

POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA: ALCANCE Y LIMITACIONES

*Joan Antoni Alujas Ruiz**

RESUMEN:

El objetivo de este artículo es analizar la evolución de las políticas activas de mercado de trabajo en España en el período 1985-2002 para determinar su alcance y cuáles son los factores que han condicionado la aplicación y la eficacia de dichas políticas. El análisis del gasto presupuestario en políticas activas nos permitirá definir cual es su nivel de importancia y qué tipo de medidas son prioritarias. El repaso a la evolución y transformación del Servicio Público de Empleo en España completará el análisis que nos ayudará a señalar las limitaciones de las políticas activas en nuestro país.

PALABRAS CLAVE:

Políticas activas de mercado de trabajo. Estructura del gasto activo. Temporalidad. Servicio público de empleo. Descentralización. Clasificación JEL: E24, H59 y J68

ABSTRACT:

The aim of the article is to examine the development of active labour market policies in Spain between 1985 and 2002 in order to know the factors which explain the reach, application and efficacy of actives measures. First, we analyse public expenditure in active programmes, its degree of significance and what kind of programme is more important. Secondly, we review the evolution and changes of the Public Employment Service (reform and decentralization). Finally, we try to appoint limits to results of active policies in Spain.

* Profesor Ayudante. Universidad de Barcelona. I jalujas@ub.edu

KEY WORDS:

Active labour market policies. Public expenditure in labour market programmes. Fixed term employment. Public employment service. Decentralization.

1. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE MERCADO DE TRABAJO

La principal característica a destacar a la hora de analizar las políticas activas en España es que el gasto en dichas políticas es claramente inferior a la media europea¹. Por contra, el gasto pasivo registra hasta 1994 un nivel superior a la media comunitaria. El resultado es que el gasto total destinado a las PMT en España es superior a la media europea hasta 1994, reduciéndose de forma substancial desde 1994 (ver tabla 1).

TABLA 1. GASTO EN POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO EN % PIB EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

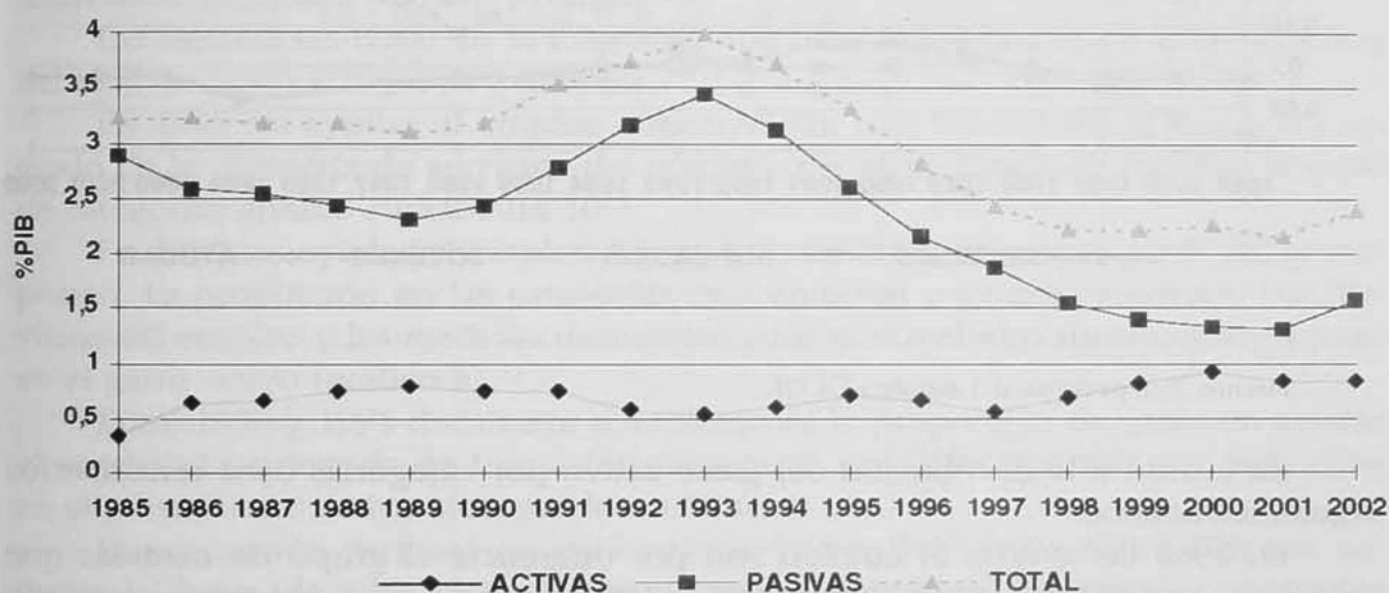
Categoría de gasto	1985	1990	1994	1998	2000	2002
Servicios del empleo	0,09	0,13	0,10	0,07	0,09	0,09
Formación	0,02	0,10	0,23	0,20	0,25	0,22
Jóvenes*	0,03	0,07	0,09	0,07	0,07	0,05
Ayudas al empleo	0,22	0,45	0,17	0,32	0,48	0,44
Minusválidos	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0,03
Total Pol. Activas España	0,34	0,75	0,60	0,68	0,92	0,83
Total Pol. Pasivas España	2,89	2,43	3,12	1,54	1,34	1,56
Total PMT España	3,23	3,18	3,72	2,22	2,26	2,39
Total Pol. Activas Unión Europea	0,75	0,85	1,17	1,12	1,0	1,0
Total Pol. Pasivas Unión Europea	1,85	1,40	2,35	1,80	1,70	1,50

