

Respuestas al desempleo desde lo local

23 de Noviembre 2017

Las políticas económicas contra el desempleo

Víctor Montuenga

(Universidad de Zaragoza)

**Instituto Municipal de Empleo
y Fomento Empresarial
Ayuntamiento de Zaragoza**



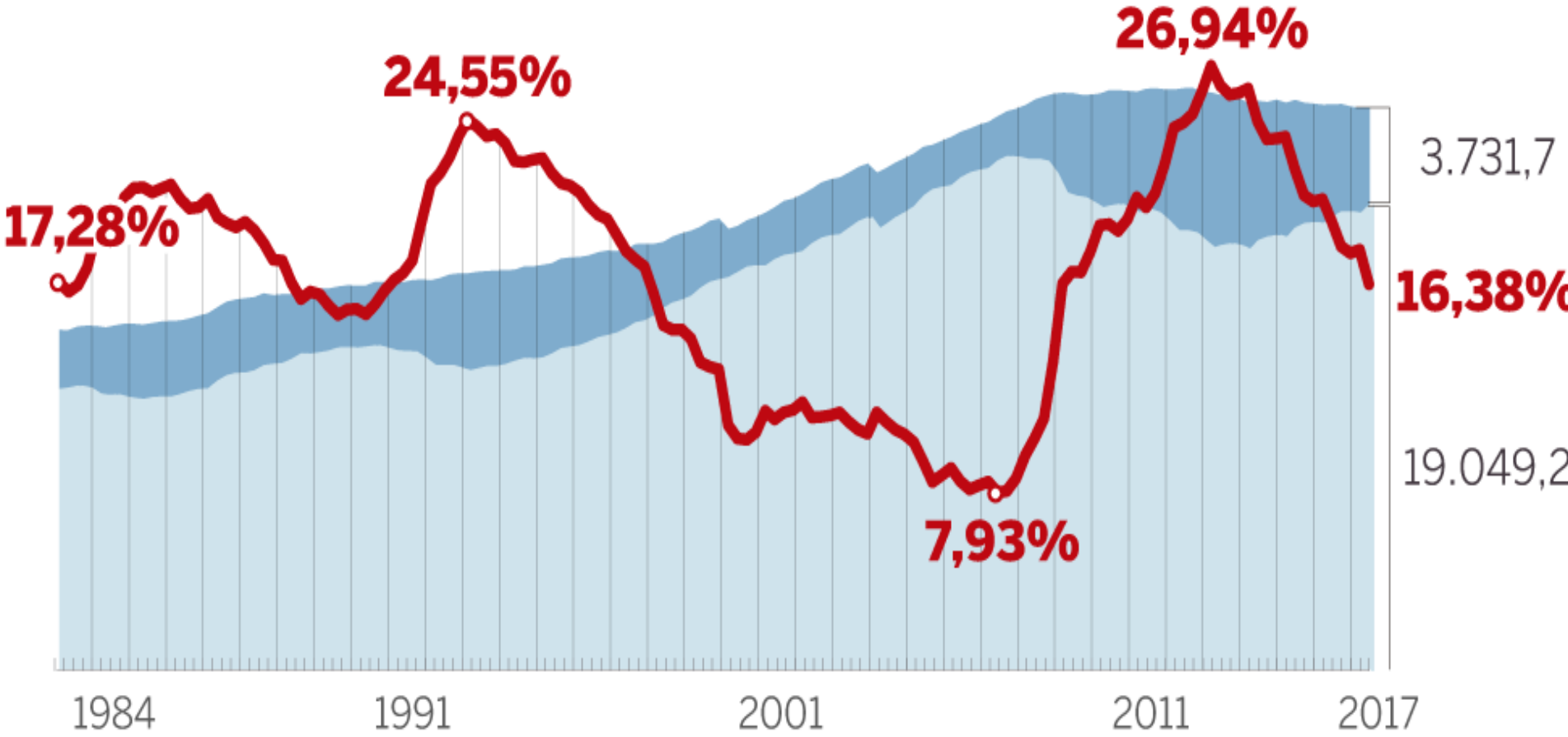
Estructura de la charla. Motivación

1. Método económico
2. Intervención del sector público en el mercado de trabajo
3. El modelo de búsqueda y emparejamiento
4. Las políticas activas del mercado de trabajo (PMAT). Actuación desde lo local

EL MERCADO LABORAL

■ Parados
■ Ocupados

— Tasa de paro, en % de la población activa



Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Método económico

¿Cómo luchar contra el desempleo?

