

# Mercado de trabajo y demanda de protección social

RAFAEL MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE  
JOSÉ IGNACIO ANTÓN  
*Universidad de Salamanca*

*Recibido: Junio 2013*  
*Aceptado: Julio 2013*

## Resumen

La relación entre la demanda de protección social y mercado de trabajo se articula a lo largo de tres ejes: las prestaciones de desempleo, las acciones destinadas a mejorar el ingreso de los ocupados y las políticas activas de empleo. En este trabajo, se lleva a cabo una caracterización de estas intervenciones en nuestro país, poniéndolas en contexto con la existente en países de nuestro entorno, y se discuten los principales efectos de las mismas. Finalmente, se reflexiona sobre el rol de estas políticas en el contexto de crisis actual y en el futuro.

**Palabras clave:** desempleo, prestaciones de desempleo, salarios, políticas activas de empleo.

**Clasificación JEL:** J28, J38, J68.

## Abstract

The relation between social protection and labour market follows three different axes: unemployment benefits, programs aiming at improving earnings of workers and active labour market policies. In this paper we present a characterization of these interventions in Spain, placing them in context with equivalent institutions of high income countries and discussing their major impacts and implications. Finally, we discuss the role of such policies in the situation of crisis that characterized the Spanish society nowadays as well as in the near future.

**Keywords:** unemployment, unemployment benefits, wages, active labour market policies.

**JEL Classification:** J28, J38, J68.

## 1. Introducción

El mercado de trabajo mantiene una triple vinculación con la demanda de protección social. Por un lado, en los modelos de protección social continentales, como el español, parte importante de los derechos de protección social están vinculados a la existencia de un historial laboral y las correspondientes cotizaciones sociales. En el pasado, los tres programas centrales del Estado de Bienestar (EB) español –pensiones, desempleo y sanidad– estaban vinculados a la experiencia de trabajo formal. Con el tiempo, la universalización de la sanidad ha hecho que el acceso a la salud no dependa ni directa ni indirectamente (a través de la

familia) del desempeño de un trabajo, aunque nada nos dice que, en esta deriva de refundación a la baja del EB a la que estamos asistiendo desde la inauguración de la política de consolidación fiscal en mayo de 2010, no se vuelva a transitar por esos caminos. Así y todo, alrededor de las dos terceras partes del sistema nacional de protección social en términos de gasto (las pensiones —excluyendo las no contributivas— y las prestaciones por desempleo) estaría vinculado al historial laboral de los ciudadanos. Por otro lado, el trabajo es la fuente última de generación de valor, por lo que la capacidad de protección del EB dependerá de que haya suficientes trabajadores, con suficiente productividad, para generar el excedente necesario para la financiación de tales actividades. Mayor empleo significará, simultáneamente, menores necesidades de gasto social en el presente, pero a la vez mayores derechos de prestaciones sociales en el futuro. Mayores derechos que, de nuevo, en un contexto de alto empleo-alta productividad se podrán cubrir sin problemas, siempre que exista la voluntad política de así hacerlo. Por último, en la medida en que el EB ofrezca una vía de subsistencia (la posibilidad de cubrir sin acudir al mercado —y sus servidumbres— determinadas necesidades humanas) al margen del trabajo o con una menor oferta laboral, el EB, en alguna de sus formaciones y programas, podría estar desincentivando el propio esfuerzo laboral (o al menos eso dirían sus críticos) afectando a su propia sostenibilidad en la medida en que afecte negativamente a la capacidad de producción del sistema.

Dentro de esta compleja relación entre mercado de trabajo y protección social, las próximas páginas tienen como objetivo reflexionar sobre la vinculación entre la situación del mercado de trabajo y la demanda de protección social. De acuerdo con este enfoque, son tres las vías mediante las que la situación laboral influye sobre la demanda de protección social. La primera de ellas, la más evidente, tiene que ver con el desempleo y las prestaciones por desempleo. En una situación de crisis económica y destrucción de puestos de trabajo, una de las actuaciones compensadoras del EB por excelencia son las prestaciones por desempleo en cualesquiera de sus formas. Tradicionalmente, la vinculación entre EB y mercado de trabajo se limitaba a ese tipo de intervención. Sin embargo, más recientemente, y a raíz del debate sobre el crecimiento de una fuerza de trabajo contingente, de menor categoría ocupacional, en mercados de trabajo secundarios —en la terminología de Piore y Berger (1980)—, con salarios estancados —cuando no literalmente decrecientes— se ha planteado la necesidad de ampliar las actuaciones de bienestar con la finalidad de que alcancen también a aquéllos que, no estando desempleados, perciben unos salarios insuficientes como para disfrutar de un nivel de vida adecuado.