* El dato de 1985 corresponde al año 1986. Fuente: OCDE, Comisión Europea y elaboración propia.

- Este hecho refleja la poca importancia que se ha otorgado a la política activa en el conjunto de la política de empleo hasta bien entrada la década de los 90. Pero cabe considerar también que los datos homologables a nivel europeo hacen referencia a la información facilitada por el INEM. Ésta se limita al gasto realizado por el gobierno central no incluyendo las políticas de las CC.AA. hasta 1998. Por tanto, el gasto referido puede infravalorar el gasto real en políticas activas efectuado en España.

La tabla 1 nos muestra el nivel y las variaciones del gasto activo en las diferentes categorías así como del gasto pasivo y del gasto total en PMT en % del PIB. Las categorías de gasto corresponden a la clasificación elaborada por la OCDE y que sirve de base para la comparación internacional del presupuesto destinado a las políticas de mercado de trabajo².

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO

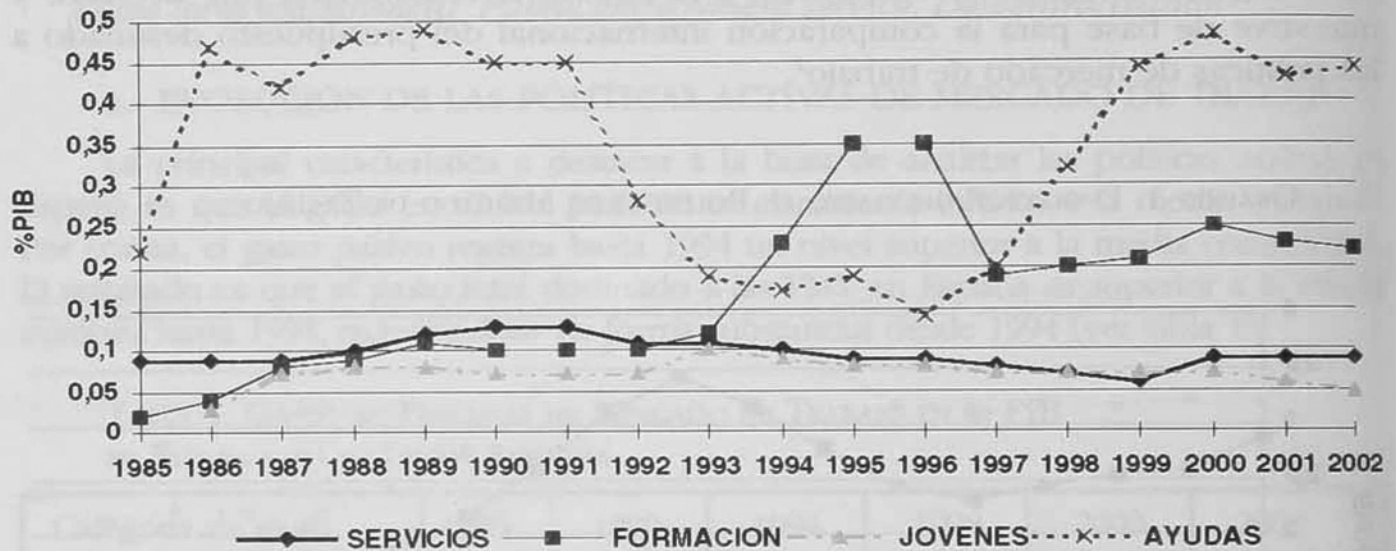


Fuente: Perspectivas del empleo OCDE.

La evolución del gasto activo sigue la pauta del ciclo económico, aumentando en las etapas expansivas y disminuyendo en la recesión de los 90. El balance para el período 1985-2002 denota un aumento notable del gasto activo, adquiriendo una especial relevancia en los últimos años y marcando un máximo en el año 2000. En el caso del gasto pasivo y del gasto total, la tendencia en España es a la baja aunque respondiendo a las variaciones del ciclo económico (gráfico 1).

2. Para una descripción detallada de dichas categorías véase OCDE (1990) capítulo 3.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE GASTO ACTIVO



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE.

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

