



EL SISTEMA SOCIAL ESPAÑOL EN UN MARCO DE FLEXISEGURIDAD. Análisis comparado de algunas experiencias europeas y lecciones

RESUMEN EJECUTIVO

RESPONSABLE: SANTOS MIGUEL RUESGA BENITO

Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TIN/1902/2009, de 10 de julio (premios para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS-)

La Seguridad Social no se identifica con el contenido y/o conclusiones de esta investigación, cuya total responsabilidad corresponde a sus autores.

EL SISTEMA SOCIAL ESPAÑOL EN UN MARCO DE FLEXISEGURIDAD.

Análisis comparado de algunas experiencias europeas y lecciones para el caso español

Proyecto de investigación premio FIPROS 2009

Dirigido por:

Santos Miguel Ruesga Benito, Universidad Autónoma de Madrid

Equipo de Investigación compuesto por:

Domingo Carbajo Vasco, Agencia Española de Administración Tributaria,

Valeriano Gómez Sánchez, Instituto Universitario Ortega y Gasset,

Julimar da Silva Bichara, Universidad Autónoma de Madrid,

Sandro Eduardo Monsueto, Universidad de Goiás (Brasil) y

Manuel Pérez Trujillo, Universidad Autónoma de Madrid



Resumen ejecutivo

Podíamos, a la manera marxiana, decir “que un fantasma recorre Europa, es el fantasma del desempleo” y no estaríamos muy lejos de señalar, lo que se considera como el problema más grave social y, por ende, económico de las economías occidentales en estos momentos, producto directo de la crisis sistémica que las mismas vienen padeciendo desde, aproximadamente, el verano de 2008 y que ha supuesto que en la Unión Europea el paro alcance la cifra de 23 millones de trabajadores.

En principio, parecería, de escuchar simplemente la opinión popular, las encuestas y los comentarios de los medios de comunicación, que la única finalidad de cualquier Política, laboral o no, en estos momentos, sería lograr una reducción de la tasa de paro y que, en consecuencia, aquellas sociedades (caso, por ejemplo, de Alemania donde, incluso tras la recesión, el porcentaje de desempleo es menor que hace cinco años) donde los niveles de desempleo fueran reducidos, deberían ser imitadas.

Ahora bien, inmediatamente surgen las cualificaciones y los matices, empezando por los debates acerca de cuál es el nivel óptimo de paro, de la medición del mismo, del tipo de protección social de los desempleados, de la calidad de trabajo de las personas empleadas, etc. y siguiendo por las discusiones acerca de si relevante es centrar el éxito en el mercado de trabajo, de manera exclusiva, en el porcentaje de población desempleada o en un concepto más amplio, aunque más arduo de medir como es la “empleabilidad”, pues también resulta evidente que el porcentaje de paro no es sino un ratio entre los desempleados y la población activa, por lo cual, puede ser tan importante para la mejora del mercado de trabajo aumentar esta última como reducir el desempleo.

De esta forma, la doctrina de la OCDE y, en general, las nuevas corrientes de la Economía Social consideran que tan relevante es obtener un nivel reducido de paro como una alta tasa de población activa, aunque solamente sea porque ambos factores parecen interrelacionados y que resulta más flexible y con capacidad de reacción ante las futuras crisis una población activa en diferentes situaciones de empleo, el factor de la “empleabilidad”, es decir, la capacidad de una persona para trabajar durante su vida laboral, a lo largo de su vida y adecuadamente cubierta por una red de protección social, en períodos de inactividad que intentar, a cualquier costa, la salida de un número de

significativo de trabajadores de la situación estadística de “desempleo”, si con ello no aseguramos una capacidad de la población empleada en un momento dado para no caer, rápidamente, en situaciones de precariedad, empleo parcial, mecanismos cuasi-públicos de trabajo temporal, jubilaciones anticipadas, etc.