- Visión económica de las relaciones laborales. Los modelos
- Conciencia en el ámbito académico económico de que las relaciones laborales son económicas/técnicas y también sociales
- Importancia del papel de las instituciones laborales (precisión)

Las políticas públicas de empleo

Participación del sector público

1) Regulación

2) Intervención en el mercado de trabajo

Políticas de reforma del mercado de trabajo

Políticas laborales

- **Políticas de empleo.**
- **Políticas de mercado de trabajo.**

Las políticas públicas de empleo

1) Regulación **Normativa nacional y supranacional**

2) Intervención en el mercado de trabajo

Políticas de reforma del mercado de trabajo: El Estado interviene creando y cambiando las reglas básicas de funcionamiento del mercado de trabajo. **Normativa nacional y supranacional**

El paro aparece por rigideces que dificultan los ajustes

Flexibilidad salarial: Políticas tendentes flexibilizar salarios

Flexibilidad cuantitativa: Medidas tendentes a facilitar la rotación laboral y el reparto de horas.

Actuaciones sobre las instituciones laborales: Cotizaciones a la SS; Sistema Protección al Empleo; Poder sindical; Eficacia, extensión y pervivencia de los convenios colectivos; Prestaciones por desempleo; SMI; Grado de competitividad de los mercados de bienes; etc.... **Corte (neo)-clásico**

Las políticas públicas de empleo

Intervención en el mercado de trabajo

Políticas laborales

El Estado interviene incentivando determinadas conductas (deseables) o desincentivando otras (perjudiciales)

– **Políticas de empleo.**

Son políticas de crecimiento económico. Se genera mayor producción y, como consecuencia, más empleo.

– **Políticas de mercado de trabajo.**

Son políticas que pretenden generar más empleo, dado el crecimiento económico.

- **Políticas activas.** Gasto dedicado a conseguir la vuelta al empleo de los parados.
- **Políticas pasivas.** Gasto dedicado al sostenimiento de rentas de los parados.

Las políticas públicas de empleo

Intervención en el mercado de trabajo

Políticas laborales

Políticas de empleo.

El paro surge por debilidad de la demanda de trabajo. La demanda de trabajo es una demanda derivada. Se genera mayor producción y, como consecuencia, más empleo.

Son políticas de crecimiento económico

- fiscales (aumento de gasto o reducción de impuestos)
- monetarias (oferta monetaria, tipo de interés)
- cambiarias (tipo de cambio, aranceles)

Ámbito nacional y supranacional (poco regional).

Corte keynesiano.

Las políticas públicas de empleo

Intervención en el mercado de trabajo

Políticas laborales

Políticas de mercado de trabajo.

Son políticas que pretenden generar más empleo, dado el crecimiento económico

Políticas pasivas. Gasto dedicado al sostenimiento de rentas de los parados. Mantenimiento de las rentas de quienes no tienen un empleo y quieren tenerlo. Prestaciones por desempleo. **Ámbito nacional.**

- Prestación contributiva. **Seguro**
- Prestación asistencial. **Subsidio**

Políticas activas. Gasto dedicado a conseguir la vuelta al empleo de los parados. **Todos ámbitos.**

Las políticas públicas de empleo

Gosta Rehn. Ensayos sobre política de empleo activa (MTSS, 89)

Por política de mercado de trabajo activa entendemos el conjunto de programas que fomentan

- o bien la creación de puestos de trabajo allí donde la demanda de trabajo es insuficiente para que haya pleno empleo (**programas orientados hacia la demanda**),
- o bien el reajuste de la mano de obra a las diferencias intersectoriales o interregionales y a las variaciones de la estructura de la demanda (**programas orientados hacia la oferta**).
- también los esfuerzos realizados por conseguir el **ajuste simultáneo de la oferta y la demanda** a través de una mejor información y unas oficinas de empleo eficaces...”.

En otras palabras: “.... puestos de trabajo para los trabajadores y trabajadores para los puestos de trabajo” “(doble dirección)”

Conseguir un mejor emparejamiento entre lo que quiere el trabajador y lo que desea la empresa. **Flexibilidad funcional**

Los modelos de búsqueda y emparejamiento

En un periodo dado de tiempo, muchos puestos de trabajo se crean, muchos se destruyen, muchas personas entran a la vida activa, otras salen de ella o transitan entre el empleo y el paro.