En 1985 las ayudas al empleo son por diferencia el grupo de medidas que más presupuesto concentran. Entre 1985 y 1990 las categorías que más crecen son la formación y las medidas destinadas a los jóvenes (gráfico 2).

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

Entre 1990 y 1994 se produce un cambio en la distribución del presupuesto activo, disminuyendo drásticamente el gasto en ayudas al empleo³. Como contrapartida, aumenta de forma notable el gasto en la categoría de formación, que se consolida como la principal partida de gasto activo en 1994 (gráfico 2).

En 2000 la categoría de ayudas concentra el mayor nivel de gasto activo del todo el período analizado. Aunque entre 1990 y 1996 se produce una apuesta por la formación y una disminución gradual de las ayudas al empleo, éstas resurgen

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

en 1997 y se consolidan en 1998⁴. Entre 1994 y 2002 el gasto en la categoría de jóvenes disminuye (gráfico 2). Dichos cambios reflejan la configuración de los distintos programas activos. En el cuadro 1 podemos apreciar los cambios en los distintos medidas que constituyen el eje de ayudas al empleo.

El gasto en la categoría de servicios del empleo aumenta en la mayoría de los países de la U.E. en el período 1985-2002. Por contra, España apenas logra mantener el nivel de gasto en la categoría de medidas activas que parece ser más eficaz. Asimismo, el gasto en la categoría de medidas destinadas a los jóvenes es inferior a la media europea, lo cual resulta curioso si tenemos en cuenta las diferencias en la tasa de paro juvenil.

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

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

En 1990 las ayudas al empleo siguen concentrando la mayor parte del presupuesto. La proporción en las categorías de formación y jóvenes aumenta. Los servicios del empleo y las medidas destinadas a los minusválidos disminuyen su peso en el gasto activo (gráfico 3).