De hecho, uno de los grandes éxitos de la “flexiseguridad” es que, al parecer, permite obtener los dos objetivos: alto porcentaje de población activa sobre la población total de cada país, incluyendo la capacidad para recuperar tales niveles tras circunstancias puntuales de crisis económica y bajos niveles de desempleo, entre otros factores, porque pone el énfasis en la idea de “empleabilidad” y de activación de mano de obra, en este último supuesto, no sólo de los desempleados, sino de todo tipo de población “inactiva”: discapacitados, trabajadores en baja por enfermedad, jubilados anticipados, etc.,

En la investigación que aquí se presenta, cuyo proyecto fue galardonado con un premio FIPROSS 2009, aborda el estudio detallado de una serie de instrumentos de protección social que constituyen una buena parte de los contenidos de “seguridad”, componentes de los denominados modelos de “flexiseguridad”, en dos de los países de la UE considerados paradigmáticos en la praxis de estos modelos de organización de los sistemas socioeconómicos. En este resumen ejecutivo se recogen las principales conclusiones a las que ha llegado el estudio así como diversas recomendaciones, entremezcladas en el texto, que derivan de dichas conclusiones.

Si bien la finalidad fundamental de la investigación es evaluar la posible aplicación a España del denominado modelo de “flexiseguridad” del mercado de trabajo, cuyas características se reconocen en dos Estados miembros de la UE: Dinamarca y los Países Bajos, los autores plantean, previamente, algunas restricciones para el logro de este fin.

En principio, porque los rasgos de la “flexiseguridad” no son totalmente comunes a las dos naciones citadas, al existir diferencias significativas en las Políticas Laborales que aplican y en su intensidad; en segundo lugar, porque la variabilidad y la diversa forma de coordinar los diferentes instrumentos de estas Políticas Laborales es una constante en los dos Estados, constituyendo, precisamente, esta adaptabilidad a los diferentes entornos socio-económico-tecnológicos una de las características del modelo y, en tercer término, porque la puesta en equivalencia de las tres realidades no puede medirse exclusivamente desde la obtención de una determinada cifra o porcentaje

de desempleo, ya que ni tal comparación es realista, ni lograr un porcentaje de paro puede conceptuarse como la medida exclusiva a la hora de evaluar el éxito o el fracaso en el mercado de trabajo.

Es más, nuestra investigación identifica el modelo de “flexiseguridad”, como aquel que, combinando dos grandes bloques de Políticas Laborales: el componente “seguridad” y la vertiente de “flexibilidad”, logra que los sujetos en condiciones de trabajar (entendidos estos en sentido amplio, pues el modelo desea abarcar a colectivos potencialmente arduos de colocar: minorías étnicas, discapacitados, ex-reclusos, etc.), ocupen durante el mayor tiempo posible un puesto de trabajo competitivo y adecuado a su formación y si, cualquiera que sea la causa, no están trabajando, la duración de esta situación sea la menor posible, dedicándose el sistema a formar y a preparar al “inactivo” para adquirir un nuevo puesto de trabajo.

En suma, no es el logro de un determinado porcentaje de paro el óptimo del modelo de “flexiseguridad”, sino la empleabilidad y adaptabilidad de la mano de obra a lo largo de su vida activa, generando capital humano de forma continua.

Ahora bien, aun reconociendo que las dos vertientes: flexibilidad y seguridad son necesarias, se coordinan y retroalimentan en el modelo, nuestro trabajo restringe su ámbito, fundamentalmente, al estudio de la variable de “seguridad”, es decir, al logro de unas rentas mínimas para los desempleados y/o inactivos en combinación con Políticas Activas de Mercado de Trabajo, con el resultado conjunto de altas tasas de empleo y reducidas tasas de pobreza en las dos naciones que, paradigmáticamente, representan el modelo: Dinamarca y Holanda.

Tras describir y analizar los diferentes componentes de la Política de Seguridad Empleabilidad, nuestro estudio analiza diversas fuentes estadísticas que informan sobre tales componentes, su relevancia cuantitativa, su administración y sus características.

Después de repasar las mencionadas fuentes, centradas en diferentes Bases de Datos de Políticas Laborales y Sociales (no siempre fácilmente distinguibles), así como sus restricciones, se opta por utilizar para el estudio comparativo de los componentes de “seguridad” la fuente estadística SEPPROS, comentando sus características y los diferentes componentes de la “seguridad” que se incluyen en nuestra investigación.

Con ello, se pretende conocer con cierto detalle las características de los sistemas sociales de los tres países analizados: España, Dinamarca y Holanda; proporcionando una adecuada información sobre las prestaciones que integran el componente “secu” de la “flexiseguridad”.

A continuación, el objetivo básico del Capítulo III de la investigación estriba en profundizar en el concepto de “flexiseguridad” enunciado en el Capítulo anterior.

