

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EUROPA ANTE LA PANDEMIA: REACCIÓN O CAMBIO DE TENDENCIA

ACTIVE EMPLOYMENT POLICIES IN EUROPE IN THE FACE OF THE PANDEMIC: REACTION OR CHANGE IN TREND

JOAN ANTONI ALUJAS RUIZ

Profesor agregado de Economía Aplicada

Universidad de Barcelona

ORCID: 0000-0003-3321-2926

EXTRACTO

Palabras clave: políticas activas; ciclo económico; desempleo

Nuestro estudio se centra en el análisis de la respuesta de las políticas activas de empleo como instrumento para intentar contrarrestar los efectos de la crisis derivada de la pandemia del COVID-19 en Europa y si ha supuesto un cambio de tendencia o solo una reacción para evitar que el aumento de desempleo deviniera estructural. Con este propósito, a partir de los datos de la *Labour market policies (LMP) database – European Commission* sobre el gasto público en políticas de mercado de trabajo, se analizan una serie de indicadores que tienen en cuenta el nivel de gasto, su composición y la tasa de paro, con el objetivo de evidenciar las diferencias entre países a la hora de aplicar las medidas de política activa. La conclusión más evidente que se deriva del análisis efectuado es que la respuesta fue una reacción, aumentando el gasto sobre todo en 2020, pero concentrado por una parte en los incentivos al mantenimiento del empleo y por otra, en las prestaciones de desempleo parcial, ambas medidas vinculadas a los esquemas de retención del empleo. Posteriormente, se vuelve de forma mayoritaria a los niveles y a la estructura de gasto registrada en 2019. La relevancia del tema se refleja en la diferente estrategia de política de empleo aplicada en comparación a la llevada a cabo durante la crisis de 2008.

ABSTRACT

Key words: active policies; business cycle; unemployment

Our study focuses on the analysis of the response of active labour market policies as an instrument to try to counteract the effects of the crisis derived from the COVID-19 pandemic in Europe and whether it has meant a change in trend or only a reaction to prevent the increase in unemployment from becoming structural. For this purpose, based on the data provided by the European Commission through the Labour market policies (LMP) database on public spending on labour market policies, a series of indicators are analysed that take into account the level of spending, its composition and the unemployment rate, with the aim of highlighting the differences between countries when it comes to applying active policy measures. The most obvious conclusion to be drawn from the analysis is that the response was reactive, with spending increasing especially in 2020, but concentrated on the one hand on incentives to maintain employment and on the other hand on partial unemployment benefits, both measures linked to job retention schemes. Subsequently, there is a majority return to the levels and structure of spending recorded in 2019. The relevance of the issue is reflected in the different employment policy strategy implemented compared to that carried out during the crisis of 2008.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. EL GASTO EN POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO: ACTIVAS *VERSUS* PASIVAS
3. ESTRUCTURA DEL GASTO EN MEDIDAS DE POLÍTICA ACTIVA
 - 3.1. Distribución por grandes categorías del gasto activo
 - 3.2. Medidas específicas impulsadas durante la pandemia
4. INTENSIDAD DEL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS
5. CONCLUSIONES
6. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

El buen funcionamiento y la eficacia de las políticas activas de empleo o de mercado de trabajo pueden aportar beneficios económicos y sociales a medio y largo plazo. La inversión en políticas activas puede generar un impacto positivo en el empleo al contribuir a reducir los desajustes y la escasez de mano de obra, dotando a los trabajadores de las cualificaciones requeridas, apoyando las transiciones laborales y reforzando la participación en el mercado laboral de los grupos infrarrepresentados (European Commission, 2024).

A la hora de evaluar la efectividad de las políticas activas y establecer conclusiones, existe un amplio consenso sobre la necesidad de que transcurra un cierto tiempo. Sin embargo, lo que sí se puede constatar es cómo reaccionaron los países europeos ante los efectos de la pandemia en el mercado de trabajo. Los cambios en el ciclo económico influyen de forma decisiva en la evolución del gasto destinado a las políticas activas dentro del marco de la política de empleo. Dichas políticas podrían, de hecho, jugar un papel como “estabilizador automático” en la economía (Quiggin, 2001). El gasto en programas activos sería entonces anticíclico, aumentando cuando la economía está en recesión y el desempleo crece y disminuyendo cuando la economía está en una fase expansiva y el paro desciende.

Las políticas activas de mercado de trabajo pueden ayudar a los países a mitigar el impacto de las crisis económicas, pero también desempeñan un papel importante incluso cuando las condiciones del ciclo económico son más favorables. En consecuencia, la adopción de un conjunto bien diseñado de políticas activas puede contribuir a estimular la creación de puestos de trabajo, minimizando

los costes a largo plazo de un elevado desempleo y preparando el terreno para la que la recuperación económica sea más intensiva en empleo.

La eficacia de las políticas activas es sustancial durante las recesiones (Romero y Kuddo, 2019), mientras que su grado está relacionado con la fase real del ciclo económico y laboral, ya que es más probable que las políticas activas produzcan efectos positivos cuando el crecimiento del PIB es mayor y el desempleo relativamente bajo (Dar y Tzannatos, 1999).

La naturaleza de la crisis del COVID-19 y su incertidumbre limitaron la adopción de medidas de política activa. Los responsables políticos dirigieron sus acciones principalmente a la retención de empleos y el apoyo a los ingresos mediante mecanismos de asistencia financiera (Eichhorst et al., 2022).

Una lección que se aprendió de la crisis de 2008 es que los planes de retención de empleo desempeñan un papel importante para amortiguar el impacto de una crisis económica sobre el empleo. La experiencia de la pandemia ilustra que dichos planes fueron parte integral de una gestión de la crisis más centrada en la demanda. En este sentido, permitieron a las empresas capear la situación económica al mantener su liquidez financiera, evitar pérdidas de empleos innecesarias y actuar como un estabilizador económico automático al sostener la demanda interna mediante la protección de los salarios de los trabajadores (Drahokoupil y Müller, 2021).

Cuando muchos empleos se suspendieron debido a las medidas de confinamiento y distanciamiento social al comienzo de la pandemia, los esquemas de mantenimiento del empleo a corto plazo hicieron un gran trabajo para preservar la posición de los trabajadores, al tiempo que favorecían el ajuste del mercado laboral al menor coste para los agentes económicos. Por tanto, como implicación para la formulación de políticas, dichos esquemas parecen ser una vez más una herramienta política muy relevante cuando la estabilidad del mercado laboral es el objetivo, siempre y cuando se espere que el shock sea transitorio (García-Clemente et al., 2023).

Independientemente de las diferencias entre los esquemas de retención de empleos y las políticas activas en sentido estricto, los primeros tienen como objetivo preservar los puestos de trabajo dentro de las empresas durante las recesiones, mientras que las segundas se concentran en apoyar a los demandantes de empleo y mejorar los resultados del mercado laboral.

La elevada incertidumbre y los sucesivos confinamientos empujó a centrarse inicialmente en preservar la demanda laboral mediante medidas adecuadas de apoyo ad hoc para las empresas o de sostenimiento el empleo a través de planes

de retención, fuera a través de la suspensión del mismo o de la jornada laboral reducida.

El recurso a la jornada reducida implica beneficios y riesgos para todas las partes. La principal ventaja desde la perspectiva del empresario es que, en caso de problemas económicos temporales, la seguridad laboral permite a las empresas conservar las competencias específicas de la empresa y evitar despidos y posibles costes de recontratación. Al mismo tiempo, la jornada reducida garantiza la contención de la pérdida de ingresos del trabajador, tanto a corto como a largo plazo, porque a menudo se puede evitar el desempleo y los trabajadores acaban volviendo a trabajar en sus horarios habituales (Fitzenberger y Walwei, 2023).

Después de la primera ola de la crisis y las medidas de distanciamiento social, se promovió la implementación de políticas activas ajustadas a las nuevas condiciones causadas por el COVID-19 o incluso ampliaron el conjunto de estas medidas. Si bien la incertidumbre implícita y los confinamientos sucesivos diferenciaron el carácter de esta crisis de las anteriores y limitaron el uso amplio de las políticas activas, la intención de los responsables políticos de proteger tanto a empleados como a empleadores permitió que las economías europeas se recuperaran con relativa rapidez (Bozani, 2024).

Entre los nuevos programas de política activa y los planes existentes (que se ampliaron y modificaron considerablemente), los planes de mantenimiento del empleo, prestaciones por desempleo parcial y subsidios salariales para la protección del empleo demostraron ser el conjunto de medidas más importante al comienzo de la pandemia, preservando los puestos de trabajo y conteniendo así el aumento de desempleo (OECD, 2020). El gran interés y la amplia aceptación de los planes de mantenimiento del empleo en muchos países se relaciona con la singularidad de la crisis¹ del COVID-19, que constituyó un fuerte choque externo para las economías (European Commission, 2023). Tanto es así, que algunos países que no utilizaban estos planes antes, los han integrado en sus instrumentos de política de empleo para poder reactivarlos rápidamente en caso de ser necesario.

No obstante, los programas puestos en marcha inicialmente, si bien tal vez proporcionaron un nivel adecuado de protección a las empresas y los trabajadores contra el enorme impacto que representó la pandemia, no son sostenibles a medio plazo, pudiendo inhibir cierta reasignación eficiente de recursos al mantener a

¹ El impacto económico de la crisis del COVID-19, a diferencia de la crisis financiera de 2008, se caracterizó por una suspensión temporal generalizada de la actividad económica en lugar de un colapso de sectores específicos de la economía, lo que permitió realizar esfuerzos preventivos para preservar los puestos de trabajo.

frente algunas empresas de baja productividad y una baja calidad en los ajustes entre trabajadores y puestos de trabajo (Costa et al., 2020).

Cabe poner de relieve que, a medio y largo plazo, el impacto de los cambios tecnológicos y demográficos sobre el empleo y la productividad será tanto más positivo cuanto mayor sea la capacidad de la oferta de trabajo para adaptarse a las nuevas demandas del mercado. En esta adaptación, la mejora del funcionamiento de las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo es fundamental para hacer frente a la reasignación sectorial y ocupacional del empleo (Banco de España, 2024).

