimeno (2004) Contratación Temporal y Costes de Despido en España: Lecciones para el Futuro desde la Perspectiva del Pasado. Fundación Alternativas, Documentos de Trabajo, 48/2004.
- Fina, L. (1999), Planes de Acción para el Empleo: España, Bélgica y Holanda. En Políticas de Empleo en la Unión Europea: Presente y Futuro. Vitoria: Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras.
- Heckman, J., Lalonde, R. y J. Smith (1999), The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. En Ashelfelt, O. y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: North-Holland.
- Kugler, A., J.F. Jimeno, y V. Hernanz (2003): Employment Consequences of Restrictive Employment Policies: Evidence from Spanish Labour Market Reforms. FEDEA, working paper 2003-14.
- Malo, M.A., García-Serrano, C., Davía, M.A., y V. Hernánz (1999) Políticas Activas de Mercado de Trabajo y Desempleo: Un Enfoque Agregado. En Políticas de Bienestar y Desempleo, Madrid: Fundación Argentaria.
- Martin, J. (1998), What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries 'Experiences. OECD, Occasional Paper 35.
- Mato, F.J. (1999), La Estimación de los Efectos sobre el Empleo de los Programas de Formación de Desempleados: Un Ejercicio Experimental. Universidad de Oviedo, mimeo.
- OECD (1994), The OECD Jobs Study. Paris: OCDE.
- Sáez, F. (2003) El Mercado de Trabajo: Desequilibrios, Formación y Políticas. En Auriol, J. y E. Manzanares (eds.), *Cuestiones Claves de la Economía Española: Perspectivas, 2003*. CENTRA (Junta de Andalucía).

## Índice de Tablas

### Tablas

Tabla 1. Gasto público (en % PIB) dedicado a los programas relacionados con el mercado de trabajo en los países de la UE (2001) .....	16
Tabla 2. Estimaciones del efecto sobre la salida del desempleo mediante el modelo de riesgo proporcional (PH) general .....	29
Tabla 3a. Estimaciones del efecto sobre la salida del desempleo mediante el modelo de riesgo proporcional (PH) para varones, según el nivel del curso de formación .....	30
Tabla 3b. Estimaciones del efecto sobre la salida del desempleo mediante el modelo de riesgo proporcional (PH) para mujeres, según el nivel del curso de formación .....	31
Tabla 4. Estimaciones del modelo probit bivariante de la salida del desempleo y a un contrato indefinido .....	32

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13\*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.

- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.
- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M<sup>a</sup> Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz

- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: Lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.