Se establece que el citado concepto reúne tres elementos del mercado de trabajo:

1. Reducidos niveles de desempleo y su contrapartida de altas tasas de actividad.
2. Flexibilidad en la entrada y salida del mercado de trabajo.
3. Protección social significativa para empleados e inactivos.
4. Políticas activas orientadas a mejorar la “empleabilidad” tanto de ocupados como de parados, pero especialmente de estos últimos.

Nuestro análisis se centra en el tercer y cuarto componentes, la medida de la “seguridad” del modelo y, seguidamente, comenta el conjunto de Políticas Públicas que la integran, fundamentalmente, en el área de la protección social, pero también Políticas Laborales Activas que coadyuvan al logro de esta finalidad.

Asimismo, se diferencia el concepto de “flexibilidad” que se articula en el modelo, de la visión individual y neo-liberal de la “flexibilidad” de los mercados de trabajo, propia de otros países, caso de los Estados Unidos, y se continúan desarrollando los contenidos del componente “seguridad” del modelo.

Estos contenidos se centran en lograr una red de protección social para los trabajadores desempleados o en situaciones de precariedad que permita, durante esta situación transitoria, mejorar la cualificación de la mano de obra.

Se analizan las dos grandes Políticas de mercado de trabajo que forman parte del modelo de “flexiseguridad” o “flexicuridad”, estableciéndose que, en la vertiente de “flexibilidad”, hay dos variantes: la externa (durante la entrada y en la salida del mercado de trabajo) y la interna (durante la permanencia en el puesto de trabajo) y en los instrumentos de la “secu”, aparecen otros dos aspectos relevantes: en el empleo y en la Política de Rentas.

Dadas las restricciones de tiempo y espacio de nuestra investigación, nos fijamos en la Política de Rentas.

Por último, se explicita que lo relevante es cómo este elenco de Políticas obtiene resultados en el mercado de trabajo, no solo en el empleo, sino en la productividad, en los salarios y, últimamente, en los niveles de desarrollo de las naciones que aplican las políticas de “flexiseguridad”.

Analizando el gasto total y el gasto per cápita por funciones de gasto social en términos SEEPROS, emerge una cierta visión, de carácter general, sobre las diferentes partidas que integran la Red Social de la “seguridad” en nuestro modelo:

- El nivel de gasto social, medido en diferentes formas: en cuantías absolutas, en porcentaje sobre el PIB, per cápita, en relación a la media del entorno UE-15 y UE-25, respecto a las medias españolas, etc., es muy alto. España necesita un gran recorrido y, lógicamente, muchos años para alcanzar este nivel de gasto social; es más, no se trata sólo del estado actual de protección social logrado en Dinamarca y Holanda, el cual, al fin y al cabo, supone una renta mínima en dinero o en especie para su población residente, sino del hecho de que a lo largo de muchos años, esta relevancia del gasto social ha sido una constante en los dos países: Dinamarca y Holanda.
- Se anotan, sin embargo, significativas diferencias en los componentes sociales que integran la red de protección en Dinamarca y en Holanda; así, para empezar por los valores absolutos, mientras que en Dinamarca la participación del gasto social en el PIB sigue aumentando, en Holanda existe un agotamiento de la misma y una tendencia a la reducción de sus porcentajes sobre el PIB desde el inicio del siglo XXI.
- Más significativo que los valores absolutos de la protección social y el que representan las partidas sociales sobre el PIB en cada uno de los Estados analizados, resultan las cantidades percibidas por cada uno de los beneficiarios del gasto social, especialmente, si consideramos que las poblaciones danesa y holandesa son muy inferiores a la española y que su densidad poblacional es muy superior. De esta forma, los sujetos que se benefician en estos dos países de la protección social (excepto en materia de prestaciones por desempleo), reciben en términos PPA una seguridad social muy superior al caso español,

permitiéndoles la conservación de una renta per cápita durante los períodos de “distress” personal muy importante.