El objetivo de este trabajo es evidenciar cuál ha sido la respuesta de las políticas activas a la crisis derivada del COVID-19 en el contexto europeo y su evolución posterior, con especial énfasis en el caso español. Para ello, se analizan en primer lugar la evolución del gasto en políticas de mercado de trabajo y la proporción del gasto activo sobre el gasto total en políticas de mercado de trabajo en los países de la Unión Europea (UE), comprobando si se han registrado cambios como consecuencia del efecto de la pandemia sobre los mercados de trabajo y en qué medida dichos cambios se han revertido con posterioridad. En segundo lugar, se examinan las diferencias en la composición del gasto en políticas activas, lo que nos permitirá clasificar a los países según la importancia que confieren a las distintas medidas (servicios de orientación y asesoramiento a la búsqueda de empleo, formación y reciclaje, incentivos tanto a la contratación como al mantenimiento del empleo, ayudas a la creación de empresas, creación directa de empleo en el sector público y ayudas al empleo protegido). En tercer lugar, el análisis del gasto activo se completa con la evolución del indicador de intensidad, lo que permite valorar el grado de esfuerzo en políticas activas teniendo en cuenta la tasa de desempleo. Por último, el trabajo finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones de política económica.

La metodología de análisis es de carácter cuantitativo y se centra en la información procedente de la *Labour market policies (LMP) database* de la Comisión Europea y de la *Labour force survey. LFS series- detailed annual survey results* de Eurostat. El período analizado comprende entre 2019 y 2022 (último año disponible en cuanto al gasto en políticas de mercado de trabajo) e incluye a los países de la UE que presentan datos estadísticos completos para todos los años objeto de estudio.

2. EL GASTO EN POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO: ACTIVAS VERSUS PASIVAS

El gasto en políticas de empleo o de mercado de trabajo comprende el gasto en políticas activas y en políticas pasivas. Las primeras se dirigen a incentivar la

creación de empleo en el sector privado (asalariado o autónomo), a crear directamente empleo en el sector público, a favorecer el ajuste entre oferta y demanda de trabajo mediante acciones de formación o mejoras en la labor de intermediación de los servicios públicos de empleo y en último término, a facilitar la inserción laboral de personas con especiales dificultades en el mercado de trabajo. Por su parte, las políticas pasivas de empleo son las destinadas a compensar, al menos parcialmente, la caída de ingresos derivada de la pérdida de empleo. Entre dichas políticas destacan como las más relevantes las prestaciones contributivas por desempleo, aunque también se incluyen las ayudas públicas a la jubilación anticipada por motivos relacionados con el mercado de trabajo.

Cabe subrayar que por muy eficaces que sean las políticas activas, si los incentivos a la búsqueda de empleo no están suficientemente alineados, las transiciones de trabajadores desde el desempleo hacia el empleo serán reducidas. Y, viceversa, unas prestaciones por desempleo muy orientadas a incentivar la búsqueda de empleo no serán ni suficientes ni eficaces para alcanzar dicho objetivo si las políticas activas no contribuyen eficazmente a incrementar la empleabilidad de los trabajadores (Banco de España, 2024).

El gasto total en políticas de mercado de trabajo en los países de la UE alcanzó un máximo con la puesta en marcha de programas de apoyo al empleo durante la pandemia del COVID-19. Dicho gasto aumentó sustancialmente en 2020 en comparación con años anteriores, alcanzando un máximo histórico de casi el 3% del PIB de media, disminuyendo al 2,3% en 2021, hasta registrar en 2022 un nivel inferior al de 2019.

El gasto activo aumenta en la mayoría de los países de la UE al inicio de la pandemia, excepto en Dinamarca, Finlandia, Grecia, Letonia y Suecia. El carácter anticíclico es mucho más acusado en el gasto pasivo y se registra en todos los países analizados. Entre 2019 y 2020 Lituania, Irlanda, Países Bajos, Polonia y España se anotan los mayores incrementos en el gasto en políticas activas. Por otro lado, en Polonia, Chequia, Grecia y Eslovenia se registran los mayores aumentos en el gasto en políticas pasivas (cuadro 1). Los incrementos del gasto pasivo son superiores a los del gasto activo en todos los países a excepción de Irlanda, Lituania y Países Bajos. Por otra parte, mientras que en 2019 el gasto en políticas activas era encabezado por Dinamarca, en 2020 el líder pasa a ser Países Bajos, con un 2,21% del PIB, en tanto que Irlanda, Lituania y España superan el nivel del 1%. Por contra, Letonia y Eslovenia registraron los niveles más bajos. En el caso del gasto pasivo, España, Francia, Grecia y Austria registran las mayores cifras en 2020, siendo, a excepción de Grecia, los países que lideraban también

dicho gasto en 2019. En cambio, Hungría y Letonia se anotaron los menores niveles, no superando el 0,5 del PIB (cuadro 1).

En 2021 el gasto en políticas activas (aunque sigue siendo superior al registrado antes de la pandemia) disminuye respecto al año anterior en la mayoría de los países analizados. Lituania, Eslovaquia y Hungría registran las mayores caídas, situándose estos dos últimos ya por debajo del nivel de gasto de 2019. Por el contrario, los mayores aumentos entre 2020 y 2021 se los anotan Grecia, Italia y Portugal. Asimismo, el gasto en políticas pasivas disminuye en todos los países excepto en Eslovaquia, Irlanda y Lituania. Cabe destacar a Polonia, Luxemburgo, Estonia, Suecia y Hungría, con caídas de entre el 42% y el 72% (cuadro 1). La retirada de la mayoría de restricciones durante 2021 y la consecuente mejora de la situación económica explicarían dicho comportamiento. Por otro lado, Dinamarca, Países Bajos, Irlanda y Suecia son los países que más presupuesto dedicaron a políticas activas, superando todos el 1% del PIB. España se quedó a pocas décimas de dicho nivel. Por contra, a la cola se situaron Eslovenia, Chequia, Grecia y Hungría con un nivel de gasto en torno al 0,3% del PIB. En el caso del gasto pasivo España, Francia, Grecia y Austria siguen registrando los mayores niveles, todos ellos por encima del 2% del PIB. En cambio, las cifras más bajas se las anotan Hungría y Polonia con un volumen de gasto cercano al 0,2% del PIB (cuadro 1).

Entre 2021 y 2022 el gasto en políticas activas disminuye en todos los países a excepción de Francia y Luxemburgo. Las mayores caídas se registran en Irlanda, Países Bajos, Lituania y Polonia, mientras que en Austria, Finlandia y Suecia los descensos apenas superan el 5%. Por otra parte, el gasto en políticas pasivas disminuye en todos los países excepto en Letonia. Los mayores descensos se los anotan Chequia, Eslovenia, Eslovaquia, Grecia, Lituania, Polonia y Suecia, con caídas de alrededor del 70% (cuadro 1). Esto se explica porque la vuelta a la normalidad hace innecesario mantener las medidas puestas en marcha en 2020. Por otro lado, solo Dinamarca supera con creces el nivel del 1% del PIB destinado a políticas activas en 2022, seguido a distancia por Suecia. Por el contrario, Letonia, Eslovaquia y Eslovenia registran las cifras más bajas, no superando el 0,2% del PIB. En el caso del gasto pasivo, Francia y España lideran el ranking con niveles superiores al 1,5% del PIB. En el otro extremo destaca Polonia con apenas el 0,1% del PIB y Hungría y Chequia con alrededor del 0,2% (cuadro 1).

El gasto en políticas activas en 2022 es menor al registrado en 2019 en la mayoría de países excepto en Portugal, Austria, Francia, España, Países Bajos y especialmente en Italia, con un aumento de más del 50%. Por el contrario, las

mayores caídas se las anotan Hungría, Eslovaquia, Grecia y Letonia, gastando claramente por debajo del nivel anterior a la pandemia.

En el caso del gasto pasivo se registra la misma evolución, siendo su nivel inferior en 2022 en la mayoría de los países analizados. Cabe destacar a Suecia, Dinamarca, Polonia y Países Bajos con descensos de entre el 30% y el 40%. En cambio, se sitúa claramente por encima en Eslovaquia y Chequia. En España, Finlandia y Lituania se mantiene dicho gasto prácticamente al mismo nivel al registrado en 2019 (cuadro 1).

Por tanto, se puede afirmar que el efecto de la pandemia sobre el gasto en políticas de mercado de trabajo se ha traducido en un aumento transitorio, sobre todo en 2020, para volver en 2022 a niveles incluso inferiores a los registrados en 2019, tanto en el gasto activo como pasivo. Por tanto, no ha habido un cambio de tendencia, sino una reacción ante la crisis derivada del COVID-19. Sin duda, el incremento del presupuesto tanto en políticas activas como pasivas ha contribuido a minimizar la incidencia de dicha crisis sobre el empleo, así como a contener el aumento del desempleo.

En el caso de España cabe destacar que es uno de los países con un mayor nivel de gasto activo y pasivo en 2020, lo que refleja una reacción muy diferente a la adoptada durante la recesión que se inicia en 2008. Además, es uno de los países donde el gasto activo en 2022 es superior al registrado en 2019.

En consecuencia, a partir de los datos analizados y excluyendo el efecto de la pandemia, se pueden agrupar a los países de la UE en función del nivel de gasto destinado a las políticas activas. Un primer grupo, con un nivel inferior al 0,3% del PIB, formado por los países del Este de Europa (excepto Estonia) y Grecia. El segundo grupo se situaría entre el 0,3% y el 0,6% del PIB formado por Alemania, Estonia, Irlanda, Italia y Portugal. El tercer grupo comprendería los países que gastan entre el 0,6 y el 0,8% del PIB (España, Bélgica, y Luxemburgo).

Finalmente, el grupo con un mayor nivel de gasto activo (por encima del 0,8% del PIB) estaría formado por Austria, Finlandia y especialmente Dinamarca y Suecia.

