

# EL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

LLUÍS FRANCO I SALA

*Profesor Titular de Economía Aplicada*

Universidad de Barcelona

## EXTRACTO

**Palabras clave:** políticas activas de empleo; gasto público; evaluación de políticas públicas; mercado de trabajo; desempleo

Las políticas activas de empleo se consideran fundamentales para favorecer el aumento de la ocupación y la disminución del desempleo. El objetivo de este trabajo es examinar el gasto público que se realiza en estas políticas, el esfuerzo presupuestario que representa, su alcance y eficacia. Se han examinado los importes y su distribución entre las diferentes medidas adoptadas en los años 2004-2019. Los resultados obtenidos permiten distinguir dos subperiodos. Entre los años 2004 y 2012, el gasto público se destina mayoritariamente a los incentivos al empleo y a la formación. En cambio, entre los años 2013 y 2019, hay una mayor distribución de los recursos entre las diferentes categorías. También muestran que el esfuerzo presupuestario en términos de producto interior bruto se sitúa entre el 0,52% y el 0,84%, así como que el alcance del gasto público en políticas activas en relación con la tasa de paro está entre el 0,02 y el 0,08. Asimismo, se observa que este gasto y el número de ocupados están correlacionados positivamente. Se concluye que el esfuerzo presupuestario es relativamente pequeño y el alcance es reducido, si bien el gasto público en políticas activas favorece moderadamente el empleo durante el período considerado.

## ABSTRACT

**Key words:** active labour market policies; public expenditure; public policy evaluation; labour market; unemployment

Active labour market policies are considered fundamental to favour the increase in employment and the reduction of unemployment. The objective of this paper is to examine public expenditure in these policies, the budgetary effort they represent, their scope and effectiveness. The amounts and their distribution among the different measures adopted in the years 2004-2019 have been examined. The results obtained make it possible to distinguish two sub-periods. Between 2004 and 2012, public expenditure is mostly allocated to employment incentives and training. On the other hand, between 2013 and 2019, there is a greater distribution of resources between the different types of actions. They also show that the budgetary effort in terms of gross domestic product is between 0.52% and 0.84%, and that the scope of public expenditure on active policies in relation to the unemployment rate is between 0.02 and 0.08. It is also observed that this expenditure and the number of employees is positively correlated. It is concluded that the budgetary effort is relatively small, and the scope is reduced, although public expenditure on active policies favours employment moderately during the period considered.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. METODOLOGÍA
3. RESULTADOS
  - 3.1. Gasto público en políticas activas de empleo (importes y categorías)
  - 3.2. Esfuerzo presupuestario en políticas activas de empleo
  - 3.3. Alcance de las políticas activas de empleo
  - 3.4. Relación entre gasto público en políticas activas y empleo
4. CONCLUSIONES
5. BIBLIOGRAFÍA

## 1. INTRODUCCIÓN

Las políticas activas de empleo se consideran fundamentales para favorecer el aumento del empleo y la disminución del desempleo. Estas políticas están formadas por el conjunto de programas y de medidas de orientación, intermediación y formación que tienen como finalidad, por un lado, incrementar las posibilidades de inserción de los demandantes de empleo en el mercado de trabajo, y por otro, mejorar la formación y la recualificación de los trabajadores ocupados. También se tiende a considerar integradas en las mismas las medidas destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social. Como señalan Felgueroso y Jansen (2015), “las políticas activas cumplen no sólo con su función de inserción laboral, sino también con una función preventiva, facilitando e incentivando el acceso a la formación” (pp. 36-37). Estas políticas se aplican en todos los países de la Unión Europea.

La aplicación de políticas activas favorece el empleo tanto en los períodos de crisis de los ciclos económicos como en los períodos de expansión. En los primeros, reducen los efectos negativos que las pérdidas de actividad económica provocan en el empleo. En los segundos, facilitan el buen funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento de la ocupación. Y con ello, el incremento de la producción, el refuerzo del crecimiento económico, la mejora de los saldos presupuestarios, la sostenibilidad de las prestaciones relacionadas con el Estado del bienestar... Sobre esta cuestión, Card et al. (2018, p. 928) al analizar los impactos de las políticas activas de empleo a partir de 207 estudios señalan, entre sus conclusiones, que estas políticas tienden a tener un mayor impacto en los períodos de bajo crecimiento y mayor desempleo.

A pesar de la incidencia económica y social de las políticas activas, los análisis y las evaluaciones de estas políticas y de los recursos económicos aplicados, así como su eficacia, son escasos en el caso español que presenta elevadas y persistentes tasas de paro. Como indican Cueto y Suárez (2015), “[e]l papel de las evaluaciones resulta clave para transformar las políticas activas en instrumentos eficientes y útiles para que los parados mejoren sus probabilidades de vuelta al empleo” (p. 306). Asimismo, como exponen Osuna y Bueno (2007), “la evaluación de las

políticas de empleo... tiene muchas bondades que aportar para mejorar el diseño, ejecución y resultados e impactos de estas actuaciones, desde una perspectiva independiente del gestor y para beneficio de éste y del ciudadano” (p. 78).

El análisis de la aplicación de los recursos públicos y de sus resultados es un elemento necesario para la toma de decisiones futuras, buscando los programas y medidas que probablemente permitan obtener los mejores efectos. Gutiérrez-Domènech (2015) expone que:

las políticas activas deben ser parte integrante de cualquier estrategia de lucha contra el desempleo que trate de obtener resultados permanentes. No son políticas sencillas de concretar, ni baratas, y, por ello, conocer, difundir y adaptar las mejores prácticas debería ser una exigencia básica en cualquier país (p. 39).