- Se indica una tendencia en los últimos años a, por un lado, incrementar los sistemas mixtos de protección social tanto en Dinamarca como en Holanda, especialmente, en el primer país. Asimismo, hay que destacar la significativa participación de las entidades locales en la aplicación y creación de redes de protección social en los Países Bajos, a lo cual, seguramente, coadyuva la escasa dimensión del país, su alta densidad de población y la homogeneidad del número de habitantes de los diferentes municipios neerlandeses que permiten una distribución muy homogénea de la población a lo largo del territorio y facilita, asimismo, la movilidad de la mano de obra y el seguimiento individualizado de la misma.
- Dentro del área de “seguridad” los niveles de protección, la estructura organizativa, las formas de financiación y las instituciones que las gestionan son muy diversas entre las tres naciones que analizamos en el informe; es más, han ido alterándose a lo largo de la historia, especialmente, en Holanda y no puede decirse que responden a un patrón común.
- Aun con las dificultades inherentes a identificar e individualizar las fuentes de financiación de las que se nutren las diversas partidas de protección social analizadas en este trabajo, hay dos rasgos importantes a considerar: la presión fiscal en Dinamarca y en Holanda es, consistente y comparativamente, superior a la española a lo largo del período considerado (desde la década de los 80 del siglo XX) y supera, asimismo, a la media europea. Anótese, sin embargo, que en los últimos ejercicios tales niveles de presión tributaria no han crecido ni en Dinamarca, ni en Holanda.
- En otro orden de cosas, se indica la tendencia en partidas de protección social muy relevantes, los pagos por desempleo por ejemplo, a potenciar la incorporación del sector privado tanto a la financiación como a la gestión de las mismas, bien estableciendo que su financiación sea, exclusivamente, privada, bien favoreciendo que determinados niveles de protección superiores respondan exclusivamente a Fondos de origen privado, pagados mediante contribuciones de los trabajadores (potenciales beneficiarios) o de los

empresarios, bien mediante la introducción en la administración de las mismas de intereses privados o sociales, etc.

- Dos partidas significativas de la “secu”: las prestaciones por desempleo y jubilación vienen condicionadas por factores que escapan a consideraciones institucionales o ideológicas; así, el peso que en el nivel de protección social español tienen los pagos por desempleo dependen más del ciclo económico y de la existencia de un porcentaje de pago estructural muy significativo en nuestra patria durante los últimos ejercicios que de consideraciones políticas o decisiones de cambio de modelo; por el contrario, en Dinamarca y en Holanda la menor relevancia relativa del pago por desempleo total y parcial responde, en gran parte, a su menor tasa de paro, pero también a un intento consciente en los dos países de disminuir los períodos durante los cuales los desempleados reciben la prestación, porque lo esencial es reincorporarlos de cualquier manera al mercado de trabajo, esta filosofía conlleva también un nivel de protección per cápita del desempleado menor.
- Respecto a las protecciones de vejez y jubilación, son consideraciones de carácter demográfico (pirámide poblacional, esperanza de vida, etc.) y decisiones político-institucionales sobre la edad de jubilación y las facilidades o dificultades para gozar de fórmulas de jubilación anticipada, las que explican, en gran parte, las tendencias y volúmenes de estas partidas de gasto en las tres naciones consideradas en el informe. Ahora bien, descontadas estas circunstancias, tanto Dinamarca como Holanda ofrecen un nivel de protección superior per cápita y en prestaciones (tanto en dinero como en especie), si se comparan con el caso español.
- Los modelos de salud son, asimismo, muy diferentes entre los tres Estados considerados, destacándose la mayor relevancia de la gestión con medios privados daneses, así como una mayor elección en este país.
- La protección de la familia en supuestos como el de supervivencia, tras la muerte del trabajador que constituye la principal fuente de ingreso del núcleo familiar es muy superior y variada en Dinamarca y en Holanda que en España.

- Nuevamente, el grado de participación de las entidades locales en Holanda resulta muy significativo.
- También es interesante comprobar cómo en Dinamarca y en Holanda se consideran íntimamente, incluso desde una perspectiva organizativa, las relaciones entre Políticas Sociales y Políticas Laborales; de forma tal que, en muchos supuestos, da la sensación de que las prestaciones sociales se conciben como situaciones transitorias, tendentes a conservar la “empleabilidad” de la persona y reincorporarla lo antes posible en el mercado de trabajo, para lo cual se refuerza la relación administrativa, organizativa, temporal entre las dos Políticas.
- Resulta significativo el interés y relevancia puesto en las prestaciones sociales para los discapacitados y el cuidado de niños en Dinamarca y en Holanda. En los Países Bajos, las prestaciones por discapacidad, tanto la generada por razones laborales como la causada por razones naturales o de otro tipo, por ejemplo, accidentes están estructuradas para reintegrar, aun a situaciones de empleo especial, a los minusválidos, al considerarse a este colectivo como un potencial “activo” laboral, al que se necesita incorporar a la vida laboral: Tanto en Dinamarca como en Holanda, las prestaciones para la infancia, “childcare”, se dotan para facilitar el mantenimiento de la capacidad laboral y la reincorporación, en su caso, al mercado de trabajo de las madres jóvenes, destacándose en este terreno las prestaciones en especie: guarderías, trabajo a tiempo parcial, etc.
- En general, existe un claro efecto de reforzamiento entre la componente “flexi” y el elemento “secu” del modelo “flexicuridad”; de esta manera, la distinción entre Políticas Activas y Pasivas del mercado de trabajo y Políticas Sociales está muy difuminada en Holanda y en Dinamarca, estableciéndose marcos comunes, legislación y organizaciones administrativas para coordinarse a la hora de establecer e implantar estas políticas.
- Se observan significativas diferencias a la hora de exponer, medir y analizar las prestaciones sociales en los casos danés y holandés, es más que dudoso que los dos puedan ser vistos desde un prisma común.