No obstante, si se considera solo la reacción a la pandemia en 2020 cabe señalar que Irlanda, Lituania, España y especialmente Países Bajos, se situarían entre en el grupo con mayor nivel de gasto en políticas activas.

Tabla 1. Gasto en políticas de mercado de trabajo

	Gasto en % PIB							
	Activas				Pasivas			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Alemania	0,59	0,61	0,57	0,53	0,72	1,30	1,19	0,78
Austria	0,7	0,78	0,87	0,83	1,29	3,18	2,37	1,20
Bélgica	0,89	0,92	0,87	0,69	1,08	2,00	1,36	0,93
Chequia	0,28	0,30	0,30	0,27	0,15	1,03	0,79	0,22
Dinamarca	1,88	1,79	1,65	1,51	0,95	2,13	1,41	0,64
Eslovaquia	0,23	0,33	0,17	0,15	0,33	1,28	1,81	0,58
Eslovenia	0,20	0,21	0,23	0,18	0,37	1,86	1,18	0,28
España	0,69	1,19	0,94	0,76	1,52	3,38	2,29	1,57
Estonia	0,52	0,57	0,55	0,44	0,45	1,80	0,84	0,56
Finlandia	0,92	0,86	0,83	0,79	1,14	1,75	1,54	1,11
Francia	0,72	0,74	0,82	0,84	1,87	3,37	2,46	1,70
Grecia	0,36	0,20	0,31	0,25	0,58	3,19	2,00	0,63
Hungría	0,58	0,61	0,33	0,24	0,21	0,36	0,21	0,20
Irlanda	0,31	1,34	1,22	0,34	0,56	0,92	1,37	0,45
Italia	0,27	0,34	0,44	0,41	1,29	2,74	1,70	1,02
Letonia	0,15	0,14	0,14	0,11	0,42	0,52	0,36	0,38
Lituania	0,21	1,32	0,36	0,20	0,43	1,51	1,51	0,44
Luxemburgo	0,75	0,80	0,70	0,70	0,55	2,12	0,85	0,57
Países Bajos	0,56	2,21	1,55	0,61	1,22	1,74	1,26	0,86

	Gasto en % PIB							
	Activas				Pasivas			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Polonia	0,32	0,77	0,53	0,30	0,13	0,96	0,27	0,09
Portugal	0,39	0,57	0,69	0,48	0,86	1,53	1,39	0,76
Suecia	1,02	0,97	1,05	0,99	0,43	1,28	0,74	0,26

Fuente: European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.

El gasto activo varía con el ciclo económico, al igual que cualquier tipo de gasto relacionado con el desempleo, pero el gasto activo en relación al gasto total es de hecho procíclico, el porcentaje dedicado a las políticas activas aumenta en la fase alcista y disminuye en la fase recesiva. En este sentido, aunque el gasto en políticas activas aumentó de forma generalizada en 2020 no ha logrado igualar el gran incremento registrado en el gasto en políticas pasivas.

La proporción del gasto total en políticas de mercado de trabajo destinado a políticas activas en los países de la UE ha seguido dicha pauta, disminuyendo en general entre 2019 y 2020, como consecuencia de la crisis y el aumento en el gasto pasivo (concentrado en las prestaciones por desempleo parcial como se verá más adelante). En cambio, posteriormente aumenta de forma generalizada en consonancia con la recuperación económica, aunque sin superar los niveles registrados antes de la pandemia (gráfico 1).

La proporción del gasto activo sobre el gasto total en políticas de mercado de trabajo se mantiene en la mayoría de los países europeos por debajo del 50% durante el periodo analizado, siendo por tanto inferior a la del gasto pasivo, aunque existen diferencias remarcables.

En 2019 destacan Chequia, Dinamarca, Estonia, Luxemburgo y especialmente Hungría, Polonia y Suecia, con un porcentaje de gasto activo superior al 70%. Por el contrario, Italia, Letonia y Francia son los que menos proporción destinan. España se sitúa algo por debajo de la media europea con un 31,2% del gasto total en políticas activas. Entre 2019 y 2020 dicha proporción disminuye en todos los países excepto en Irlanda, Lituania y Países Bajos. La razón en estos últimos es que el gasto activo aumenta muy por encima del gasto pasivo. Por otra parte, Grecia, Chequia y Eslovenia son por este orden los países en que más se reduce la proporción de gasto activo (gráfico 1). El inicio de la crisis derivada del

COVID-19 y el consiguiente mayor recurso a las políticas pasivas explican dicho comportamiento

En 2020 solo Hungría, Irlanda y Países Bajos supera el 50% de gasto dedicado a medidas activas. Por contra, Grecia apenas alcanza el 6%, mientras que Eslovenia e Italia apenas superan el 10%. España se sitúa ahora casi en la media europea, aunque la proporción de gasto activo ha caído al 26%. Entre 2020 y 2021 dicha proporción aumenta en todos los países a excepción de Hungría, Irlanda, Lituania y Países Bajos y, de forma especial en Eslovaquia, donde se reduce a menos de la mitad. Por otro lado, los mayores aumentos del porcentaje de gasto activo se registran en Estonia, Italia y Luxemburgo (gráfico 1). La menor necesidad de gasto en prestaciones por desempleo en comparación a 2020 explica sin duda la evolución del mencionado indicador.

En 2021 Polonia, Hungría, Suecia, Países Bajos, Dinamarca, son los que mayor porcentaje destinan a políticas activas. Por el contrario, Eslovaquia, Grecia, Eslovenia y Lituania no alcanzan ni siquiera el 20%, muy por debajo del nivel registrado en 2019. España recupera terreno y la proporción de gasto activo se sitúa en el 29% (gráfico 2). Entre 2021 y 2022 la proporción de gasto activo en relación al gasto total en políticas de empleo aumenta en la mayoría de países excepto en Hungría, Irlanda, Letonia y Países Bajos. En estos últimos la caída del gasto activo es superior a la registrada en el gasto pasivo. Los aumentos son en general notables, destacando Austria, Chequia y en especial Eslovenia, donde más que se dobla. Los menores incrementos se registran en Bélgica, España y Portugal (gráfico 1). La recuperación económica y por tanto el menor gasto en políticas pasivas explicarían el comportamiento de la proporción de gasto activo.

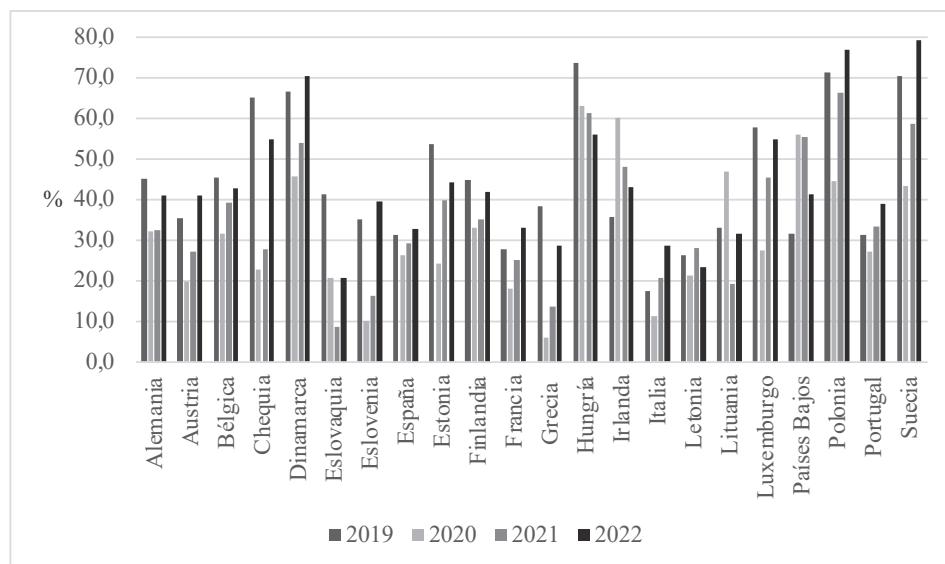
En 2022 Suecia registra la proporción más elevada (79,2%) y junto con Dinamarca y Polonia son los únicos países que superan el 70% de gasto destinado a las políticas activas. Chequia, Hungría y Luxemburgo completan la lista de los que superan el 50%. Eslovaquia, Letonia, Grecia e Italia son los que se anotan la proporción más baja de gasto activo, no superando en ningún caso el 30%. En España sigue aumentando en relación a 2020, alcanzando un porcentaje del 32,6% (gráfico 1).

En 2022 y en relación a 2019, la proporción de gasto activo respecto al gasto total en políticas de empleo aumenta en la mitad de los países analizados, destacando Italia, Suecia, Países Bajos y Portugal. En la otra mitad disminuye, destacando Eslovaquia, Hungría y Grecia donde se registran las mayores caídas en dicha proporción. En cambio, se mantiene con ligeras variaciones en España y en Lituania (gráfico 1).

Por tanto, en base a los datos analizados se puede afirmar que la proporción del gasto en políticas activas disminuye en casi todos los países por el impacto

de la crisis del COVID-19. En consecuencia, el comportamiento de la proporción de gasto activo sobre el gasto total en políticas de empleo responde claramente al ciclo económico tal y como señalan Forslund et al. (2011).

Gráfico 1. Porcentaje de gasto activo en relación al gasto total



Fuente: European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.

3. ESTRUCTURA DEL GASTO EN MEDIDAS DE POLÍTICA ACTIVA

3.1. Distribución por grandes categorías del gasto activo

El análisis de la distribución por grandes categorías del gasto en políticas activas, a partir de los datos disponibles de la LMP database de la Comisión Europea, permite observar las diferencias entre los países de la UE en función de la importancia que conceden a las diferentes medidas (servicios de empleo, formación, incentivos al empleo, ayudas a la creación de empresas, creación directa de empleo en el sector público y ayudas al empleo protegido).