No existe un ajuste inmediato del empleo. Existen fricciones. El volumen real de paro se determina por los flujos de entrada y salida del desempleo.

Enfoque stock-flow. Diamond-Mortensen-Pissarides (Premios Nobel 2010)

Los modelos de búsqueda y emparejamiento

Simultáneamente se observan trabajadores parados y puestos vacantes. **Hay un proceso de búsqueda y emparejamiento costoso y consumidor de tiempo**

Características

- Existe heterogeneidad en los individuos (capacidades, preferencias)
- Existe heterogeneidad en los puestos de trabajo (condiciones laborales, requerimientos)
- Existe información imperfecta
- Los individuos buscan hasta que encuentran una oferta salarial “razonable”. No todas las ofertas de trabajo se van a aceptar
- El proceso de búsqueda y emparejamiento viene mediatizado por las instituciones laborales de cada país
- La duración del proceso de búsqueda y emparejamiento depende del ciclo económico

Los modelos de búsqueda y emparejamiento

Nivel de Desempleo: depende de las entradas y salidas

aumenta conforme aumenta la tasa de salida

voluntaria (abandono, baja voluntaria)

involuntaria (despidos, no renovaciones, cierre empresas.)

disminuye con las ofertas de empleo

disminuye conforme se acepten las ofertas

cuando se aceptan ofertas de empleo el paro se reduce

En los momentos expansivos del ciclo la salida del desempleo es más fácil, y la entrada al paro menos habitual; y viceversa en los momentos recesivos.

Los modelos de búsqueda y emparejamiento

Un parado/inactivo busca trabajo y observa las ofertas salariales (w) que recibe. Si tiene unos ingresos seguros (subsidios, rentas familiares, etc.) w^s , su decisión será

Si la oferta que recibe es $w < w^s$ seguro que rechaza

Si la oferta que recibe es $w > w^s$ puede aceptarla o no.

¿De qué dependerá el que lo acepte o no?

Del salario de reserva (w^R): Es el salario a partir del cual considerará aceptables las ofertas de trabajo. Salario estimado por el individuo dadas:

- sus características
- las circunstancias del mercado de trabajo
- los ingresos que tiene seguros.

Si la oferta que recibe es $w^R > w > w^s$ no aceptará.

Si la oferta que recibe es $w > w^R > w^s$ la aceptará.

Si acepta, comienza a trabajar. Si no, debe seguir buscando,

Los modelos de búsqueda y emparejamiento

El desempleo es el tiempo que un individuo tarda en encontrar una oferta aceptable dadas sus características y dada la información disponible sobre el mercado de trabajo.

Aquel individuo que tenga un salario de reserva mayor, le costará más aceptar un empleo, por lo que estará más tiempo en espera. Se dedica a la actividad de búsqueda y selección de ofertas.

El nivel de paro existente dependerá

- a) del salario de reserva (y éste de los ingresos seguros)
- b) de la información disponible
- c) de la recepción de ofertas salariales y su cuantía
- d) la tasa de destrucción de empleo (salida del empleo)

Las políticas activas de mercado de trabajo

Objetivo principal PAMT: **Mejorar el emparejamiento:**

1. Desarrollar la estabilidad del empleo
 1. Aumentar la capacidad del trabajador para adaptarse
 2. Favorecer la vuelta al empleo de los parados
 3. Atender a los colectivos desfavorecidos, mejorando su capacidad para insertarse en el mercado de trabajo
2. Impulsar la creación y el reparto del empleo
3. Mejorar el funcionamiento del mercado laboral aumentando la transparencia del mercado y favoreciendo la intermediación

Para alcanzar dichos objetivos, existen tres líneas de actuación:

1. Políticas de formación
2. Políticas de fomento de empleo
3. Políticas de funcionamiento del mercado laboral

Las políticas activas de mercado de trabajo

POLÍTICAS DE FORMACIÓN

- Conjunto de acciones formativas que tienen como objetivo mejorar la formación y capacitación de los trabajadores para facilitar su inserción en el mercado laboral y aumentar la competitividad de la empresa
- Actuaciones por el lado de la oferta de trabajo
- Tres tipos de acciones formativas:
 1. Formación profesional
 2. Formación ocupacional
 3. Formación continua