El análisis de la distribución del gasto en políticas activas y pasivas, se enfrenta a algunas dificultades en la información estadística disponible, dado por un lado, el retraso en la publicación de las mismas en la fuente más homogénea, la OCDE y la heterogeneidad y lagunas en la información sobre otros aspectos relacionados con el gasto en estas líneas presupuestarias (tales como el número de afectados). Aún con ello, se pueden extraer algunas conclusiones al respecto, del análisis más en detalle realizado en el Capítulo V de esta investigación.

De lo expuesto en el Capítulo V se puede deducir que el esfuerzo que el Estado español ha venido realizando en los últimos veinte años en aras de mejorar la situación del mercado de trabajo se ha destinado, de modo más intenso a paliar los efectos del desempleo, situado casi sin excepciones en tasas de crecimiento muy superiores a la media europea y, desde luego, bastante por encima de las tasas correspondientes a los países aquí utilizados como referencia comparativa. Esto ha significado que la atención a las ALMP haya sido escasa, en términos comparativos, dejando lagunas importantes en la intervención pública en esta materia que tienen especial relieve en los momentos en los que se agiganta el volumen de desempleo. En este sentido, el menor volumen de desempleo que registran Dinamarca y Holanda les permite minorar los recursos destinados a políticas pasivas clásicas, por lo que, aun comparativamente hablando, la significación de las ALMP en el seno de las políticas laborales de estos Estados ha ido aumentando.

- Así pues, el país con menor entidad, en términos de porcentaje del gasto público y de porcentaje sobre la población activa, de las ALMP es España, además, la diferencia de rango entre las políticas pasivas y las activas es claramente favorable a las primeras, pues prácticamente aquellas casi triplican las segundas, a la altura del año 2008. Sin duda, los elevados niveles de desempleo estructural en España, con su impacto directo en el coste de las prestaciones, están detrás de este rasgo.
- En general, hablando del peso relativo del gasto en ALMP respecto del destinado a políticas pasivas, puede decirse que en Dinamarca el primero tiene, a la altura del año 2008, un mayor peso en el gasto público que las políticas pasivas, en contraste con lo registrado para Holanda y España, donde aún el gasto en políticas pasivas, en porcentaje del PIB, supera al ejecutado para las ALMP. No obstante, la tendencia hacia el descenso en el peso

relativo del gasto en laborales, en general y pasivas, en particular, en los últimos años constituye un rasgo común para los tres países.

- Del análisis de la distribución del gasto en ALMP por funciones se deduce la persistente orientación de la política española hacia la subvención del empleo (subvenciones y desgravaciones a las empresas) en detrimento de otras partidas, como las dedicadas a la financiación de los Sistemas Públicos de Empleo (intermediación) o de apoyo a la inserción laboral de la población con minusvalías. Incluso en aquellas partidas que tienen mayor relevancia en términos relativos, sobre el total del gasto, como puede ser el caso de la formación, cuando se las poner en relación con el volumen de personas a las que atiende la intensidad del gasto en España queda bastante por detrás del esfuerzo que realizan los dos países de referencia.
- Destacan, en Holanda, la significación de los instrumentos de creación directa de empleo y en Dinamarca, el porcentaje del gasto destinado a la formación, que ha disminuido en los últimos ejercicios.
- Las variaciones en la intensidad de las diferentes políticas analizadas en el Capítulo V revelan directamente que el modelo de “flexiseguridad” en España, pero también en los otros casos estudiados, está lejos de ser estable, habiendo variado la composición del gasto en políticas laborales en su conjunto y en su distribución según tipos de políticas, a lo largo de los años incluidos en los Anexos respectivos.