La normativa española establece la realización de evaluaciones en materia de políticas activas. La ley de empleo<sup>1</sup> dispone en el artículo 10, apartado 5, que “[I]a Estrategia Española de Activación para el Empleo<sup>2</sup> tendrá carácter plurianual y podrá ser objeto de revisión, mejora y actualización. A su finalización se realizará una evaluación de la misma”. Asimismo, en el artículo 11, apartado 1, dispone que los Planes Anuales de Política de Empleo concretarán los objetivos de la estrategia “así como los indicadores que se utilizarán para conocer y evaluar anualmente el grado de cumplimiento de los mismos”. Además, el artículo 39 (bajo el título “evaluación continuada de las políticas activas de empleo”), párrafo primero, señala que “[a]nualmente, el Gobierno presentará una memoria sobre el gasto, incluido el necesario para la gestión del sistema, y los resultados de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado con el objetivo de otorgar mayor transparencia a las políticas de empleo y de formación, al tiempo que contribuye a garantizar la eficacia y eficiencia del gasto en consonancia con los objetivos fijados”.

La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020<sup>3</sup> establece entre los objetivos estructurales del eje 6 (“mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo”) el “6.6. Desarrollo e implantación de una

<sup>1</sup> Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. (2015). *Boletín Oficial del Estado*, 255, sec. I, de 24 de octubre de 2015, 100309 a 100336.

<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/23/3>.

<sup>2</sup> “La Estrategia Española de Activación para el Empleo reflejará las políticas activas de empleo y de intermediación laboral que se desarrollan en el conjunto del Estado, e incluirá tanto los servicios y programas que realizan los servicios públicos de empleo con fondos estatales como los que las comunidades autónomas realizan con recursos económicos propios” (artículo 10.3 de la Ley de Empleo).

<sup>3</sup> Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. (2017). *Boletín Oficial del Estado*, 305, sec. I, de 16 de diciembre de 2017, 124186 a 124217. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2017/12/15/1032>.

metodología común para la evaluación del impacto de los programas de políticas de activación”. Además, dedica un apartado al “seguimiento y evaluación” que tienen que realizarse (apartado y cuestión que también se contemplan en la Estrategia Española de Empleo 2012-2014<sup>4</sup> y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016<sup>5</sup>), donde, entre otros extremos, establece como se debe realizar el seguimiento y evaluación de servicios y programas.

Los Planes Anuales de Política de Empleo establecen los indicadores para seguir el grado de cumplimiento de los objetivos<sup>6</sup>. El Plan Anual de Política de Empleo 2012<sup>7</sup> empezó a introducir la evaluación de las políticas activas de empleo con la finalidad de mejorar su eficacia y eficiencia y conseguir una mayor incidencia en la empleabilidad de los trabajadores. A partir del de 2013 con un 15%, y de manera progresiva en los siguientes años hasta suponer el 100% en los de 2017 y 2018, se condiciona el reparto de la asignación de los fondos para políticas activas al cumplimiento de los objetivos del año anterior por parte de las Comunidades Autónomas (García, 2018, pp. 324-325).

Aún con estos avances en materia de evaluación en los planes anuales de política de empleo, el estudio sobre la evaluación del gasto público en políticas activas de empleo realizado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2019) señala, entre las propuestas que efectúa en el ámbito de la financiación, la “[p]uesta en marcha de un sistema de evaluación anual y seguimiento mensual presupuestario vinculado al PAPE [Plan Anual de Política de Empleo], estableciendo un modelo de indicadores compartido para todos los agentes del sistema...” (p. 55).

Los recursos económicos públicos, a pesar de la importancia que representan en el conjunto de la economía de los países de la Unión Europea, son limitados y tienen que aplicarse, de forma eficaz y eficiente, a múltiples programas de gasto

<sup>4</sup> Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. (2011). *Boletín Oficial del Estado*, 279, sec. I, de 19 de noviembre de 2011, 121069-121155. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/10/31/1542>

<sup>5</sup> Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. (2014). *Boletín Oficial del Estado*, 231, sec. I, de 23 de septiembre de 2014, 73996-74023. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/09/05/751>.

<sup>6</sup> “Los Planes Anuales de Política de Empleo concretarán, con carácter anual, los objetivos de la Estrategia Española de Activación para el Empleo a alcanzar en el conjunto del Estado y en cada una de las distintas comunidades autónomas así como los indicadores que se utilizarán para conocer y evaluar anualmente el grado de cumplimiento de los mismos” (artículo 11.1 de la Ley de Empleo).

<sup>7</sup> Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2012. (2012). *Boletín Oficial del Estado*, 186, sec. I, de 4 de agosto de 2012, 55712-55770. <https://www.boe.es/eli/es/res/2012/07/24/4>.

público. La aplicación de recursos a una medida, a un programa o a un colectivo tiene costes de oportunidad para otras medidas, programas o colectivos a los que consecuentemente se les aplican menos recursos de los que se les hubiera dotado o incluso dejan de realizarse. Asimismo, las limitaciones en el gasto presupuestario derivadas de los objetivos de déficit y de endeudamiento públicos inciden aún más en la necesidad de control y evaluación de todas las políticas públicas.

Por todo ello, el objetivo de este artículo es exponer el gasto público que se realiza en políticas activas de empleo en España en el período 2004-2019, su distribución entre las diferentes categorías o clases de medidas en las que se aplica, el esfuerzo presupuestario que representa, su alcance atendiendo al nivel de paro existente y su eficacia en relación con el número de ocupados.