En 2019 solo tres países destinan el mayor porcentaje de gasto activo a la categoría de servicios de empleo (Alemania, Bélgica y Eslovenia). Por el contrario, Grecia no destina presupuesto a dicha categoría, mientras que Hungría y Luxemburgo gastan alrededor del 10%. La formación es la primera categoría

de gasto en cinco países, destacando Italia, Portugal y especialmente Austria, con un porcentaje superior al 57%, mientras que Chequia y Polonia no registran gasto alguno y Hungría apenas suma un 3,5%. En los incentivos al empleo sobresalen Eslovaquia, Luxemburgo, Suecia y sobre todo Lituania, con más del 50% del total de gasto activo. Por contra, Chequia, Francia, Alemania y Países Bajos se sitúan en torno al 3%. En las medidas orientadas a la creación directa de empleo destacan Grecia, Hungría e Irlanda, mientras que Dinamarca, Estonia, Italia, Lituania y Suecia no gastan nada. El gasto en la categoría de creación de empresas es prácticamente nulo en la mayoría de países, destacando España (donde es la primera categoría de gasto) y Polonia. Por último, la ayuda al empleo protegido es la primera categoría de gasto en Dinamarca, Países Bajos, Chequia, Estonia y Polonia (los dos primeros con más del 50% del presupuesto activo). En el caso de España se registra una estructura de gasto activo bastante equilibrada entre las diferentes categorías (gráfico 2).

Entre 2019 y 2020 la categoría que más aumenta su proporción en el total de gasto activo y en la mayoría de países son los incentivos al empleo,² destacando Países Bajos, Irlanda y España. En los servicios de empleo su proporción en el gasto activo disminuye o se mantiene excepto en Austria, Finlandia, Italia y Suecia. El peso de la formación en el total de gasto en políticas activas solo aumenta en seis países, en especial en Bélgica. En la creación directa de empleo la pérdida de peso en el gasto activo es generalizada, particularmente en Eslovaquia, Irlanda y Países Bajos. En las ayudas a la creación de empresas solo cuatro países registran un aumento, sobre todo Austria y Lituania. La ayuda al empleo protegido disminuye o se mantiene en la mayoría de países, destacando las caídas en Lituania, Países Bajos e Irlanda (gráficos 2 y 3).

En 2020 siguen siendo los mismos tres países los que dedican la mayor proporción del gasto activo a los servicios de empleo. La categoría de formación se mantiene como la principal partida de gasto en cinco países, destacando Austria y Finlandia con porcentajes superiores al 50% y al 40% respectivamente, mientras que Grecia, Chequia y Polonia no destinan presupuesto alguno. Por otro lado, hasta diez países destinan el mayor porcentaje de su gasto en políticas activas a la categoría de incentivos al empleo, destacando Lituania con más del 90%, seguido de Países Bajos y Eslovaquia. Por contra, dicha medida representa menos del 5% en Francia, Chequia y Alemania. En España el porcentaje de gasto en incentivos al empleo alcanza el 47%, revertiendo así la anterior estructura equilibrada. La proporción de gasto activo en la creación directa de empleo solo es la principal categoría de gasto en Hungría. Dicha proporción sigue siendo nula

² Por tanto, la categoría de incentivos al empleo es la responsable del incremento del gasto en políticas activas como respuesta a la crisis derivada de la pandemia, conllevoando el aumento de su proporción en el gasto activo una caída en el peso del resto de medidas.

en los mismos países que en 2019, sumándose ahora Eslovaquia. En el caso de las ayudas a la creación de empresas, el mayor porcentaje de gasto se registra en Grecia (12,5%), seguida de España (10,1%), siendo en el resto de países muy bajo o nulo. En la ayuda al empleo protegido Dinamarca y Chequia son los países con una mayor proporción de gasto activo en dicha categoría (gráfico 3).

Entre 2020 y 2021 la proporción de los incentivos al empleo en el gasto activo disminuye o se mantiene en la mayoría de los países, con la excepción sobre todo de Italia, Francia y Austria. Cabe destacar el aumento en la proporción de gasto activo en la categoría de los servicios de empleo en Lituania, mientras que disminuye o se mantiene en la mayoría de países. El peso de la formación en el total de gasto en políticas activas aumenta en ocho países, especialmente en Lituania y Países Bajos. La proporción del gasto activo en la creación directa de empleo se mantiene o disminuye en la mayoría de países, mientras que destaca el aumento en Hungría y Letonia. En las ayudas a la creación de empresas solo en España y Polonia se registra un aumento destacable de su proporción en el gasto activo. El peso de la ayuda al empleo protegido disminuye o se mantiene en la mayoría de países, destacando por contra el aumento registrado en Lituania y Eslovaquia (gráficos 3 y 4).

En 2021 se mantienen los mismos países que destinan el mayor porcentaje de gasto activo a los servicios de empleo. Por contra, Italia no destina presupuesto alguno a dicha categoría, mientras que Grecia e Irlanda gastan tan solo el 1,6%. La formación es la primera categoría de gasto en cuatro países, destacando Francia, Finlandia y especialmente Austria, con un porcentaje superior al 55%, mientras que Chequia Hungría y Polonia no registran gasto alguno. Por otra parte, son de nuevo diez países los que destinan el mayor porcentaje del gasto en políticas activas a la categoría de incentivos al empleo, destacando Irlanda (84,1%) seguido de Lituania, Países Bajos y Eslovaquia. En España el porcentaje de gasto en incentivos al empleo se sitúa en el 32,6%, siendo la primera categoría de gasto activo. La proporción de gasto activo en la creación directa de empleo solo es la principal categoría de gasto en Hungría y Grecia. La proporción del gasto en las ayudas a la creación de empresas es prácticamente nula en la mayoría de países, destacando nuevamente el porcentaje registrado en Grecia y España. En el caso de las ayudas al empleo protegido, Dinamarca y Chequia siguen siendo, al igual que en 2020, los países con un mayor porcentaje de gasto activo en dicha categoría (gráfico 4).

Entre 2021 y 2022 la proporción de los incentivos al empleo en el gasto activo disminuye o se mantiene también en la mayoría de los países, con la excepción sobre todo de Grecia y Estonia. En los servicios de empleo destaca el aumento en Lituania y Países Bajos, mientras que la proporción de dicha categoría en el gasto

activo se mantiene en cinco países y disminuye especialmente en Irlanda. El peso de la formación en el total de gasto en políticas activas aumenta en la mitad de los países analizados, destacando de nuevo Lituania y Países Bajos. La proporción del gasto activo en la creación directa de empleo se mantiene o disminuye en la mayoría de países con la excepción de Polonia, España, Bélgica, Finlandia y Francia. En la ayuda a la creación de empresas solo se registra un aumento de su proporción en el gasto activo en cuatro países, particularmente en Polonia y Finlandia. El peso de la ayuda al empleo protegido aumenta en la mayoría de países, destacando Países Bajos y Lituania (gráficos 4 y 5).

En 2022 cinco países destinan el mayor porcentaje de gasto activo a la categoría de servicios de empleo, siendo Bélgica, Estonia, Eslovenia, España y especialmente Alemania con alrededor del 55%. La formación es la primera categoría de gasto en Austria, Finlandia, Francia y Portugal. Por otro lado, ahora se reduce a seis el número de países que destinan el mayor porcentaje de su gasto en políticas activas a la categoría de incentivos al empleo, destacando Grecia e Italia con más del 60% seguidos de Eslovaquia, Irlanda, Luxemburgo y Lituania. Por el contrario, en Alemania, Chequia y Dinamarca dicha proporción apenas supera el 4%. En España el porcentaje de gasto en incentivos al empleo se sitúa en un nivel similar al registrado en 2019. La proporción de gasto activo en la creación directa de empleo solo es la primera categoría de gasto en Hungría, mientras que sigue siendo inexistente en los mismos países que en 2020. En el caso de las ayudas a la creación de empresas, el mayor porcentaje de gasto se registra en España seguida de Grecia y Polonia, siendo en el resto de países muy bajo o nulo. La ayuda al empleo protegido es la primera categoría de gasto activo en Dinamarca, Chequia (ambos con más del 50% del presupuesto activo), Países Bajos y Polonia (gráfico 5).

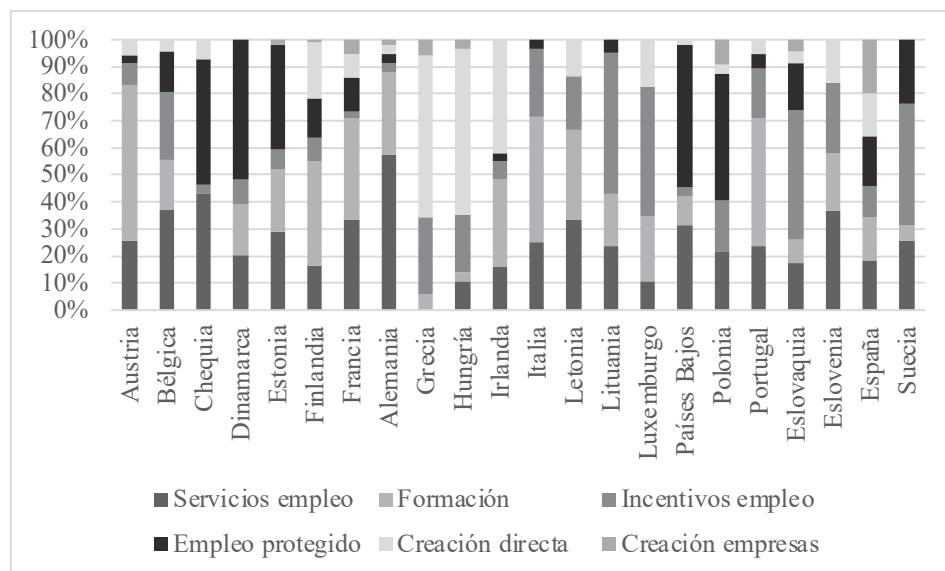
En base a los datos analizados se puede afirmar que, tanto antes como durante y después del COVID-19, la mayoría de los países concentran más de la mitad del gasto en 3 categorías (incentivos al empleo, formación y servicios de empleo). Por el contrario, el gasto en la categoría de creación directa de empleo en el sector público es bajo o nulo, ya que este tipo de medidas se han constatado relativamente ineficientes para mejorar la empleabilidad de los participantes tal y como señalan Bánociová y Martinková (2017). No obstante, sí pueden desempeñar un papel positivo en el apoyo a sus ingresos, dándoles acceso a la protección social y previniendo la erosión de habilidades asociadas a largos períodos de inactividad (ILO, 2015). Entre 2019 y 2020 aumenta la proporción de gasto activo en incentivos al empleo en la mayoría de países y en diez es la primera categoría de gasto, hecho este que también se repetirá en 2021. Precisamente,

Brown y Koettl (2015) sostienen que los incentivos al empleo pueden estimular el flujo de salida del desempleo durante la recuperación económica.