Para tener una visión completa de los diferentes modelos de “flexiseguridad” (o mejor de los niveles alcanzados) en cada uno de los tres países considerados, conviene también acercarse al contexto demográfico y laboral de cada uno de ellos e interpretar analíticamente las diferencias observadas entre ellos. Téngase en cuenta que la población y más en particular, las poblaciones activas, ocupadas y desempleadas, constituyen, bien en sí mismo como en su dinámica o en sus características estructurales, el elemento determinante no solo del flujo de ingresos que financia las políticas sociales y laborales, sino que también son la base para entender la evolución específica de este tipo de Políticas. Al tiempo que el valor o los cambios en los factores propios de cada sistema económico-

laboral son un buen indicador de los resultados que se derivan de la aplicación de los instrumentos que articulan el modelo de “flexiseguridad”.

En este sentido, y en términos macroeconómicos, el análisis desarrollado concluye en la necesidad de poner acorde el nivel de gasto social español, al menos con el alcanzado, en términos de gasto/PIB, por Dinamarca y Holanda allí cuando su nivel de renta per cápita alcanzó los niveles que ahora tiene la economía española. Si esto se asumiera así el recorrido a realizar por el erario público es de enorme magnitud, en torno a los diez puntos porcentuales de PIB, lo que no parece que vaya a acontecer en un momento próximo. A este respecto conviene recordar también cómo en los propios países padre del concepto de “Flexiseguridad” se vienen reduciendo la importancia relativa del gasto social y también del dedicado a las ALMP.

Si queremos, además, que la expansión del gasto social y del gasto en ALMP, actué sobre las variables económicas laborales que están en la base del crecimiento sostenido, habrá que desarrollar una estrategia selectiva priorizando funciones. En este sentido, se ha podido comprobar como la generosidad de determinado tipo de ayudas incluidas en el ámbito de la política social o de la política laboral, tiene un resultado positivo en la dinámica del crecimiento natural de la población, objetivo relevante, más cuando el rejuvenecimiento de la población procedente de la inmigración se está agotando. Lo mismo podríamos decir acerca del efecto positivo de ciertas funciones de la política social para continuar expandiendo la frontera de la actividad femenina.

Pero, adicionalmente, se observa que no solo la intensificación de ciertas políticas sociales y laborales tiene impactos positivos sobre la dinámica demográfica y laboral, sino que también pueden afectar en este sentido la intervención en otras parcelas de las políticas públicas como es la educación. El aumento del nivel de estudios terminados, particularmente incrementando la proporción de población con estudios secundarios terminados, puede constituir un factor decisivo para la expansión de la tasa de actividad.

El análisis empírico que hemos desarrollado en el Capítulo anterior tenía dos objetivos bien definidos. Por un lado, estimar cómo la “flexiseguridad”, entendida desde la vertiente de la seguridad, incide sobre la calidad del mercado de trabajo de España, Dinamarca y Países Bajos; por otro lado, el segundo objetivo es simular cuál sería el esfuerzo financiero en medidas de Política Laborales que

debería realizar España para alcanzar el mismo nivel de calidad del mercado de trabajo de los otros dos países considerados.

La "flexiseguridad", en el estudio empírico que los autores de esta investigación han realizado, se ha concretado desde el lado de la seguridad en los dos componentes típicos de las Políticas Laborales: a) las Políticas Activas de mercado de trabajo y b) desde la perspectiva de la renta (Políticas Pasivas).

El fundamento teórico de la relación entre medidas de seguridad en el mercado de trabajo y calidad se ha buscado en el modelo "matching", porque permite evaluar los diferentes efectos teóricos de las Políticas Laborales sobre el funcionamiento del mercado de trabajo.

Este modelo muestra que un incremento de los gastos en Políticas Activas del mercado de trabajo (sobre todo de los servicios de empleo y los gastos en formación) puede aumentar la eficiencia del mercado de trabajo, porque mejora el ajuste entre vacantes y parados, reduciendo la tasa de paro global.

Además, los citados gastos también ayudan a mantener la oferta efectiva de empleo, al reducir el riesgo de que los desempleados de larga duración y otros grupos de "outsiders" del mercado de trabajo abandonen la Población Activa, pasando a formar parte de la población desanimada o inactiva.