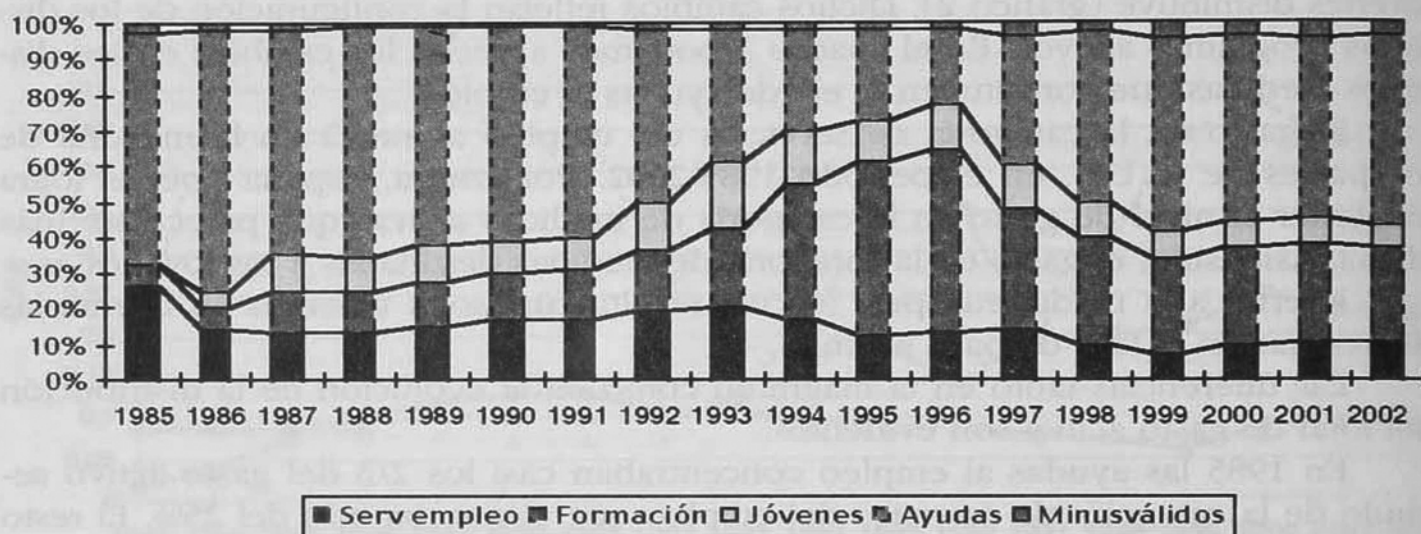
Entre 1990 y 1994 disminuye notablemente la proporción de gasto en ayudas al empleo. La categoría de formación representa en 1994 la partida con más peso en el presupuesto activo alcanzando un 38%.

La proporción de gasto en los servicios del empleo se mantiene, mientras aumenta la destinada a los jóvenes y se mantiene el peso de las medidas orientadas a los minusválidos (gráfico 3).

Entre 1994 y 2002 aumenta la proporción de gasto en ayudas al empleo y disminuye la proporción destinada a la formación, produciéndose así un cambio de tendencia⁵. Por otro lado, en el mismo período disminuye la proporción de gasto destinada a los jóvenes y a la categoría de servicios del empleo, mientras aumenta la proporción de gasto orientado a los minusválidos (gráfico 3).

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

5. La importancia del gasto en la categoría de ayudas al empleo se afianza tanto en términos absolutos como relativos, alcanzando a partir de 1999 proporciones superiores al 50% del total de gasto activo.



Fuente: Perspectivas del empleo OCDE y elaboración propia.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LAS AYUDAS A LA CONTRATACIÓN EN EL SECTOR PRIVADO EN ESPAÑA

			2000	2001-03
Contratos formativos: - prácticas - formación	antes de 1993 ▽ 75% cuota 90-100% cuota			
Contratación indefinida de jóvenes	1985-88 < 26 años ▽ 50% cuota	1997-99 < 30 años 40% cuota 2 primeros años	< 30 años cuota 24 meses (+5% mujeres)	
Contratación indefinida de mayores de 45 años	antes de 1997 400.000-500.000 ptas. ▽ 50% cuota	1997-99 cuota 2 primeros años ▽ 50% resto	▽ 50% cuota 1º año 45% resto (+10% mujeres)	- Entre 46 y 55 años cuota 1º año - Entre 56 y 65 años cuota 1º año (+10% mujeres)
Contratación indefinida de mujeres	antes de 1997 500.000 ptas.	1997-99 cuota 2 primeros años	▽ 35% cuota 1º año 30% cuota 2º año	▽ 25% cuota (16-45 años) ▽ 35% cuota (2 primeros años)
Contratación indefinida de parados de larga duración (2001-03 parados + 6 meses)	antes de 1997	1997-99 cuota 2 primeros años	▽ 50% cuota 1º año 45% cuota 2º año (+10% mujeres)	▽ 20% cuota 2 primeros años (+10% mujeres)
Conversión en indefinidos contratos formativos	antes de 1997 550.000 ptas.	1997-99 cuota 2 primeros años	▽ 20% cuota 2 primeros años	▽ 25% cuota 2 primeros años
Conversión en indefinidos contratos de relevo y sustitución	antes de 1997 50% cuota	1997-99 cuota 2 primeros años	▽ 20% cuota 2 primeros años	▽ 25% cuota 2 primeros años
Contratación indefinida de minusválidos	antes de 1999 500.000 ptas. ▽ 70-90% cuota		650.000 ptas. cuota ▽ 70-90%	650.000 ptas. cuota ▽ 70-90%

La "cuota" se refiere a las bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo.

2. EVOLUCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO

El INEM fue creado en 1978 como un modelo de Servicio Público de Empleo con una estructura centralizada e integrada, teniendo a su cargo las siguientes funciones⁶:

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

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

La transformación del SPE en España puede resumirse en dos grandes cambios: la ruptura del monopolio del INEM en el ámbito de la colocación y el proceso de descentralización desde el INEM hacia las Comunidades Autónomas.

En 1994 se lleva a cabo la primera gran transformación del SPE en España, una reforma que supone el fin del monopolio del INEM en el ámbito de la colocación. La reforma apuesta por una línea de apertura progresiva hacia mayores ámbitos de actuación para las iniciativas privadas, tanto en materia de colocación como de prestamismo laboral (Casas y Palomeque, 1994 y Rodríguez-Piñero, 1994).

Se autoriza la existencia de agencias de colocación sin fines lucrativos y se permite la actividad de las empresas de trabajo temporal. Los objetivos son hacer más transparente y operativo el mercado de trabajo y permitir que el SPE concentre su actividad en los colectivos más desfavorecidos del mercado de trabajo.

Con la mencionada reforma, además de perder el carácter exclusivo como único agente autorizado para la intervención en el mercado de trabajo, pierde tam-

6. Una estructura integrada implica que las funciones que puede desempeñar el SPE las lleva a cabo el mismo organismo y que están perfectamente conectadas. Las funciones principales son la intermediación y colocación, la aplicación de las políticas activas y la gestión de las prestaciones por desempleo.

bién su carácter obligatorio. Los empresarios ya no tienen la obligación de contratar a través del INEM. Sin embargo, persiste la obligación de inscribirse en el INEM para los trabajadores que solicitan un empleo.

La transformación de la estructura de gestión e intervención del INEM en el mercado de trabajo, incluye además de la apertura a nuevos intermediarios, la colaboración con otras instituciones para desarrollar sus funciones. Podemos distinguir tres actores en este nuevo marco (Rodríguez-Piñero, 1994 y CES, 1996):

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

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

2) El segundo actor que se deriva de la reforma del SPE son las agencias de colocación sin fines lucrativos, pues subsiste la prohibición para las agencias con finalidad lucrativa. Dichas

agencias colaborarán con el INEM en la intermediación en el mercado de trabajo.

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

La segunda gran transformación del SPE en España es el proceso de descentralización desde el INEM hacia las Comunidades Autónomas. Se inició con los traspasos de la gestión de la formación ocupacional (FPO)⁷ a partir de 1992 y finalizando en 1999 y se completa con el traspaso de la ejecución de la totalidad de las políticas activas de mercado de trabajo.

Tal es el caso de Cataluña y Galicia, aprobándose en 1997 el traspaso de la gestión del INEM que es efectivo desde el 1 de enero de 1998⁸. Entre 1999 y 2001 se amplía el traspaso a Canarias, Navarra, Comunidad Valenciana, Madrid, Asturias, Extremadura, Castilla-León, Baleares, La Rioja y Cantabria. Finalmente, entre

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

8. Para una descripción de los traspasos ver la Memoria del CES de 1997 (pp. 306-308).

2002 y 2003 se completan los traspasos a Aragón, Castilla-la Mancha, Murcia y Andalucía.

Dicho proceso supone una redefinición del SPE que establece un modelo único y estatal de carácter gratuito, descentralizado y gestionado por las CC.AA. Por tanto, en la actualidad el Sistema Público de Empleo se compone del Servicio Público de Empleo Estatal (INEM) y de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias. El primero mantiene la gestión de la protección por desempleo, mientras que las CC.AA. gestionan las políticas activas.