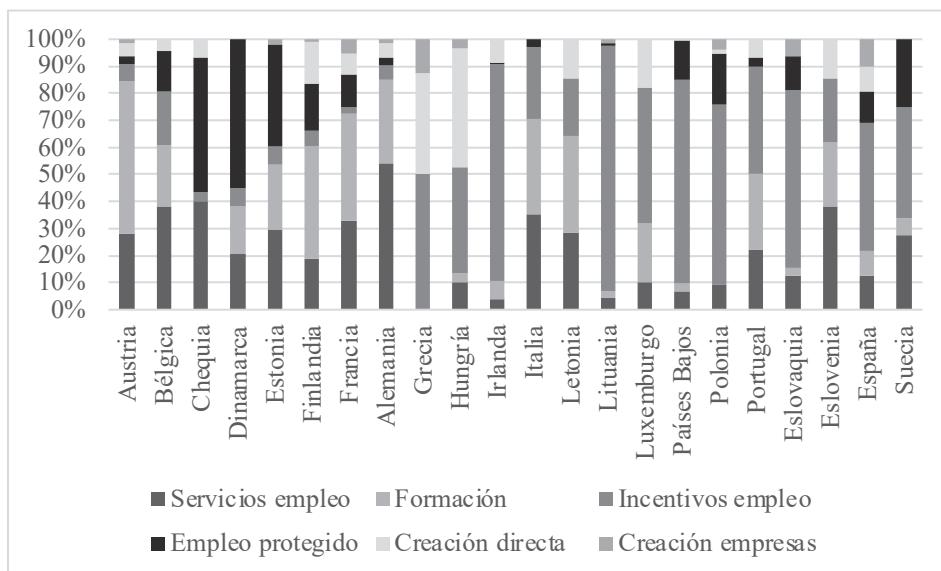
En la distribución del gasto en políticas activas hay una serie de países que mantienen la misma categoría como principal medida de gasto a lo largo de todo el período analizado. En los servicios de empleo, Alemania y Eslovenia; en la categoría de formación, Austria, Finlandia y Francia; en los incentivos al empleo Lituania, Luxemburgo, Eslovaquia y Suecia; en el caso de la ayuda al empleo protegido, Dinamarca y Chequia y finalmente, Hungría en la creación directa de empleo. Por otra parte, no hay ningún país que tenga de forma recurrente como medida principal de gasto activo las ayudas a la creación de empresas.

En relación al caso español, cabe señalar que el modelo de gasto activo registra un comportamiento de ida y vuelta, con una estructura equilibrada entre las diferentes categorías de gasto en 2019, pasando a primar los incentivos al empleo en 2020 y 2021 y volviendo en 2022 al tipo de estructura anterior a la pandemia.

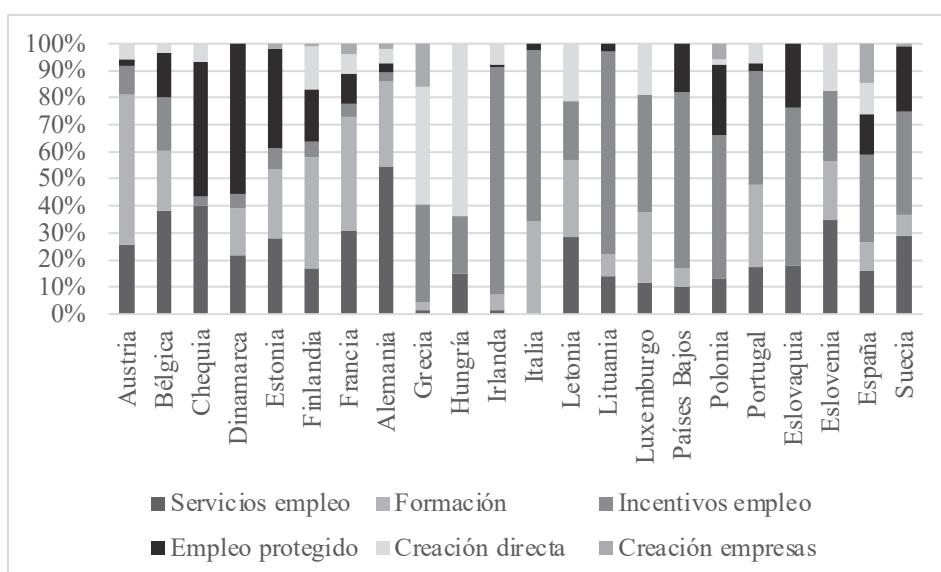
Gráfico 2. Estructura del gasto en políticas activas (2019)



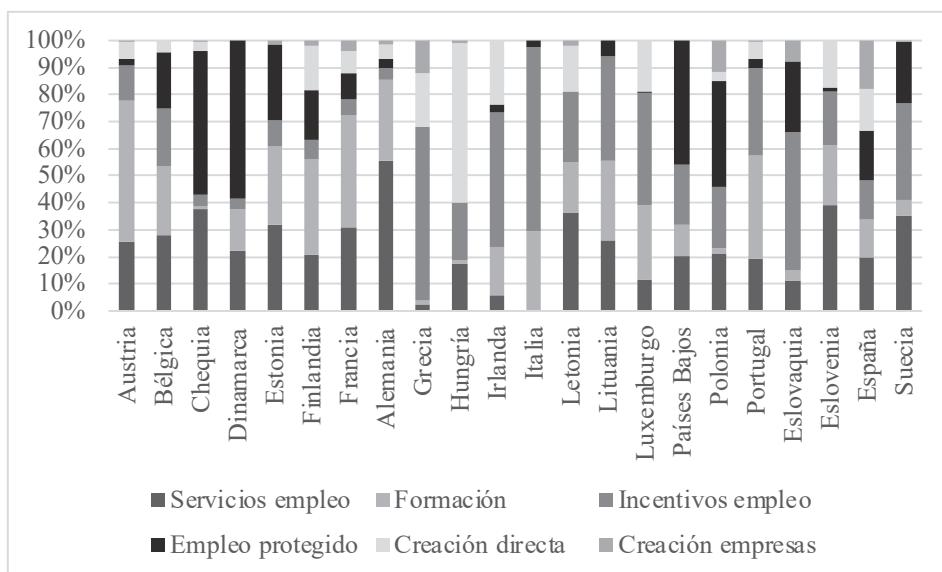
Fuente: European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.

Gráfico 3. Estructura del gasto en políticas activas (2020)

Fuente: European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.

Gráfico 4. Estructura del gasto en políticas activas (2021)

Fuente: European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.

Gráfico 5. Estructura del gasto en políticas activas (2022)

Fuente: European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.

3.2. Medidas específicas impulsadas durante la pandemia

El análisis de la estructura del gasto no sería completo sin tener en cuenta a dos medidas específicas que han sido claves a la hora de afrontar la crisis derivada de la pandemia, los incentivos al mantenimiento del empleo y las prestaciones por desempleo parcial.

El aumento en el gasto en incentivos al empleo en 2020 se debe sobre todo a los incentivos al mantenimiento del empleo, poniendo así mayor énfasis en la prevención que en el tratamiento del desempleo. En contraposición, durante la crisis de 2008 el gasto se concentró en los incentivos a la contratación. Esto refleja el hecho de que la crisis financiera fue un shock económico que rápidamente provocó quiebras, pérdidas de empleo y un marcado aumento del desempleo, de

modo que la política activa se centró en incentivar la contratación como estrategia de recuperación.

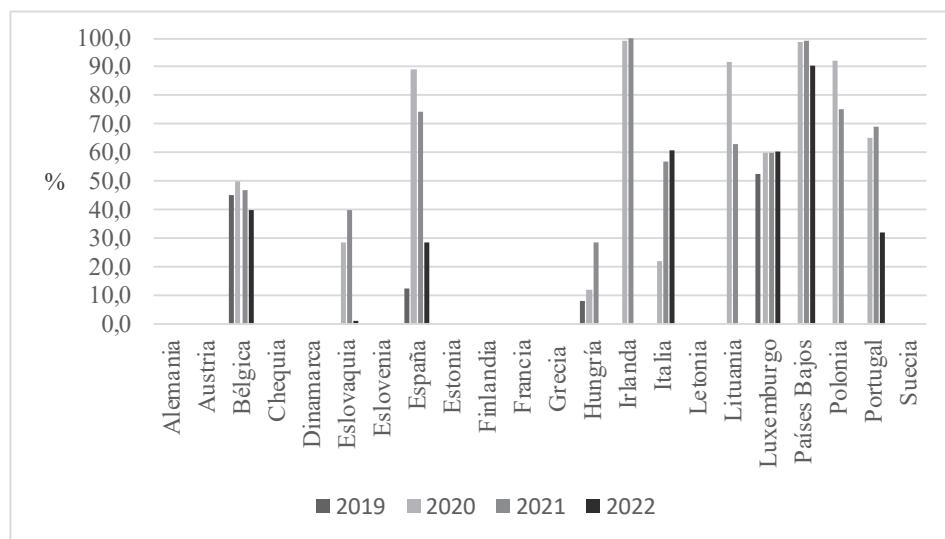
En 2019, solo 4 países gastaban en incentivos al mantenimiento del empleo (Bélgica, España, Hungría y Luxemburgo), mientras que en 2020 dicho gasto se registró en 11 países.