Este modelo también expone los efectos positivos de la prestación por desempleo sobre la productividad y el bienestar social. Una mayor prestación por desempleo permite a los trabajadores seleccionar mejor la calidad de los trabajos que estarían dispuestos a aceptar y, además, pueden formarse durante el período de tiempo en el que reciben la prestación.

Es decir, al reducir el coste de la búsqueda, los activos pueden buscar con más detenimiento un puesto de trabajo, aumentando sus exigencias en términos de salario, de calidad de los contratos y de nivel de productividad.

La evaluación empírica más consistente del impacto de los gastos en Políticas Activas de empleo sobre la dinámica del mercado de trabajo, y especialmente, sobre la tasa de desempleo aparece, asimismo, en los apartados anteriores de este Capítulo.

Las principales evidencias empíricas existentes en la literatura sobre los modelos con muchos países son ambiguas y poco robustas. Algunos estudios indican que el paro total crece, cuando los

gastos en Políticas Activas aumentan; otros, por el contrario, muestran una relación negativa, resultando una relación no significativa en un tercer grupo de estudios.

Otros análisis utilizan como variable explicativa la tasa de empleo. Ésta es una especificación mejor del mercado de trabajo, especialmente porque el efecto de las políticas de empleo sobre la tasa de desempleo puede subestimarse cuando las medidas afectan en la misma dirección al empleo y a la tasa de participación sobreestimarse cuando el efecto actúa en el sentido contrario.

Con relación a las Políticas Pasivas, la literatura empírica presenta resultados que relacionan un incremento de las prestaciones por desempleo con la tasa de paro, aunque en una magnitud muy modesta. La prestación por desempleo incidiría básicamente a través de dos canales: en primer lugar, al reducir la intensidad de búsqueda de empleo y, en segundo término, al aumentar el poder de negociación de los sindicatos, que tendrían una mayor capacidad de negociación cuando se incrementa el salario de reserva. Estos efectos en conjunto provocarían una presión alcista en el salario y, por ende, un incremento de la tasa de paro, aunque poco robusta.

Este resultado podría derivarse del hecho de que la prestación por desempleo puede estimular, al mismo tiempo, un aumento del paro y también una mayor tasa de actividad, puesto que, cuanto más generoso sea el sistema, mayor es el estímulo que tienen los trabajadores para participar activamente del mercado de trabajo; para que pueden percibir la prestación por desempleo.

Otros informes realizados para países individuales, a partir de series de tiempo, advierten de una posible causalidad bidireccional entre prestación por desempleo y tasa de paro. Es decir, se han encontrado evidencias de que la duración del desempleo puede ser un determinante del incremento de los beneficios de las prestaciones por desempleo, de forma que quizás tenga el propósito de preservar el nivel de bienestar social de la población.

La OCDE, por su parte, sugiere que tener una prestación por desempleo de duración limitada, sumada a mecanismos de estímulo a la búsqueda, la realización de un seguimiento de los esfuerzos de búsqueda de empleo y una mayor calidad de los servicios públicos de empleo tienden a acelerar el proceso de transición del desempleo a la obtención de un puesto de trabajo.

Una estrategia de flexiseguridad con éxito, por lo tanto, debe intentar equilibrar las diferentes medidas de seguridad, tanto en lo que se refiere a las del componente de renta como a los incentivos a

la activación de la búsqueda de empleo, para facilitar la transición hacia el empleo, mejorando el funcionamiento del mercado de trabajo.

En base a la literatura empírica y teórica, en nuestra investigación se ha estimado la relación entre Políticas de Seguridad y calidad del mercado de trabajo. Se han utilizado cinco variables para representar la calidad o la eficiencia del mercado de trabajo, éstas son: el nivel de productividad, la tasa de ocupación de la población en edad activa, el porcentaje de trabajadores asalariados con contrato temporal en cada país, y las tasas de desempleo total y femenino.

Las variables explicativas representan los gastos en Políticas Activas y Pasivas. Para evitar problemas de excesiva multicolinealidad entre las variables explicativas, se han evaluado tres modelos con diferentes variables de control: la tendencia, la relación capital/trabajo y el porcentaje de trabajadores en la industria.

Las estimaciones confirman un efecto positivo de las Políticas Públicas de mercado de trabajo sobre la eficiencia del mismo, tal y como se esperaba de la teoría y de las evidencias empíricas existentes en la literatura (mencionadas en apartados anteriores de este Capítulo) que sigue la filosofía del modelo *matching*.