Las políticas activas de mercado de trabajo

POLÍTICAS DE FOMENTO DE EMPLEO

- Actuaciones destinadas a proporcionar incentivos económicos a la creación de empleo
 - Vienen por el lado de la demanda de trabajo.
1. Creación directa de empleo público y desarrollo de distintas modalidades de contratación
 2. Subvenciones, desgravaciones fiscales o bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social como fomento de contratación indefinida.
 3. Reparto de empleo: reducción de la jornada laboral, contratos a tiempo parcial

Las políticas activas de mercado de trabajo

4. De carácter específico a favor de

- Acciones centradas en incentivar la contratación de determinados grupos de desempleados (jóvenes, mujeres, mayores de 45 años, de larga duración o discapacitados)
- Fomentar el autoempleo y desarrollar iniciativas empresariales de carácter social (cooperativas, SAL)
- Programas en ámbitos geográficos específicos ⇒ iniciativas locales de empleo, planes de impulso de yacimientos de empleo (servicios de proximidad, medios audiovisuales, ocio y cultura, mejora de las condiciones de vida, protección del medio ambiente)

Las políticas activas de mercado de trabajo

SERVICIOS DE ORIENTACIÓN Y EMPLEO

- Actuaciones destinadas conseguir un más adecuado emparejamiento a partir de mejorar el sistema de intermediación entre oferta y demanda \Rightarrow servicios de asesoramiento y asistencia en el proceso de búsqueda de empleo
- Actuación conjunta de oferta y demanda
- Podríamos incluir las *empresas de trabajo temporal* (ETT)

Importante ascenso de las políticas activas en el conjunto de las políticas de empleo en los últimos 20 años.

Comparativamente (a escala internacional) pocos recursos con relación al número de parados

Gasto en % del PIB por políticas de empleo

Categoría 1 (servicios); categorías 2-7 (políticas activas: formación, incentivos al empleo, bonificaciones, incentivos al autoempleo.); categorías 8-9 (políticas pasivas: subsidios y apoyo a la jubilación)

	LMP services (category 1)	LMP measures (categories 2-7)	LMP supports (categories 8-9)	Total LMP expenditure	Unemployment rate
EU-27	0.21 e	0.50 e	1.24 e	1.95 e	9.7
BE	0.21	1.39	2.10	3.70	7.2
BG	0.04	0.13	0.42	0.59	11.4
CZ	0.10	0.18	0.28	0.56	6.8
DK	0.54 e	1.55 e	1.65 e	3.74 e	7.7
DE	0.35 e	0.45 e	1.04 e	1.84 e	6.0
EE	0.08 e	0.15	0.50	0.73 e	12.8
IE	0.14	0.74	2.74	3.63	14.9
ES	0.10 e	0.69	2.81	3.60	21.8
FR	0.25 b	0.68 e	1.41	2.34	9.3
IT	0.03 e	0.31	1.36	1.70	8.5
CY	0.03 e	0.31	0.69 p	1.04 p	8.1
LV	0.04	0.33	0.32	0.69	16.5
LT	0.08 e	0.18 e	0.30	0.56 e	15.7
LU	0.05 e	0.46 e	0.63	1.14	4.9
HU	0.01 e	0.35	0.66 e	1.01 e	11.0
MT	0.12	0.05	0.33	0.50	6.6
NL	0.37 e	0.70 e	1.63 e	2.70 e	4.4
AT	0.19 e	0.57	1.28	2.04	4.2
PL	0.08 e	0.33	0.30	0.72 e	9.8
PT	0.12	0.46 b	1.34	1.91	13.4
RO	0.03 e	0.02	0.24	0.28	7.7
SI	0.11	0.26	0.88	1.24	8.3
SK	0.07	0.22	0.50	0.79	13.7
FI	0.12	0.84	1.45	2.42	7.9
SE	0.25 e	0.80 e	0.63 e	1.68 e	8.0
UK	0.21 e	0.03 e	0.34	0.59 e	8.2
NO	:	0.46	0.41	:	3.2

(1) LMP expenditure for EU-27 excludes EL

Las políticas activas de mercado de trabajo

Las líneas que más recursos recogen son:

(a) Medidas de ayuda a la contratación

Subvenciones a la creación de nuevos empleos

Ayudas a los desempleados para la creación de nuevas empresas

Creación directa de empleo por el sector público

(b) Acciones de formación profesional

Formación ocupacional: acciones dirigidas a los desempleados o empleados con amenaza de desempleo

Formación continua: destinada a empleados con deseo de mejorar su cualificación

En menor medida, acciones dirigidas a:

(c) Mejorar la empleabilidad de colectivos con dificultades de inserción

(d) Mejorar la capacidad de intermediación de ofertas y demandas

Las políticas activas de mercado de trabajo

Aspectos clave: Para sacar del paro a una persona, ¿a quién se debe ayudar y qué tipo de ayuda debe ofrecérsele?

- (a) ¿Es el coste de sacar a dos personas del paro es el mismo?
- (b) ¿Es la probabilidad de ambas personas de volver a quedarse posteriormente en paro la misma?

Hay que tener en cuenta los costes probables y las tasas probables de reingreso en el paro \Rightarrow hay que valorar el coste de ayudar a los parados de larga duración y la probabilidad de que vuelvan a una situación de desempleo una vez habían salido de ella.

- (a) La desmoralización de los trabajadores
- (b) La conducta estigmatizadora de los empresarios (histéresis?)
- (c) Los Métodos de búsqueda afectan al paro de espera. Los parados no son homogéneos (diferentes niveles de acceso, calidad de acceso, discriminación,...)

Las políticas activas de mercado de trabajo

Evaluación:

La efectividad de las PAMT se puede detectar comparando la evolución de los individuos que participan (Grupo de Tratamiento) con los que no participan (Grupo de control)

Problemas:

- Una misma persona no puede estar a la vez en ambos grupos
- Se trata de tener individuos en ambos grupos que sean lo más similares posibles
- Es necesario que el mecanismo por el cual los individuos se asignan al GT o al GC sea exógeno/aleatorio (no exista sesgo de selección)

Las políticas activas de mercado de trabajo

Evaluación:

La estimación del efectos de un programa se realiza sobre inferencias hechas a partir de datos observacionales que reproducen escenarios experimentales.

Se utilizan técnicas estadísticas/econométricas tales como: grado de propensión al emparejamiento (*propensity score matching*); variables Instrumentales; métodos de diferencias-en-diferencias o de regresión discontinua

La evaluación del **impacto microeconómico** se da sobre los beneficiarios individuales: empleo, participantes, etc... Cómo ha sido frente a cómo habría sido si no se hubiera puesto el programa. Permite controlar los efectos peso muerto (efecto ganga); sustitución y desplazamiento.

La evaluación del **impacto macroeconómico** se da sobre las variables agregadas de la economía: creación de empleo; efecto en el PIB; costes (de oportunidad) de implementación

Las políticas activas de mercado de trabajo

Argumentos críticos con las subvenciones al empleo:

1. Efecto ganga o peso muerto
2. Sustitución
3. Desplazamiento

EFECTO TOTAL= número de personas subvencionadas-
pérdida irrecuperable de eficiencia – sustitución –
desplazamiento.

Las políticas activas de mercado de trabajo

Resultados de evaluación microeconómica (OCDE):

Formación grupos de exclusión

- Sobre todo en grupos específicos
- Mejor desarrollo en actividades tempranas y preventivas

Fomento contratación

- En España mucho más extendidas y generalizadas
- Efectos bastante reducidos

Creación directa de empleo

Mayores efectos en grupos de desempleados con pocas soluciones. Efecto temporal y efecto sustitución elevado.

Apoyo autoempleo y a iniciativas empresariales

Efecto en el empleo a corto plazo. Elevado peso muerto

Las políticas activas de mercado de trabajo

Resultados de evaluación:

Acciones e iniciativas locales

1. Programas pilotos de contratación directa
2. Fomento de las iniciativas de autoempleo
3. Otros integrados intermediación laboral y servicios de empleo
4. Cierta impacto positivo, aunque débil, en el empleo; un mayor flujo de salida del desempleo; menor dependencia subsidios
5. Vinculado con el potencial de desarrollo económico local.
 1. Creación de infraestructuras y servicios técnicos para la intervención
 2. Aprendizaje de técnicas de cooperación
 3. Mayor conocimiento de la realidad local