Los principales retos son acercar los gestores de la política de empleo a los beneficiarios de la misma, perfeccionar la gestión de las políticas de mercado de trabajo y promover una mayor participación de los agentes sociales de forma tripartita y paritaria en los correspondientes órganos de representación.

El objetivo es lograr una actuación integrada entre la Administración Central, la Autonómica y la Local, haciendo compatible el elenco de medidas activas aplicado tanto a nivel autonómico como local y evitando en lo posible duplicidades. Todo ello además, asegurando la coordinación y la cooperación entre las distintas administraciones, con el objeto de garantizar la consecución de un sistema de información nacional gestionado por el INEM⁹.

Las Comunidades Autónomas completan a su vez los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) con sus propios planes territoriales de empleo. Este hecho nos ayuda a definir un modelo mixto de descentralización donde coexisten una política nacional integrada con unas políticas complementarias llevadas a cabo por los gobiernos autonómicos.

El balance de la labor de intermediación del INEM requiere del análisis de las colocaciones gestionadas y su peso en relación a las colocaciones totales y los puestos de trabajo ofrecidos para gestión por parte de los empresarios¹⁰. La tabla 1 nos muestra el alcance de las actividades de colocación del INEM en el período 1985-2002.

La primera conclusión que se desprende de los datos analizados es la escasa incidencia en el ámbito de la colocación que ha tenido y sigue teniendo el Servicio

9. Un informe del CES de enero de 2000 sobre la movilidad geográfica alerta de la falta de conexión entre el INEM y el SPE de las CC.AA que lo tienen transferido. Este hecho provoca que determinadas ofertas queden sin cubrir. Precisamente, el proyecto del Sistema Integrado de información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) pretende coordinar de forma adecuada a los distintos actores del sistema público de empleo. En este sentido cabe destacar la firma de convenios de colaboración entre el INEM y el SPE de distintas CC.AA. (Asturias, Canarias, Catalunya, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid y Navarra) para coordinar la gestión del empleo y de la formación profesional con la protección por desempleo.

10. Las colocaciones totales se definen como la suma de las colocaciones gestionadas más las colocaciones comunicadas por los empresarios al SPE.

Público de Empleo de nuestro país¹¹. No obstante, cabe destacar la recuperación en la tasa de colocaciones gestionadas respecto a las colocaciones totales (cuota de mercado) a partir de 1996, aunque en los últimos años parece haberse frenado dicha tendencia (tabla 1). El hecho de que una parte de los puestos de trabajo ofrecidos para gestión se deriven del requisito para acceder a bonificaciones y subvenciones de determinados contratos incentivados resta efectividad a la actuación del SPE¹².

Una segunda conclusión es que la eficacia del SPE medida como la proporción entre colocaciones gestionadas y puestos de trabajo ofrecidos para gestión aumenta de forma considerable a partir de 1992, aunque en los últimos años registra un descenso (tabla 1). En nuestra opinión este hecho puede responder a dos factores: por un lado, a una falta de adecuación entre la oferta y al demanda de trabajo (perfiles y requisitos formativos distintos) lo que redundaría en un desajuste en el mercado laboral que se traduce en un aumento en el número de puestos de trabajo pendientes de cubrir. Por otro, al proceso de transferencia de competencias del INEM hacia las Comunidades Autónomas que puede implicar (aunque sea de forma transitoria) una falta de conexión entre INEM y los SPE autonómicos.

En tercer lugar, el número de colocaciones gestionadas se ha disparado a partir de 1995 y supera con creces al anterior período expansivo. Entre 1985 y 1990 apenas varían mientras que entre 1995 y 2002 se produce un salto que supone multiplicar casi por tres el número de colocaciones gestionadas (tabla 1).

Por último, destacar el avance de las mujeres en las colocaciones gestionadas cuya proporción supone ya el 50%, cuando a principios de la década de los 90 apenas suponía el 30%. Además, la tasa femenina de colocaciones gestionadas respecto a las colocaciones totales (cuota de mercado) es superior a la masculina desde 1995 (tabla 1). Dichas conclusiones pueden fundamentarse en:

- a) el ciclo económico expansivo iniciado en la segunda mitad de la década de los años 90 y la progresiva y creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo,
- b) las reformas llevadas a cabo en el funcionamiento del Servicio Público de Empleo.
- c) el carácter prioritario otorgado al colectivo femenino en la estrategia de empleo de la Comisión Europea derivada de la Cumbre de Luxemburgo, lo que implicará una mayor atención hacia las mujeres por parte del Servicio Público de Empleo en el ámbito de su labor de intermediación en el mercado laboral.