La mayor proporción del gasto en incentivos al mantenimiento del empleo en relación al gasto total en incentivos al empleo en 2020 se registra en Irlanda, Países Bajos, Polonia, Lituania y España (con niveles iguales o superiores al 90%). En cambio, en Eslovaquia, Italia y Hungría el porcentaje está por debajo del 30% (gráfico 6).

Entre 2020 y 2021, el gasto en incentivos para el mantenimiento del empleo se reduce en la mayoría de países revirtiendo parte del aumento observado en el año anterior, aunque se mantuvo de forma clara por encima del nivel registrado en 2019. Esto refleja el enfoque excepcional que se puso en las acciones para apoyar a las personas empleadas, preservando los puestos de trabajo y previniendo el desempleo durante la pandemia, así como la posterior eliminación gradual de esta medida. En 2021 Irlanda y Países Bajos siguen liderando la proporción del gasto en incentivos al mantenimiento del empleo con prácticamente el 100%, mientras que España y Polonia se sitúan alrededor del 75%. Dicha proporción aumenta de forma notable en Italia, alcanzando el 60% (gráfico 6).

Entre 2021 y 2022 el porcentaje de gasto en incentivos al mantenimiento del empleo respecto al total de incentivos al empleo disminuye en todos los países excepto en Italia y Luxemburgo. Las mayores caídas se registran en España y Portugal y en ambos, no superando dicho porcentaje en 2022 el 30%. Por otro lado, destaca Países Bajos con una proporción del 90% (gráfico 6).

Gráfico 6. Porcentaje gasto incentivos mantenimiento empleo / gasto incentivos empleo



Fuente: European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.

El gasto en prestaciones por desempleo parcial³ pasa de ser casi insignificante en 2019 a representar una proporción notable del gasto pasivo en 2020 en la mayoría de países, explicando en gran parte el aumento del presupuesto en políticas pasivas. Esto refleja el uso generalizado de este tipo de medidas para prevenir el desempleo, compensando la pérdida de salarios mientras las empresas se vieran obligadas a cerrar temporalmente o a reducir las horas de trabajo⁴.

En 2019 el gasto en prestaciones por desempleo parcial era nulo en quince países, en tanto que en 2020 solo Irlanda y Letonia no registraron gasto alguno. El porcentaje en relación al gasto pasivo aumenta sobre todo en Polonia y Chequia (concentrando ambos más del 80%) seguido de Eslovenia, Grecia y Luxemburgo. Por el contrario, el menor porcentaje se registra en Finlandia, Hungría y Países Bajos (gráfico 7).

El impacto menguante de la crisis en 2021 dio lugar a una reducción generalizada del gasto en prestaciones por desempleo parcial excepto en Lituania

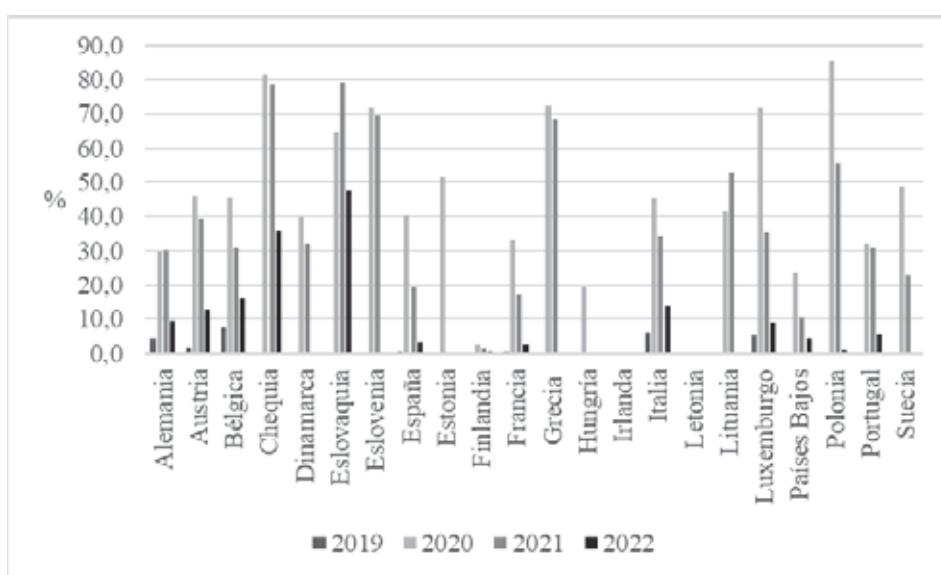
³ Aun no siendo estrictamente una política activa, está estrechamente ligada al uso de los incentivos al mantenimiento del empleo.

⁴ Este comportamiento difiere del registrado al inicio de la crisis de 2008, donde el aumento del gasto pasivo respondía en exclusiva a los despidos generalizados.

y Eslovaquia. La proporción de dicho gasto en las políticas pasivas se reduce especialmente en Estonia, Luxemburgo, Polonia y Suecia. El mayor porcentaje se registra en Chequia y Eslovaquia con alrededor del 80%, mientras que en Finlandia es apenas del 1%. En España la proporción se reduce a la mitad en relación a 2020 (gráfico 7).

Entre 2021 y 2022 la proporción de gasto en prestaciones por desempleo parcial disminuye en todos los países, en especial en Eslovenia, Grecia, Lituania y Polonia. La superación de la crisis del COVID-19 explicaría dicho comportamiento. Los porcentajes más elevados en 2022 se los anotan Eslovaquia y Chequia. Con todo, en la mayoría de países la mencionada proporción es superior a la registrada en 2019 (gráfico 7).

Gráfico 7. Porcentaje gasto prestaciones por desempleo parcial / gasto pasivo



Fuente: European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.

Cabe señalar que las prestaciones por desempleo parcial y los incentivos para el mantenimiento del empleo comparten el mismo objetivo básico de mantener a las personas empleadas. La diferencia clave entre ambos es que los incentivos para el mantenimiento del empleo ayudan a las personas a seguir trabajando durante la crisis, mientras que las prestaciones por desempleo parcial compensan la pérdida de ingresos durante el despido temporal. En conjunto, estas

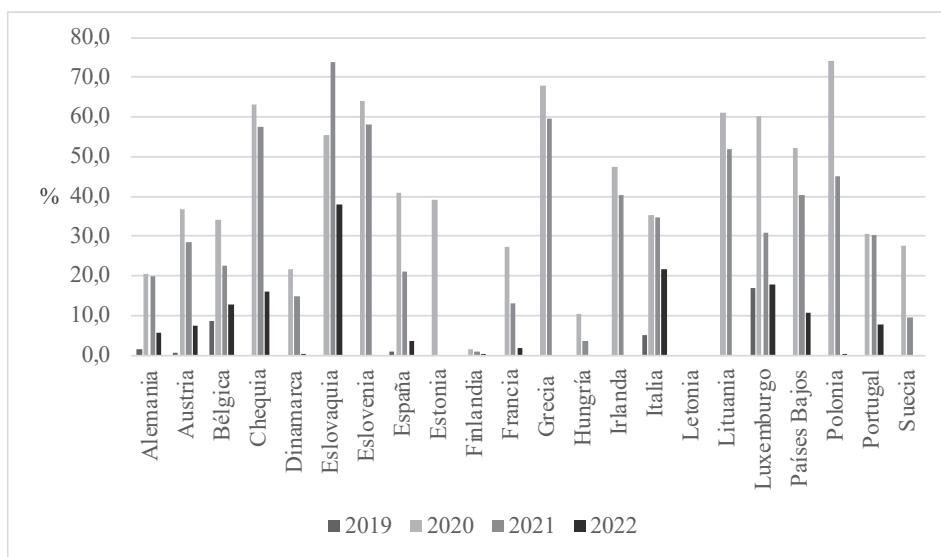
dos categorías explicaron la mayor parte del incremento en el gasto en políticas de mercado de trabajo en todos los países analizados excepto en Letonia. Sin embargo, el recurso a las prestaciones por desempleo parcial fue más prominente que el uso de incentivos para el mantenimiento del empleo en todos a excepción de Irlanda, Lituania y Países Bajos.

En 2019 la combinación de ambas medidas era inexistente en la mayoría de países excepto en Alemania Austria, Bélgica, España, Italia y Luxemburgo. Entre 2019 y 2020 el porcentaje del gasto en incentivos al mantenimiento del empleo más el gasto en prestaciones por desempleo parcial en relación al gasto total en políticas de mercado de trabajo aumenta en todos los países y pasa a ser superior al 50% en siete de ellos en 2020, destacando Polonia y Grecia (gráfico 8).

Entre 2020 y 2021 el mencionado porcentaje disminuye en todos los países a excepción de Eslovaquia, donde pasa del 55,3% al 73,7%. Grecia, Eslovenia y Grecia son los que registran también en 2021 los porcentajes más elevados. Por el contrario, en Estonia la proporción es nula, mientras que en Finlandia y Hungría se anotan los niveles más bajos. En España dicho porcentaje se reduce a la mitad tras haber alcanzado el 40,7% en 2020 (gráfico 8).

Entre 2021 y 2022 el porcentaje del gasto en incentivos al mantenimiento del empleo más el gasto en prestaciones por desempleo parcial en relación al gasto total en políticas de mercado de trabajo se reduce en todos los países sin excepción, registrándose las mayores caídas en Eslovenia, Grecia y Lituania. En cambio, la menor reducción se la anotan Bélgica, Italia y Luxemburgo. Sin duda, la mejora de la situación económica hace que el uso de estas dos medidas ya no sea prioritario. En 2022 destaca de nuevo Eslovaquia, con una proporción del 38%. En la mayoría de países el mencionado porcentaje es superior al registrado en 2019, siendo nulo ahora solo en siete países (gráfico 8).

Gráfico 8. Porcentaje gasto incentivos mantenimiento empleo + gasto prestaciones por desempleo parcial / gasto total



Fuente: European Commission. Labour market policies (LMP) database y elaboración propia.