## 2. METODOLOGÍA

La metodología seguida ha consistido, por un lado, en el análisis de datos. Se han analizado las bases de datos de los años 2004 a 2019 de *Labour Market Policy* de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea. También se han examinado bases de datos de Eurostat y del Instituto Nacional de Estadística (INE) relativas al mercado de trabajo y a la contabilidad nacional. Por otra parte, se ha realizado un análisis documental de informes y estudios, así como se ha revisado la bibliografía sobre la materia.

Se examinan los importes del gasto público en políticas activas y su distribución entre las diferentes categorías de medidas adoptadas desde el 2004 al 2019<sup>8</sup>. Las categorías o grupos de medidas considerados en este artículo son: servicios de mercado de trabajo<sup>9</sup>, formación, incentivos al empleo, empleo con apoyo y rehabilitación, creación de empleo directo e incentivos para la puesta en marcha.

También, a partir de los datos, se ha calculado: el esfuerzo financiero o presupuestario que representa el gasto público en políticas activas, determinado por el porcentaje del producto interior bruto (PIB) que significa este gasto; el alcance o intensidad de las políticas de empleo, deduciéndose del gasto en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro; y la eficacia de las políticas activas, a través de la

<sup>8</sup> Los importes de 2019 de las categorías de servicios de mercado de trabajo, formación y creación de empleo directo son provisionales en el momento de finalizar este artículo.

<sup>9</sup> La categoría de servicios de mercado de trabajo, junto a los servicios y actividades propias de las políticas activas de empleo, también incluye servicios relacionados con la gestión de las prestaciones por desempleo. Ello puede suponer una leve sobreestimación de los importes del gasto público de los servicios de mercado de trabajo en políticas activas de empleo considerados.

relación entre el gasto público en estas políticas y el aumento o la reducción del número de ocupados<sup>10</sup>.

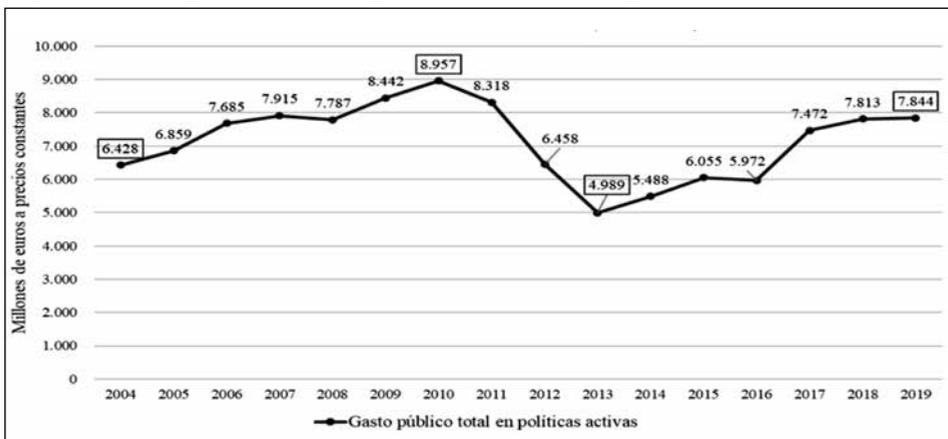
### 3. RESULTADOS

#### 3.1. Gasto público en políticas activas de empleo (importes y categorías)

Los importes del gasto público en políticas activas de empleo en España durante el período 2004-2019, y su distribución entre las diferentes categorías de medidas adoptadas, se exponen en el presente apartado.

En la figura 1 se observa la evolución del gasto público total en políticas activas en millones de euros a precios constantes de 2010. Este gasto se sitúa entre un mínimo de 4.989 M€ en 2013 y un máximo de 8.957 M€ en 2010, con un importe promedio anual de 7.155 M€ en los años considerados. Asimismo, desde la perspectiva del aumento o de la disminución del gasto público total, se diferencian tres subperíodos: la tendencia es de aumento de 2004 a 2010, de disminución de 2010 a 2013, y vuelve a ser de incremento de 2013 a 2019. Esta evolución coincide bastante con el ciclo de la economía española durante estos años, en los que presenta tasas de crecimiento en los años 2004 a 2008, tasas de decrecimiento en los ejercicios 2009 a 2013, y otra vez tasas de crecimiento en los años 2014 a 2019.

**Figura 1. Gasto público total en políticas activas de empleo (2004-2019).**



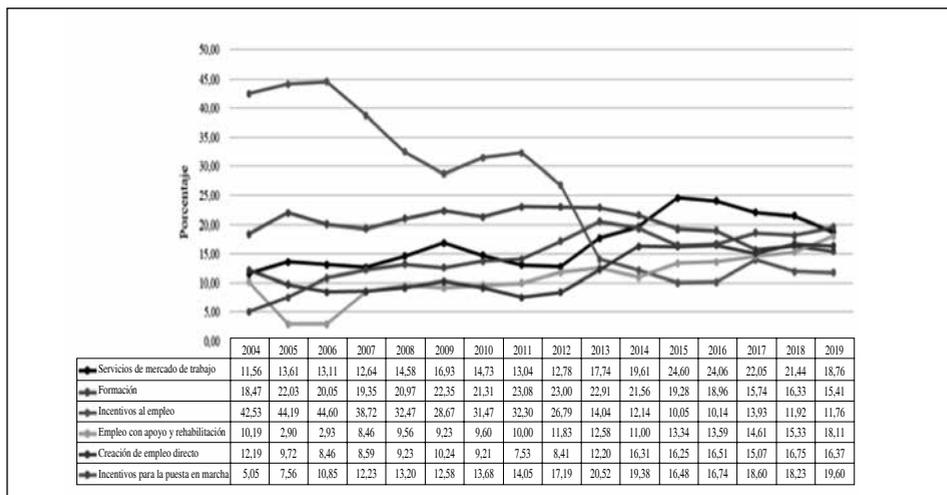
Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y elaboración propia.