11. La incidencia es mayor en los países de la Unión Europea con una media en los últimos años de entre el 25% y el 30%.

12. Los puestos de trabajo ofrecidos para gestión no comprenden especificación nominal y por tanto, pueden ser cubiertos por cualquier trabajador apto para el puesto de trabajo de que se trate.

TABLA 2. INDICADORES DE LA ACTIVIDAD DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y COLOCACIÓN DEL SPE EN ESPAÑA

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Puestos ofrecidos para gestión (1)	583	629	647	721	762	684	599	459	394	534	952	1546	1555	1854	2790	2648	2691	2632
Colocaciones gestionadas (1)	470	481	486	530	560	506	439	354	344	494	875	1498	1509	1737	2548	2332	2329	2256
%col gest/col tot	18	16	14	14,2	13	9,8	8,6	7,5	7	8,3	11,3	17,4	15,3	15,2	19,8	17,1	17,1	16,4
%puestos ofrecidos gestión/col tot	22	20,8	18,4	19,4	17,6	13	11	9,7	8	9	12,5	18	15,8	16	21,7	19,4	19,8	19,1
%col gest/puestos ofrecidos gestión	80	76	75	73	85	73	73	77	87	92	90	96	97	93	91	88	86	85
%col gest mujer/col gest tot	10	14	16	18,8	24,6	28,4	32,3	33	33,1	35,2	37,3	39,7	42,1	43,5	45,8	47,5	49,6	49,5
%col gest/col tot (masculinas)	21,6	18,4	16,1	16,2	14,2	10,4	8,8	7,6	7,4	8,5	11,2	16,8	14,5	14,2	18,1	15,5	15,1	14,6
%col gest/col tot (femeninas)	7,8	8,7	8,4	9,3	10,1	8,4	8,2	7,2	6,3	8	12,1	18,3	16,7	16,8	22,1	19,2	19,7	18,7

Fuente: INEM. Estadística de Empleo y elaboración propia.

(1) Los datos están expresados en miles.

3. CONCLUSIONES

La estrategia de política de empleo en España se ha orientado de forma clara desde la segunda mitad de los años 90 hacia un incremento del gasto activo en detrimento del gasto pasivo.

La mayor importancia otorgada a las políticas activas en los últimos años podemos explicarla en base a la conjunción de tres factores:

- 1) la reforma del sistema de prestaciones por desempleo introducida a partir de 1992.
- 2) la coyuntura económica favorable en el período 1995-2000.
- 3) los compromisos europeos adquiridos por España a raíz del Consejo de Luxemburgo (1997) y reforzados en el Consejo de Lisboa (2000).

El gasto en políticas activas en España se ha incrementado de forma notable en el período 1985-2002 (pasando del 0,34% al 0,83% del PIB). Aún así sigue estando por debajo de la media europea (0,83% frente al 1%)¹³. Nuestro país presenta una pauta de gasto activo caracterizada por un marcado comportamiento cíclico y con una estructura que podemos denominar de ida y vuelta (ayudas-formación-ayudas). Estos hechos nos llevan a situar a España en el enfoque tradicional de la política activa (grandes programas centrados en los ejes de formación y ayudas al empleo) y con un bajo nivel de importancia otorgado a las políticas activas en el contexto europeo.

La necesidad de reducir la temporalidad condiciona desde la reforma de 1997 la estructura del gasto activo hacia el eje de ayudas al empleo, siendo el fomento de la

estabilidad del empleo uno de los principales objetivos de la política activa. Sin embargo, la tasa de temporalidad en España apenas se ha reducido en los últimos años, pasando del 33,5% en 1997 al 31% en 2002 (teniendo en cuenta la corrección metodológica de la EPA).

Respecto a la evolución de las políticas activas hemos constatado un aumento en su nivel de importancia, especialmente desde 1997, a lo cual ha contribuido sin duda, la menor necesidad de recurrir al gasto pasivo debido al período de expansión económica.