4. INTENSIDAD DEL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS

El análisis del grado de esfuerzo que realizan los países de la UE en políticas activas debe incluir también el indicador de intensidad del gasto en políticas activas de mercado de trabajo. Dicho indicador se define como el cociente entre el gasto activo en % del PIB y la tasa de desempleo. De esta manera es posible ajustar las diferencias en el número de personas desempleadas entre los países y de esta forma realizar análisis comparativos más afinados. La ventaja de este indicador es que nos permite reflejar de forma más clara el distinto grado de esfuerzo en políticas activas por parte de los países europeos.

La intensidad del gasto activo en el conjunto de la UE responde al ciclo económico, aunque en sentido contrario al registrado en la proporción de gasto activo sobre el total. La intensidad aumenta en 2020, reflejando un aumento del esfuerzo en políticas activas como consecuencia de un incremento del gasto activo mucho mayor que el aumento del desempleo. Por el contrario, al inicio de la crisis de 2008 el crecimiento del gasto activo fue inferior al repunte del desempleo, con la consecuente caída en el indicador de intensidad. Esto refleja el

cambio de enfoque hacia acciones que respalden la preservación de los puestos de trabajo y la prevención del desempleo en respuesta a los riesgos generados por la pandemia. En cambio, a partir de 2021 el indicador de intensidad disminuye debido a que se registra una reducción del gasto activo (reflejando un desmantelamiento parcial de las acciones de apoyo introducidas en 2020), mientras casi se mantiene la tasa de desempleo en un principio, para reducirse posteriormente en 2022.

No obstante, la media europea esconde grandes diferencias entre los países para dicho indicador. En 2019 el grado de esfuerzo más elevado se registra en Alemania, Bélgica, Países Bajos y especialmente en Dinamarca. Por contra, el indicador de intensidad del gasto activo se anota los niveles más bajos en Grecia, Letonia, Italia y Lituania. La intensidad del gasto activo disminuye entre 2019 y 2020 en la mayoría de los países, en especial en Grecia, Estonia y Letonia. En contraste, cabe destacar los sustanciales aumentos registrados en Lituania, Irlanda, Países Bajos y Polonia⁵ (gráfico 9). En España la intensidad aumenta casi un 60% con un incremento del gasto activo (72,5%) muy superior al aumento de la tasa de desempleo (10%).

En 2020 el indicador de intensidad más elevado se registra en Países Bajos, más de cinco veces por encima de la media europea. Dinamarca, Irlanda y Polonia completan el grupo de países con un indicador más elevado. En el otro extremo se encuentran Grecia, Letonia, Italia, Eslovenia y Eslovaquia, con niveles muy por debajo de la media (gráfico 9). Entre 2020 y 2021 el indicador de intensidad disminuye en la mayoría de países, destacando las caídas registradas en Lituania, Eslovaquia, Hungría, Países Bajos y Polonia. Por el contrario, dicho indicador aumenta especialmente en Grecia, Italia y Portugal, debido al destacable crecimiento del gasto activo, ya que la tasa de paro disminuye o se mantiene.

En 2021 Países Bajos, Dinamarca e Irlanda lideran la intensidad del gasto activo, seguidos a distancia por Alemania y Polonia. En cambio, Letonia, Grecia y Eslovaquia se sitúan con los niveles más bajos del indicador de intensidad, muy por debajo de la media europea. La evolución entre 2021 y 2022 muestra como en la mayoría de los países analizados el indicador de intensidad disminuye, habida cuenta de que la reducción del gasto en políticas activas es muy superior a la registrada en la tasa de desempleo. Las mayores caídas tienen lugar en Irlanda, Países Bajos, Polonia y Lituania mientras que destacan los aumentos

5 El aumento espectacular del gasto en políticas activas entre 2019 y 2020 explicaría dicho comportamiento. Tanto es así, que el indicador de intensidad acaba aumentando para el conjunto de la UE.

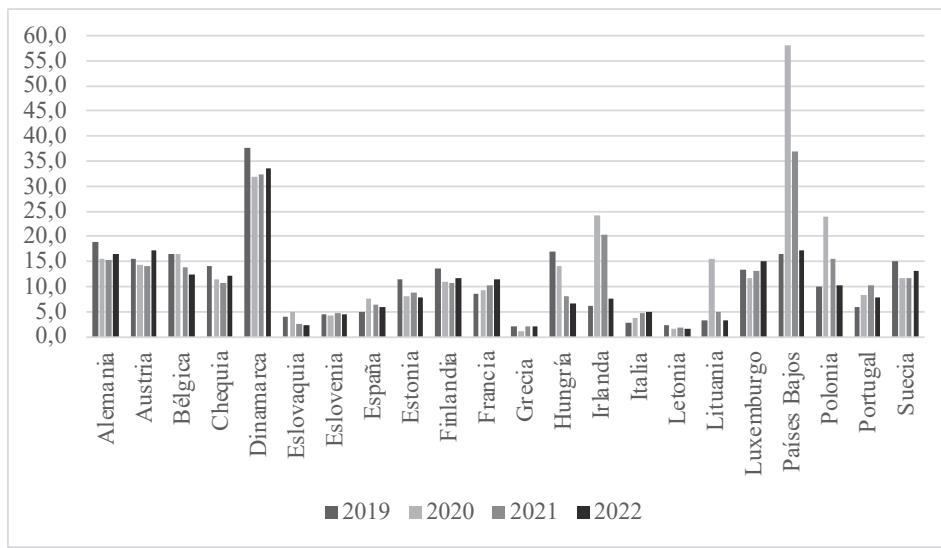
registrados en Austria, Luxemburgo y Suecia. En España registra uno de los menores descensos en el indicador de intensidad (gráfico 9).

En 2022 Dinamarca vuelve a ser con diferencia el país con el indicador de intensidad del gasto activo más elevado, seguido de Austria y Países Bajos y Alemania. Por el contrario, Letonia, Grecia y Eslovaquia se anotan de nuevo los indicadores de intensidad más bajos (gráfico 9).

En 2022 y en relación a 2019, la intensidad del gasto activo aumenta en la mitad de los países analizados, destacando Italia, Francia y Portugal. En la otra mitad disminuye, destacando las caídas registradas en Hungría, Eslovaquia, Letonia y Estonia. En cambio, se mantiene casi sin variación en Eslovenia y Lituania. Por otra parte, en España el indicador de intensidad supera en 2022 el nivel registrado en 2019, con un aumento del 19,5% (gráfico 9).

Finalmente, cabe remarcar que Dinamarca lidera o se mantiene entre los países con un indicador de intensidad del gasto activo más elevado a lo largo del todo el período analizado. Por contra, Grecia y Letonia mantienen los indicadores de intensidad más bajos antes y después de la pandemia. Por otro lado, Países Bajos registra unos cambios notables pasando a ser el país con un mayor indicador de intensidad tanto en 2020 como en 2021. En el caso de España, a pesar del repunte de 2020, se mantiene como uno de los países con un indicador de intensidad del gasto activo más bajo y claramente por debajo de la media europea.

Gráfico 9. Intensidad del gasto activo



Fuente: European Commission. Labour market policies (LMP) database; Eurostat. Labour force survey. LFS series - detailed annual survey results y elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

En primer lugar, cabe señalar que el gasto en políticas activas aumenta en la mayoría de los países de la UE al inicio de la pandemia, excepto en Dinamarca, Finlandia, Grecia, Letonia y Suecia. El carácter anticíclico es mucho más acusado en el gasto en políticas pasivas y se registra en todos los países. Los incrementos del gasto pasivo son superiores a los del gasto activo en todos los países a excepción de Irlanda, Lituania y Países Bajos. En 2021 el gasto en políticas activas (aunque sigue siendo superior al registrado antes de la pandemia) disminuye respecto al año anterior en la mayoría de los países analizados. Asimismo, el gasto en políticas pasivas disminuye en todos los países excepto en Eslovaquia, Irlanda y Lituania. La retirada de la mayoría de restricciones durante 2021 y la consecuente mejora de la situación económica explicarían dicho comportamiento. En 2022 el gasto en políticas activas disminuye en todos los países a excepción de Francia y Luxemburgo. Por otra parte, el gasto en políticas pasivas desciende en todos los países excepto en Letonia. Sin lugar a dudas, la vuelta a la normalidad hace innecesario mantener las medidas puestas en marcha en 2020.

En consecuencia, el efecto de la pandemia sobre el gasto en políticas de mercado de trabajo se ha traducido en un aumento transitorio, sobre todo en 2020, para volver en 2022 a niveles incluso inferiores a los registrados en 2019 tanto en el gasto activo como pasivo. Por tanto, no ha habido un cambio de tendencia, sino una reacción ante la crisis derivada del COVID-19. El incremento del presupuesto tanto en políticas activas como pasivas ha contribuido a minimizar la incidencia de dicha crisis sobre el empleo, así como a contener el aumento del desempleo. En el caso de España cabe destacar que es uno de los países con un mayor gasto activo y pasivo en 2020, lo que refleja una política muy diferente a la adoptada durante la recesión de 2008.

La proporción del gasto total en políticas de mercado de trabajo destinado a políticas activas en los países de la UE ha seguido una pauta procíclica, disminuyendo entre 2019 y 2020 excepto en Irlanda, Lituania y Países Bajos, como consecuencia de la crisis y el aumento en el gasto pasivo. En cambio, posteriormente aumenta de forma generalizada en consonancia con la recuperación económica y la menor necesidad de gastar en políticas pasivas, aunque sin superar los niveles registrados antes de la pandemia en la mitad de los países analizados.

En cuanto a la estructura del gasto en políticas activas, entre 2019 y 2020 la categoría que más aumenta su proporción en el total de gasto activo y en la mayoría de países son los incentivos al empleo, destacando Países Bajos, Irlanda y España. Entre 2020 y 2021 la proporción de los incentivos al empleo en el gasto activo disminuye o se mantiene en la mayoría de los países, excepto en Italia, Francia y Austria. Tanto en 2020 como en 2021 hasta diez países destinan

el mayor porcentaje de su gasto en políticas activas a dicha categoría. Entre 2021 y 2022 la proporción de los incentivos al empleo en el gasto activo disminuye o se mantiene también en la mayoría de los países, con la excepción sobre todo de Grecia y Estonia.