<sup>10</sup> Los datos de desempleados, ocupados y tasas de paro son los referentes a la población de 15 a 64 años.

El gasto público en políticas activas de empleo se destina a diferentes medidas. Estas medidas están agrupadas, como se ha señalado en el apartado anterior, en seis categorías: servicios de mercado de trabajo, formación, incentivos al empleo, empleo con apoyo y rehabilitación, creación de empleo directo e incentivos para la puesta en marcha.

En la figura 2 se observa la distribución del gasto público en políticas activas por categorías, en porcentaje del total, así como su evolución en el período 2004-2019.

**Figura 2. Gasto público en políticas activas de empleo por categorías en porcentaje del total (2004-2019).**



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y elaboración propia.

Los resultados de la distribución de gasto público en políticas activas por categorías muestran que (ver Figura 2):

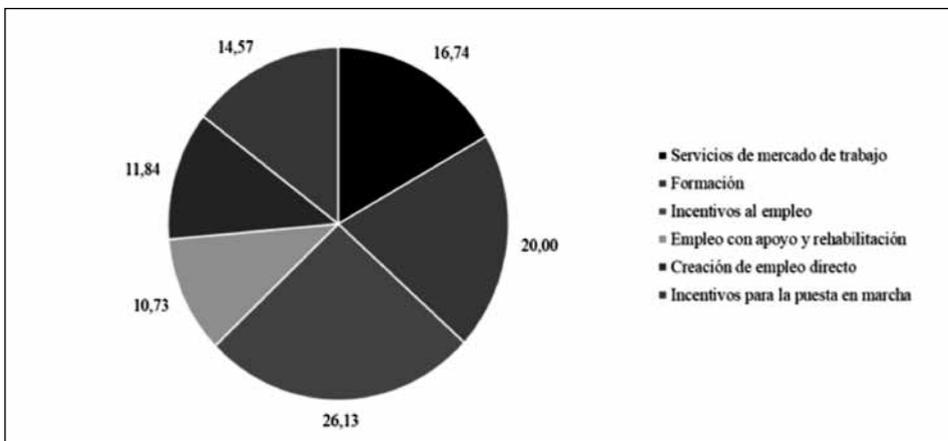
- En función del porcentaje del gasto público en las diferentes categorías, se distinguen dos subperíodos: de 2004 a 2012 y de 2013 a 2019.
- Entre los años 2004 y 2011, el porcentaje del gasto público conjunto en incentivos al empleo y en formación supera el 51% del total. Y en 2012, prácticamente significa el 50% (49,79%). Estos resultados están en la misma línea que los expuestos por Cueto y Suárez (2015), referentes a los años 2008, 2011 y 2014: “los incentivos al empleo y la formación se llevan en torno a la mitad de los recursos” (p. 287). En cambio, entre los años 2013 y 2019, el gasto se distribuye más igualitariamente entre todas las categorías.

c) La relevancia de los incentivos al empleo disminuye y la importancia de los servicios de mercado de trabajo aumenta a lo largo del período. El porcentaje del gasto público en incentivos al empleo se reduce del 44,60% en 2006 al 10,05% en 2015, y es del 11,76% en 2019. Sin embargo, el porcentaje del gasto público en servicios de mercado de trabajo incrementa del 11,56% en 2004 al 24,60% en 2015, y representa el 18,76% en 2019. Alujas (2019) también señala estos cambios para el período 2007-2016, al comparar el caso de España con otros países de la Unión Europea e indicar que pasa “de ser uno de los países cuya principal medida de gasto activo eran los incentivos al empleo ... a estar entre los que destacan en la categoría de los servicios de empleo” (p.185).

Los resultados también muestran la importancia que tienen cada una de las categorías en las políticas activas en el conjunto del período 2004-2019, según el porcentaje que representan del gasto público realizado en las mismas. De mayor a menor importancia se encuentran (ver Figura 3):

- a) incentivos al empleo (26,13%)
- b) formación (20,00%)
- c) servicios de mercado de trabajo (16,74%)
- d) incentivos para la puesta en marcha (14,57%)
- e) creación de empleo directo (11,84%) y
- f) empleo con apoyo y rehabilitación (10,73%)

**Figura 3. Porcentaje del gasto público total en políticas activas de empleo según categorías (2004-2019).**



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y elaboración propia.

Los incentivos al empleo son la categoría a la que se dedica un mayor porcentaje del gasto público en políticas activas en el conjunto del período (26,13%). Mediante los mismos se busca incidir en la contratación que realizan los empleadores, incentivando su incremento. A pesar de que, como señalan Cueto y Suárez (2015) o la Comisión Europea (2017), tienen un efecto limitado o una escasa eficacia en el aumento del empleo. De acuerdo con De la Rica (2015) “en términos generales presentan inconvenientes que reducen su eficacia, como los efectos de ‘peso muerto’<sup>11</sup> o ‘efecto de sustitución’<sup>12</sup>, que es preciso tratar de evitar” (p. 26). No obstante, como se ha expuesto en líneas anteriores, la relevancia de los incentivos al empleo disminuye de los primeros años a los últimos, especialmente en el subperíodo 2013-2019.

La formación es la segunda categoría en porcentaje del gasto público en políticas activas en el conjunto del período (20,00%) y representa una quinta parte del total de los recursos destinados en los años considerados. La formación incide en los conocimientos y habilidades de los trabajadores. Una formación adecuada a las demandas del mercado de trabajo es un factor clave para la obtención, el mantenimiento o la mejora de empleo por parte de los trabajadores.