Finalmente, una integración de las funciones del SPE más teórica que real, unida a una desconfianza de los demandantes de empleo y de los empresarios hacia el INEM (que parece continuar en relación a los Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas) como intermediario eficaz en el mercado de trabajo, explicaría sus pobres resultados como agente de colocación (una media del 16,8% en la "cuota de mercado" durante el período 1996-2002)¹⁴.

En este sentido, la falta de coordinación entre las propias oficinas del INEM y entre éstas y los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas (agravada por el traspaso de la gestión de las políticas activas pero no de las pasivas) dificulta que la información sobre ofertas y demandas de empleo circule de forma fluida por todo el país. La transformación del SPE ha conducido a una estructura integrada pero de forma parcial, ya que se traspasan las funciones de colocación y la gestión de las políticas activas a las CC.AA. pero el INEM sigue manteniendo la gestión del sistema de protección al desempleo.

La puesta en marcha del Sistema Integrado de información de los Servicios Públicos de Empleo, así como una más estrecha colaboración entre el INEM y los SPE autonómicos pueden contribuir de forma notable a un mejor ajuste entre oferta y demanda.

El énfasis en flexibilizar el mercado de trabajo como solución a los problemas de generación de empleo de la economía española ha restado esfuerzos durante la mayor parte del período analizado al desarrollo de las políticas activas. Además, los efectos negativos del excesivo nivel de contratación temporal en España (precariedad y segmentación del mercado de trabajo, menor crecimiento de la productividad, dualización del proceso de formación de salarios y el desequilibrio financiero del INEM como con-

13. La diferencia respecto a la media europea en el año 2002 es mucho mayor si consideramos el gasto activo ponderado por la tasa de paro (7,3 frente al 13). Por tanto, aunque el grado de esfuerzo en políticas activas ha aumentado en los últimos años, España sigue estando a la cola de los países europeos.

14. Por tanto, aunque una gran mayoría de los demandantes de empleo utilizan el INEM como principal método de búsqueda (92% en 1990 y 88% en 2000), pero no de forma excluyente, solo un pequeño porcentaje se coloca a través del mismo. La utilización de métodos informales (medios de comunicación, amigos y parientes) resulta más eficaz para la obtención de un empleo.

secuencia del exceso de rotación laboral)¹⁵ han contribuido a limitar aún más si cabe el efecto de las medidas activas.

La tímida reducción de la tasa de temporalidad desde la reforma de 1997 no parece justificar la gran cantidad de recursos destinados al conjunto de medidas de fomento de la contratación indefinida. Por tanto, el nivel de temporalidad está afectando a la estructura de la política activa en España. Este hecho detrae recursos para otro tipo de medidas que parecen tener una mejor relación coste-beneficio y lo que es más grave, sin que mejore el problema que se pretende resolver.

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

Por tanto, el alcance de las políticas activas en España puede verse condicionado por dos grandes factores:

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

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

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

4. BIBLIOGRAFÍA

- CASAS, M.E. Y PALOMQUÈ, M.C. (1994): "La ruptura del monopolio público de colocación: colocación y fomento del empleo". *Relaciones laborales 1994 I* nº 6/7, pp. 236-253.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1998): *Economía, Trabajo y Sociedad. España 1997. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, CES, Madrid.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2000): *La movilidad geográfica. Colección Informes*. Madrid.
- GARCÍA PEREA, P. y GÓMEZ, R. (1993): "Aspectos institucionales del mercado de trabajo español en comparación con otros países comunitarios". *Boletín Económico del Banco de España* (septiembre 93), pp. 29-47.
- INEM: *Estadística de Empleo*. Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO (varios años): *La política de empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*, MTAS, Madrid.
- OCDE (1990): *Labour Market Policies for the 1990s, Versión española en MTSS* (1991), Madrid.
- OCDE (varios años): *Employment Outlook*, OCDE, París.
- NOVELLA, J. (1995): "Mundialización, competitividad, comercio internacional, política industrial y empleo". *Afers Internacionals*, núm. 29-30, pp. 89-95. Fundació CIDOB.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.C. (1994): "Público y privado en el mercado de trabajo de los 90", Universidad de Huelva.