En la distribución del gasto en políticas activas, hay que destacar a una serie de países que mantienen la misma categoría como principal medida de gasto a lo largo de todo el período analizado. En los servicios de empleo, Alemania y Eslovenia; en la categoría de formación, Austria, Finlandia y Francia; en los incentivos al empleo Lituania, Luxemburgo, Eslovaquia y Suecia; en el caso de la ayuda al empleo protegido, Dinamarca y Chequia y finalmente, Hungría en la creación directa de empleo en el sector público.

En relación al caso español, cabe señalar que el modelo de gasto activo registra un comportamiento de ida y vuelta, con una estructura equilibrada entre las diferentes categorías de gasto en 2019 que pasa a primar los incentivos al empleo en 2020 y 2021, para volver en 2022 a una estructura muy similar a la anterior a la pandemia.

El aumento en el gasto en incentivos al empleo en 2020 se debe en su mayor parte a los incentivos al mantenimiento del empleo, poniendo así mayor énfasis en la prevención que en el tratamiento del desempleo. En contrate, durante la crisis de 2008 el gasto se concentró en los incentivos a la contratación. La mayor proporción del gasto en incentivos al mantenimiento del empleo en relación al gasto total en incentivos al empleo en 2020 se registra en Irlanda, Países Bajos, Polonia, Lituania y España (con niveles iguales o superiores al 90%). A partir de 2021, el gasto en incentivos para el mantenimiento del empleo se redujo en la mayoría de países revirtiendo parte del aumento observado en el año anterior. Esto refleja el enfoque excepcional que se puso en las acciones para apoyar a las personas empleadas, preservando los puestos de trabajo y previniendo el desempleo durante la pandemia, al igual que eliminando después de forma gradual estas medidas.

El gasto en prestaciones por desempleo parcial pasa de ser casi insignificante en 2019 a representar una proporción notable del gasto pasivo en 2020 en la mayoría de países excepto en Irlanda y Letonia. Esto refleja el uso generalizado de este tipo de medidas para prevenir el desempleo compensando la pérdida de salarios mientras las empresas se vieran obligadas a cerrar temporalmente o a reducir las horas de trabajo. El impacto menguante de la crisis en 2021 dio lugar a una reducción generalizada de la proporción de gasto en prestaciones por

desempleo parcial excepto en Lituania y Eslovaquia, extendiéndose en 2022 a todos los países, en especial a Eslovenia, Grecia, Lituania y Polonia.

Las prestaciones por desempleo parcial y los incentivos para el mantenimiento del empleo comparten el mismo objetivo básico de mantener a las personas empleadas. En conjunto, estas dos categorías explicaron la mayor parte del incremento en el gasto en políticas de mercado de trabajo entre 2019 y 2020 en todos los países excepto en Letonia. Sin embargo, el recurso a las prestaciones por desempleo parcial fue más prominente que el uso de incentivos para el mantenimiento del empleo a excepción de Irlanda, Lituania y Países Bajos. Entre 2021 y 2022 el porcentaje del gasto en incentivos al mantenimiento del empleo más el gasto en prestaciones por desempleo parcial en relación al gasto total en políticas de mercado de trabajo se reduce en todos los países sin excepción, registrándose las mayores caídas en Eslovenia, Grecia y Lituania

La intensidad del gasto activo aumenta en 2020 en el conjunto de la UE, reflejando un aumento del esfuerzo en políticas activas como consecuencia de un incremento del gasto activo mayor que el aumento del desempleo. Los sustanciales aumentos de la intensidad del gasto activo entre 2019 y 2020 registrados en Lituania, Irlanda, Países Bajos y Polonia explican el comportamiento de la media europea, a pesar de que dicho indicador disminuyó en la mayoría de países analizados. A partir de 2021 el indicador de intensidad disminuye debido a que se registra una reducción del gasto activo, manteniéndose casi inalterada la tasa de desempleo en un principio, para reducirse después el gasto en políticas activas muy por encima de la caída en la tasa de paro. Dinamarca lidera o se mantiene entre los países con un indicador de intensidad más elevado a lo largo del todo el período analizado. En el caso de España, a pesar del repunte de 2020 y de que en 2022 el nivel es superior al registrado en 2019, se mantiene como uno de los países con un indicador de intensidad del gasto activo más bajo.

En definitiva, el uso extensivo de esquemas de retención de empleo ha contribuido significativamente al aumento del gasto en programas de políticas de mercado de trabajo. Los servicios públicos de empleo han abordado los efectos del COVID-19 implementando rápidamente mecanismos temporales nuevos y modificados de retención de empleo, principalmente en forma de esquemas de trabajo de jornada reducida. El uso extensivo de estos esquemas ha impedido que el desempleo aumente y ha ayudado a los empleadores a reanudar rápidamente sus actividades a medida que se eliminaban las restricciones relacionadas con la pandemia y la economía se recuperaba. La respuesta de las políticas de mercado

de trabajo también refleja los aprendizajes derivados de las dificultades y los déficits encontrados durante y después de la crisis de 2008.

Al mirar en retrospectiva la respuesta a la crisis derivada de la pandemia, se puede ver una fase inicial que se caracterizó por muchas intervenciones políticas temporales con el objetivo de asegurar la supervivencia de los empleos existentes y la estabilización de los ingresos. Sin embargo, a medida que se reactiva la economía, el énfasis se pone gradualmente en medidas para apoyar la recuperación del empleo y la adaptación de los trabajadores al período posterior a la crisis. Ahora bien, la experiencia derivada de la pandemia sugiere que los planes de mantenimiento del empleo deberían integrarse mejor en los instrumentos de política activa de mercado de trabajo e incluir incentivos claros para la oferta de formación de las personas desempleadas.

Por último, es necesario poner de relieve que la economía digital, la economía de los cuidados o la transición energética van a generar nuevas oportunidades de empleo. La profesionalización de estas actividades es un reto para las políticas activas, que han de ser capaces de proveer de las cualificaciones y competencias que requieran estos nuevos empleos. Por otro lado, el cambio tecnológico tiene un impacto más grande en determinados colectivos como mayores de 45 años, desempleados de larga duración y jóvenes con baja cualificación. Por tanto, es fundamental una mayor inversión y más eficiente en políticas activas que permita promover una adecuada adaptación de los trabajadores al nuevo entorno productivo.

6. BIBLIOGRAFÍA

BANCO DE ESPAÑA (2024). “El mercado de trabajo español: situación actual, tendencias estructurales y políticas de empleo”. En: Informe Anual 2023. (pp.178-229).

BÁNOCIOVÁ, A. y MARTINKOVÁ, S. (2017): “Active Labour Market Policies of Selected European Countries and Their Competitiveness”, *Journal of Competitiveness*, Vol. 9, nº3, pp. 5-21.

BOZANI, V. (2024). “The European Labour Market Recovery: Policy Responses During and After the COVID-19 Crisis”. En: S. Amine (Ed.), Public

Policy Evaluation and Analysis. Contributions to Economics. (pp. 29-52). Springer, Cham.

BROWN, A.J.G. y KOETTL, J. (2015): “Active labor market programs – employment gain or fiscal drain?” *IZA Journal of Labor Economics*, Vol. 4 (12).

COSTA, M., JOYCE, R., POSTEL-VINAY, F. y XU, X. (2020). “The Challenges for Labour Market Policy during the COVID-19 Pandemic”, *Fiscal Studies*, Vol. 41, nº 2, pp. 371-382.

DAR, A. y TZANNATOS, Z. (1999). *Active labor market programs: A review of the evidence from evaluations*. Social Protection Discussion Paper Series N° 9901, World Bank, Washington DC.

DRAHOKOUPIL, J. y MÜLLER, T. (2021). *Job retention schemes in Europe. A lifeline during the COVID-19 pandemic*, Working Paper 2021.07, The European Trade Union Institute, Brussels.

EICHHORST, W., MARX, P., RINNE, U. y BRUMMER, J. (2022). *Job retention schemes during the COVID-19; a review of policy responses*. International Labour Organization (ILO) and Institute of Labour Economics (IZA).

EUROPEAN COMMISSION. “Labour market policies (LMP) database”, en <https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/explore/all/lmp?lang=en&display=card&sort=category>

EUROSTAT. “Labour force survey. LFS series - detailed annual survey results”, en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_urban/default/table?lang=en&category=labour.employ.lfsa.lfsa_unemp

EUROPEAN COMMISSION (2023). *New forms of active labour market policy programmes*. European Network of Public Employment Services. Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2024). *Employment and Social Developments in Europe 2024*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Brussels.

FITZENBERGER, B. y WALWEI, U. (2023). *Short-time work during the COVID-19 crisis: Lessons learned*, IAB-Forschungsbericht, No. 5/2023, Institute for Employment Research, Nuremberg.

FORSLUND, A., FREDRIKSSON, P. y VIKSTRÖM, J. (2011): “What active labor market policy works in a recession?” *Nordic Economic Policy Review*, nº 1, pp.171-201.

GARCÍA-CLEMENTE, J., RUBINO, N. y CONGREGADO, E. (2023). “Reemployment premium effect of furlough programs: evaluating Spain’s scheme during the COVID-19 crisis”. *Journal for Labour Market Research*, 57: 17.

ILO (2015): *Inventory of labour market policy measures in the EU 2008–13: The crisis and beyond*, Geneva.

OECD (2020): *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, Paris.

QUIGGIN, J. (2001): “Active Labour Market Policy and Macroeconomic Stabilisation”, *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, Vol. 2, nº 2, pp. 51–66.

ROMERO, J. M., & KUDDO, A. (2019). *Moving forward with ALMPs: Active labor policy and the changing nature of labor markets*. Social Protection and Jobs Discussion Paper No. 1936, World Bank, Washington DC.