Los servicios de mercado de trabajo representan el 16,74% del gasto público total del conjunto de categorías durante los años 2004-2019. Comprenden las medidas en el mercado laboral en las que la actividad principal de los beneficiarios de éstas se encuentra relacionada con la búsqueda de empleo. La categoría de servicios de mercado de trabajo incluye el gasto público de las medidas de búsqueda de empleo tanto cuando los servicios y actividades son prestados por los servicios públicos de empleo como cuando lo son por otras entidades financiadas con fondos públicos. Como se ha señalado en líneas anteriores, a lo largo del período, aumenta la importancia de los servicios de mercado de trabajo.

Los incentivos para la puesta en marcha significan el 14,57% del gasto público total del conjunto de categorías durante el período considerado. Su importancia relativa ha ido aumentando a lo largo de los años, desde el 5,05% en 2004 hasta el 20,52% en 2013. A partir de este año siempre suponen una sexta parte o más del gasto total y, en concreto, el 19,60% del último ejercicio analizado.

<sup>11</sup> El término “peso muerto” hace referencia al efecto de la contratación de trabajadores por incentivos al empleo que también se hubieran contratado en ausencia de dichos incentivos. Si no se considera este hecho, se sobreestima el impacto de la aplicación de la medida de incentivos al empleo.

<sup>12</sup> El término “efecto de sustitución” hace referencia al efecto que se produce cuando los incentivos únicamente inducen a los empleadores a contratar determinados trabajadores como consecuencia del incentivo para reemplazar a otros que ya estaban empleados, pero no se incrementa el número de empleos en términos netos.

La creación de empleo directo supone el 11,84% del gasto público total del conjunto de categorías. Entre el 2004 y el 2012 está entre el 7,53% en 2011 y el 12,19% en 2004. En cambio, entre el 2013 y el 2019 su participación relativa aumenta y se sitúa entre el 12,20% en 2013 y el 16,75% en 2018.

La categoría del empleo con apoyo y rehabilitación es a la que se dedica menos porcentaje del gasto público total en políticas activas en el conjunto del período (10,73%). No obstante, en los últimos cinco años (2015 a 2019) supone entre el 13,34% en 2015 y el 18,11% en 2019.

### 3.2. Esfuerzo presupuestario en políticas activas de empleo

El esfuerzo presupuestario, o financiero, en políticas activas de empleo se determina por el gasto público total en estas políticas activas en porcentaje del PIB<sup>13</sup>. La figura 4 muestra el esfuerzo presupuestario en políticas activas de empleo en España durante el período 2004-2019. Se sitúa entre el 0,52% del PIB del 2013 y el 0,84% del PIB del 2010, con una media anual del 0,68% del PIB durante estos años. Asimismo, se observan tres subperíodos en el esfuerzo realizado en función de la tendencia de aumento o de disminución. Entre 2004 y 2010, la tendencia es de aumento, entre 2010 y 2013 de disminución, volviendo a ser de incremento entre 2013 y 2019.

**Figura 4. Esfuerzo presupuestario en políticas activas de empleo (2004-2019).**



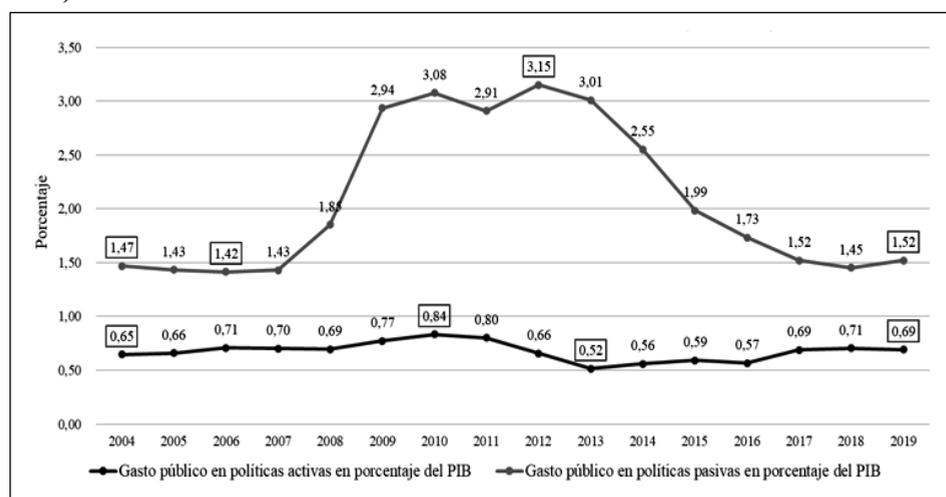
Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y elaboración propia.

<sup>13</sup> Esfuerzo presupuestario en políticas activas de empleo = (Gasto público total en políticas activas de empleo / PIB) x 100.

El esfuerzo presupuestario en políticas activas en España durante estos años es relativamente pequeño, tanto por el número de desempleados que tiene la economía española, como en comparación con el esfuerzo presupuestario de los países de la Unión Europea que más recursos destinan en términos de su PIB. Por ejemplo, en el 2018, el número de parados en España es de 3.470.200 y el esfuerzo presupuestario se sitúa en el 0,71% del PIB. Mientras tanto, el esfuerzo presupuestario en políticas activas este mismo año de Dinamarca es del 1,78% del PIB, el de Suecia del 1,07% del PIB y el de Finlandia del 0,90% del PIB.

La figura 5 muestra el esfuerzo presupuestario en políticas activas y en políticas pasivas en España en porcentaje del PIB. El gasto público en políticas pasivas de empleo está principalmente determinado por el número de parados y la tasa de cobertura de éstos. El esfuerzo presupuestario en políticas pasivas se sitúa entre el 1,42% del 2006 y el 3,15% del 2012. El promedio anual de los años 2004 a 2019 es el 2,09% del PIB. Asimismo, se observa que aumenta considerablemente en los años de la crisis económica 2008-2013.