En este caso, las Políticas parecen actuar, incrementado el dinamismo del mercado de trabajo e incentivando la tasa de ocupación, a través de mecanismos que facilitan el proceso de ajuste entre la demanda de las empresas y la oferta de trabajo por parte de los trabajadores.

En otras palabras, los resultados evidencian que las Políticas Laborales presentan efectos positivos sobre la eficiencia del mercado de trabajo, favoreciendo la creación de puestos de trabajo y aumentando el dinamismo y la tasa de ocupación.

Los resultados también muestran un efecto positivo de las Políticas de Empleo sobre la calidad del mercado de trabajo de los tres países, puesto que se observa:

- Un impacto negativo de las Políticas sobre la tasa de paro, tanto para el paro global como para el paro femenino.
- Pueden generar incrementos en el producto por horas trabajadas; resultado que coincide con la evidencia empírica existente en la literatura revisada anteriormente. En la filosofía del modelo *matching*, esto indicaría que un incremento de gasto público en Políticas de Empleo tendería a aumentar el interés de permanecer en el mercado de trabajo de

aquellos trabajadores en ocupaciones más productivas, llevando a un resultado neto de incremento de la productividad general de la economía.

- Por último, los resultados indican que el esfuerzo financiero en las Políticas de Empleo puede contribuir a la formación de relaciones más estables de trabajo.

En la segunda parte del análisis empírico que hemos realizado para concluir este proyecto, se trata de responder a la siguiente pregunta: ¿cómo sería el comportamiento de los indicadores de calidad y eficiencia del mercado de trabajo español, si el nivel de gastos públicos en Políticas de Seguridad en el mercado de trabajo fuese compatible con los observados en Dinamarca y en Países Bajos? Para contestar a esta pregunta, se utilizan los coeficientes estimados anteriormente.

En general, se observa que, para que España alcance un nivel de calidad del mercado de trabajo equivalente al de los dos Estados considerados en nuestro trabajo: Dinamarca y Países Bajos, el nivel de gasto necesario debería ser muy superior al efectivamente realizado a lo largo del periodo. Esto es verdad, según nuestro modelo, en todos los casos de las variables utilizadas.

Las simulaciones que utilizan las variables explicativas medidas en porcentaje del PIB por puntos de paro, manifiestan que España debería multiplicar por 3 el gasto público en Políticas de Empleo, si quiere alcanzar el nivel de calidad de las relaciones laborales de las otras dos naciones consideradas.

Este resultado parece razonable, si tenemos en cuenta que el análisis empírico y las simulaciones están realizados con datos del periodo 1990-2007, es decir, antes del impacto de la crisis sistémica en las Políticas Activas y, en particular, Pasivas del mercado de trabajo.

Las simulaciones que utilizan el gasto público en porcentaje del PIB, aplicadas en nuestro modelo para explicar la tasa de paro global y femenina arrojan unas simulaciones que también muestran la necesidad de incrementar el esfuerzo financiero español, si se quiere alcanzar el nivel de calidad de las relaciones laborales de los países analizados en la investigación.

Estas valoraciones indican que el Estado español debería incrementar el gasto público en alrededor de un 50 por ciento, en proporción del PIB.

De otro lado, se observa una convergencia en los gastos simulados para los demás indicadores, aproximándose, a lo largo de los años, al efectivamente realizado en España al de las otras dos naciones.

Dicho resultado puede significar que los gastos españoles, no necesariamente deben acompañar el mismo nivel observado en los países de referencia en Políticas de "flexiseguridad", sino que debería situarse en un montante intermedio entre el actualmente realizado y un nivel de gastos simulado.

Más allá de ello, hay que pensar que las Políticas de Mercado de Trabajo no necesariamente producen efectos en el mismo periodo de su aplicación, con desfases temporales de algunos meses o años hasta que sus primeros efectos sean observados en la población objetivo.

En resumen, el estudio empírico realizado en este trabajo llega a dos conclusiones fundamentales. En primer lugar, que las Políticas de Seguridad aplicadas al mercado de trabajo pueden fomentar el aumento de la calidad, eficiencia y dinamismo de dicho mercado.

En segundo orden, como muestran las simulaciones realizadas, es necesario aumentar el nivel de gasto, medido en porcentaje del PIB por punto de desempleo, para lograr un nivel de calidad y de eficiencia similar al observado en los países de referencia en la aplicación de estas Políticas.