**Figura 5. Esfuerzo presupuestario en políticas activas y pasivas de empleo (2004-2019).**



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y elaboración propia.

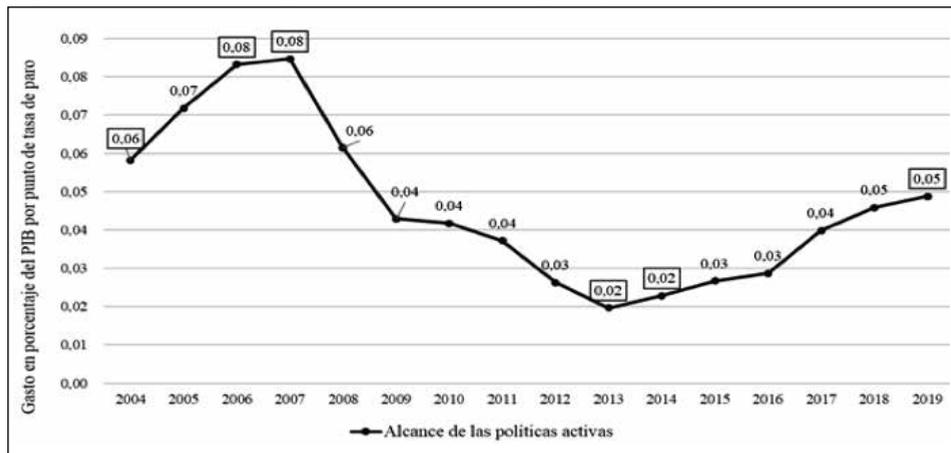
El esfuerzo presupuestario en políticas pasivas es superior al de las políticas activas durante todos los años del período 2004-2019. Las diferencias se sitúan entre el 0,71% del PIB en 2006 y el 2,49% del PIB de 2012 y 2013. El esfuerzo presupuestario en políticas pasivas es entre 2 y 5,8 veces superior al esfuerzo presupuestario en políticas activas. El promedio anual de la diferencia del gasto público en términos de PIB entre ambas políticas, de los años considerados, es del

1,42% del PIB (3,1 veces más en políticas pasivas). La diferencia aumenta durante los años de crisis económica y disminuye en los períodos de expansión económica. Las variaciones de las diferencias están determinadas básicamente por la evolución del esfuerzo presupuestario en políticas pasivas (ver Figura 5).

### 3.3. Alcance de las políticas activas de empleo

El alcance o intensidad de las políticas activas de empleo relaciona el gasto público total en políticas activas y el nivel de paro, deduciéndose del gasto en políticas activas en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro<sup>14</sup>. La figura 6 muestra el alcance de las políticas activas de empleo en el período 2004-2019. Se sitúa entre el 0,02, del 2013 y 2014, y el 0,08 del 2006 y 2007, con una media anual del 0,05 en dichos años. A su vez, se observan tres subperíodos en el alcance de las políticas activas en función de las tendencias de aumento o de disminución. Entre 2004 y 2007, la tendencia es de aumento, entre 2007 y 2013 de disminución, volviendo a ser de incremento entre 2013 y 2019. Estos subperíodos están determinados básicamente por la evolución de la tasa de paro y no por el gasto público en estas políticas en porcentaje del PIB. El alcance de las políticas activas en España durante el período 2004-2019 es reducido.

**Figura 6. Alcance de las políticas activas de empleo (2004-2019).**



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Eurostat y elaboración propia.

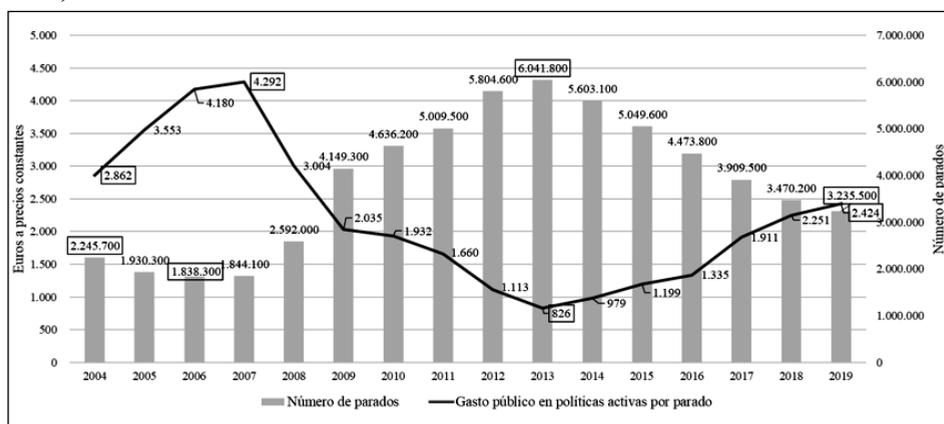
Además, de los resultados sobre el alcance de las políticas activas de empleo se deduce que el gasto público total realizado en estas políticas no está determinado

<sup>14</sup> Alcance de las políticas activas de empleo = Gasto público total en políticas activas en porcentaje del PIB / Tasa de desempleo.

por las tasas de paro. Cuando las tasas de paro incrementan, el alcance de las políticas activas disminuye; y cuando estas tasas se reducen, el alcance de las políticas activas aumenta.

El resultado de que el gasto público total en políticas activas no se ha realizado en función de la evolución del desempleo también se observa cuando se analiza este gasto público en relación con el número de parados durante los años 2004 a 2019. El gasto público total en políticas activas en euros constantes a precios de 2010 está comprendido entre los 826 euros por parado del 2013 y los 4.292 euros del 2007, siendo muy variable según los años (ver Figura 7). El promedio anual del gasto público en políticas activas por parado es de 2.222 euros en los años de este período. La figura 7 muestra como el gasto público en políticas activas por parado disminuye cuando el número de desempleados incrementa y como este gasto público por parado aumenta cuando el número de desempleados se reduce. Las dos variables se comportan en sentido inverso.

**Figura 7. Gasto en políticas activas por parado en euros a precios constantes (2004-2019).**



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Eurostat y elaboración propia.

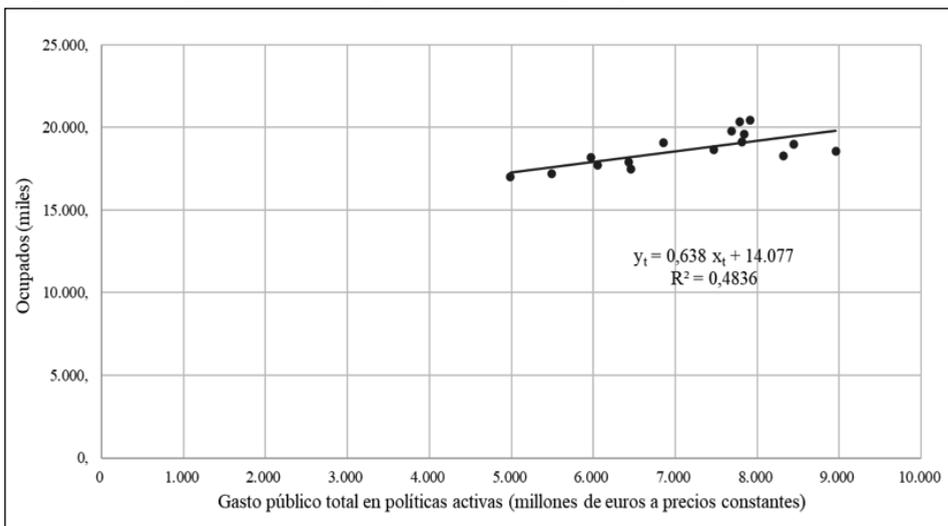
### 3.4. Relación entre gasto público en políticas activas y empleo

El número de puestos de trabajo depende de múltiples factores, que en numerosos casos están interrelacionados. Entre los mismos están el crecimiento económico, el modelo productivo, la productividad, la competitividad, la estabilidad económica y social, el marco regulatorio existente... Las políticas activas de empleo favorecen el incremento de la ocupación y la reducción del desempleo; pero también inciden otras políticas como son las fiscales, las monetarias o la política económica exterior. Además, las diferentes medidas de las políticas activas tienen

distintos efectos en el empleo en función de sus características, de los colectivos a los que se destinan y del modo en que se aplican; pudiendo ser estos efectos a corto, medio o largo plazo.

Aún con todas las consideraciones anteriores, cabe realizar una aproximación a la eficacia de las políticas activas en relación con el objetivo de favorecer el aumento del empleo, observando la relación entre el gasto público total en políticas activas y el número de ocupados. Con ello se hace referencia a la eficacia del conjunto de programas y medidas de las políticas activas aplicadas considerando el gasto público que se dedica a las mismas y el número de ocupados.

**Figura 8. Gasto público total en políticas activas y ocupados (2004-2019).**



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Eurostat y elaboración propia.

La figura 8 muestra la relación entre el gasto público total en políticas activas y el número de ocupados durante el período 2004-2019. Los resultados de esta relación son:

- a) El coeficiente de correlación de Pearson, entre ambas variables, es 0,6954. Existe una correlación positiva moderada entre las variables gasto público total en políticas activas y número de ocupados en España en el período 2004-2019. En términos generales, a mayor gasto público total en políticas activas mayor número de ocupados.
- b) En el modelo de regresión lineal simple estimado, el coeficiente de determinación  $R^2$  es 0,4836. En esta regresión, el 48,36% de la variabilidad

del número de ocupados es explicado por el gasto público total en políticas activas<sup>15</sup>.

- c) Según el modelo estimado para el período 2004-2019, cada millón adicional de euros en políticas activas de empleo aumenta en 638 el número de ocupados.

De estos resultados se infiere que el gasto público total en políticas activas en España durante el período 2004-2019 favorece moderadamente el empleo. Si bien, como se ha señalado en líneas precedentes, existen otros factores y políticas que también inciden en el número de ocupados.

#### 4. CONCLUSIONES

Las siguientes líneas recogen las conclusiones más relevantes de los resultados expuestos anteriormente del gasto público en políticas activas de empleo en España en el período 2004-2019.

PRIMERA. El gasto público total en políticas activas se sitúa entre los 4.989 M€ y los 8.957 M€ a precios constantes de 2010 durante el período 2004-2019, con un gasto promedio anual de 7.155 M€ a precios constantes.

SEGUNDA. Desde la perspectiva del aumento o de la reducción del gasto público total en políticas activas, se diferencian tres subperíodos. Entre 2004 y 2010, la tendencia es de aumento, entre 2010 y 2013 es de disminución, y vuelve a ser de incremento entre 2013 y 2019.

TERCERA. En función de las diferentes clases de medidas y en términos relativos entre las mismas, se distinguen dos subperíodos: de 2004 a 2012 y de 2013 a 2019. Entre los años 2004 y 2011, el gasto público se destina en más del 51% a los incentivos al empleo y a la formación conjuntamente. Y en 2012, prácticamente significa el 50%. En cambio, entre los años 2013 y 2019, hay una mayor distribución del gasto público entre las diferentes categorías. A lo largo del período, aumenta la importancia del gasto público en los servicios de mercado de trabajo y se reduce la relevancia en los incentivos al empleo.

CUARTA. El gasto público total en políticas activas en el conjunto del período 2004-2019 se distribuye de mayor a menor entre las siguientes categorías o clases de medidas: incentivos al empleo (26,13%), formación (20,00%), servicios de mercado de trabajo (16,74%), incentivos para la puesta en marcha (14,57%), creación de empleo directo (11,84%) y empleo con apoyo y rehabilitación (10,73%).

<sup>15</sup> Los coeficientes estimados 0,638 y 14,077 son significativos para un nivel de confianza del 95%. Asimismo, el modelo de regresión lineal es significativo en conjunto.

QUINTA. El esfuerzo presupuestario en políticas activas es relativamente pequeño. El gasto público total en políticas activas se sitúa entre el 0,52% y el 0,84% del PIB, con una media anual del 0,68% del PIB en los años 2004 a 2019.

SEXTA. El alcance de las políticas activas es reducido. El alcance de las políticas activas, en función del gasto público en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro, se sitúa entre el 0,02 y el 0,08, con una media anual del 0,05 en los años 2004 a 2019. Se debería incrementar el gasto público en políticas activas en porcentaje del PIB para aumentar su alcance.

SÉPTIMA. El gasto público en políticas activas y el número de ocupados están correlacionados positivamente de manera moderada en el período 2004 a 2019. El coeficiente de correlación de Pearson es 0,6954.

OCTAVA. El gasto público en políticas activas en España durante el período 2004-2019 favorece moderadamente el empleo.

## Bibliografía

ALUJAS, J.A. (2019). La respuesta de las políticas activas de empleo al ciclo económico de la Unión Europea. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, (141), 173-196.

[https://expinterweb.mitramiss.gob.es/libreriavirtual/descargas.action?f\\_codigo=W0141941&codigoOpcion=3](https://expinterweb.mitramiss.gob.es/libreriavirtual/descargas.action?f_codigo=W0141941&codigoOpcion=3)

ARELLANO, A. (2010). Do training programmes get the unemployed back to work? A look at the Spanish Experience. *Revista de economía aplicada*, 53(18), 39-65. <http://revecap.com/revista/>

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIREF). (2019). *Evaluación del gasto público 2018. Proyecto 3 (PAE). Estudio programa políticas activas de empleo*. [https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio3-PAE/protegido\\_Proyecto\\_03.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio3-PAE/protegido_Proyecto_03.pdf)

CARD, D., KLUVE, J. y WEBER, A. (2010). Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452-F477.

<https://eml.berkeley.edu/~card/papers/card-kluve-weber-EJ.pdf>

CARD, D., KLUVE, J. y WEBER, A. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931. <https://doi-org.sire.ub.edu/10.1093/jeea/jvx028>

CUETO, B. y SUÁREZ, P. (2015). El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las comunidades autónomas. *Ekonomiaz. Revista vasca de economía*, 282-309. <https://>

[www.euskadi.eus/web01-2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?i-dpubl=83&registro=14](http://www.euskadi.eus/web01-2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?i-dpubl=83&registro=14)

COMISIÓN EUROPEA. (2017, noviembre 11). Active labour market policies. European semester thematic factsheet. 1-15.

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-semester\\_thematic-factsheet\\_active-labour-market-policies\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_en_0.pdf)

COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E INCLUSIÓN. (Varios años). *Labour Market Policy*.

[https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/explore/all/lmp?lang=en&sub-theme=T\\_LMP&display=card&sort=category](https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/explore/all/lmp?lang=en&sub-theme=T_LMP&display=card&sort=category)

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. (Varios años). Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España. *Consejo Económico y Social*. <http://www.ces.es/memorias>

DE LA RICA, S. (2015). Políticas activas de empleo: una panorámica. *Fedea Policy Paper, 2015(01)*, 1-32. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/01/FPP2015-01.pdf>

FELGUEROSO, F. y JANSEN, M. (2015). Retos para una nueva etapa de las políticas activas de mercado de trabajo. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, (número extra-119), 33-48.

FRANCO, L. (Coord.), ALUJAS, J.A., CAMPMANY, O. y JOU, M.M. (2015). *Les polítiques d'ocupació: teoria i pràctica*. Editorial UOC.

GARCÍA, J.I. (2017). Una primera evaluación del impacto sobre la salida del desempleo de las políticas activas ofrecidas por los servicios públicos de empleo en España. *Fedea Policy Paper, 2017(07)*, 1-42.

<https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2017/03/FPP2017-07.pdf>

GARCÍA, N. (2018). El nuevo modelo de políticas activas de empleo. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, (número extra-135), 295-337.

GUTIÉRREZ-DOMÈNECH, M. (2015, septiembre). Políticas activas de empleo: ¿son eficaces la formación y los subsidios al empleo para la reinserción profesional del parado? *Informe mensual. "La Caixa" Research, IM09(393)*, 38-39.

<https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/mercado-laboral-y-demografia/politicas-activas-empleo-son-eficaces-formacion-y?index>

OSUNA, J.L. y BUENO, C. (2007). La evaluación de las políticas públicas: el caso de las políticas de fomento al empleo estable. *ICE, Revista De Economía, 1(836)*, 75-83.

<http://www.revistasice.com.sire.ub.edu/index.php/ICE/article/view/1050>

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE). (Varios años). *Liquidación del presupuesto del SEPE*.

<https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/que-es-el-sepe/informacion-economico-financiera.html>

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE). (Sin fecha). *Informe anual 2018*. <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-sepe/informe-anual.html>

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE). (Sin fecha). *Informe anual 2019*. <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-sepe/informe-anual.html>