En tercer lugar, frente al planteamiento tradicional de protección de aquellos expulsados, temporalmente o permanentemente, del mercado de trabajo, mediante la puesta a su disposición de prestaciones de desempleo o rentas de inserción social, desde hace varias décadas ha ganado adeptos la idea de potenciar la inserción de los desempleados mediante las llamadas políticas activas de mercado de trabajo (PAMT o ALMP en su acrónimo inglés). Dentro de estas políticas se incluirían las políticas de activación (potenciar la entrada de inactivos al mercado de trabajo), entre las que se podrían considerar las políticas de complementos salariales señaladas más arriba, las de apoyo en los procesos de búsqueda de empleo, subsidios a la contratación y las intervenciones de capacitación y formación. Las secciones dos, tres y cuatro se dedicarán a plantear la racionalidad de estas actuaciones y sus características en España. Por último, en la sección cinco se resumirán las principales conclusiones alcanzadas

y se explorarán las implicaciones que el alto nivel de desempleo existente en España puede tener en términos de las demandas de protección social.

## **2. Mercado de trabajo, desempleo y prestaciones por desempleo**

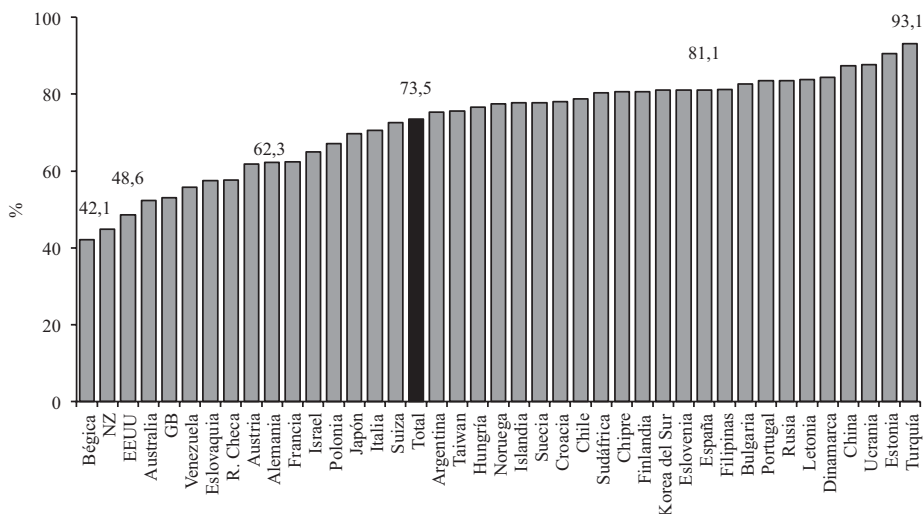
Las prestaciones por desempleo siguen siendo la primera línea de batalla en el combate contra el desempleo y sus efectos por dos distintas razones. En primer lugar porque constituyen el estabilizador automático por excelencia al dirigir renta hacia un colectivo con una altísima propensión al consumo, reduciendo, por tanto, la volatilidad de las economías de mercado (McKay y Reis, 2013). En segundo término, por reducir el impacto de la pérdida de empleo sobre el bienestar de los desempleados y sus familias, mitigando el impacto social de la crisis. Es importante tener presente que, al margen de la relevancia de las prestaciones por desempleo como estabilizador automático, la razón de ser de las prestaciones por desempleo es la de aminorar el impacto del desempleo sobre los ingresos de los desempleados; ésta y no otra, de forma que su evaluación tendrá que hacerse con respecto a tal objetivo y no otros, aunque obviamente a la hora de considerar globalmente los efectos de su existencia se pueda (y se deba) explorar todas sus posibles implicaciones.

Lo primero que hay que señalar en relación a las prestaciones por desempleo es el altísimo apoyo social con el que cuenta este programa. De acuerdo con el *International Social Survey Programme* de 2009, una encuesta que abarca numerosos países de renta media y alta, en la mayoría de los países encuestados (el 70%) más de dos tercios de la población consideraban que el gobierno debía proporcionar un nivel de vida adecuado a los desempleados (gráfico 1). Entre ellos, España, con el 81% de los encuestados de acuerdo o muy de acuerdo con lo anterior, se sitúa entre los países donde las prestaciones por desempleo tienen un mayor apoyo.

### **2.1. Características y suficiencia de las prestaciones por desempleo en España**

A la hora de valorar (recordemos, con respecto a su finalidad) el funcionamiento de un sistema de prestaciones por desempleo hay que tener en cuenta dos elementos. El primero es la cobertura del programa y el segundo la suficiencia de la prestación recibida. Un tercer ítem sería la duración de las prestaciones, factor éste que, sin embargo, de no tratarse por separado, se reflejará en la tasa de cobertura (desempleados con prestación con respecto al total de desempleados), ya que dada una duración media del desempleo, a menor duración de la prestación menor tasa de cobertura. Desde otra perspectiva distinta, las prestaciones por desempleo se pueden valorar por su potencial impacto negativo sobre los incentivos de los desempleados a la hora de buscar y aceptar un empleo. Esta perspectiva, que, como se ha señalado, debería ser secundaria en cuanto que la finalidad de la prestación por desempleo no es reducir los períodos en desempleo sino mitigar sus consecuencias, ocupa un lugar dominante en la literatura siendo también responsable de muchos de los cambios que se han producido en política de prestaciones.

**Gráfico 1**  
**Apoyo a las prestaciones por desempleo en 41 países del mundo (2009)\***



\* % de población que está totalmente de acuerdo y de acuerdo con la pregunta: ¿El gobierno debe proveer de un nivel adecuado (decent) de vida a los desempleados (Q6c)?

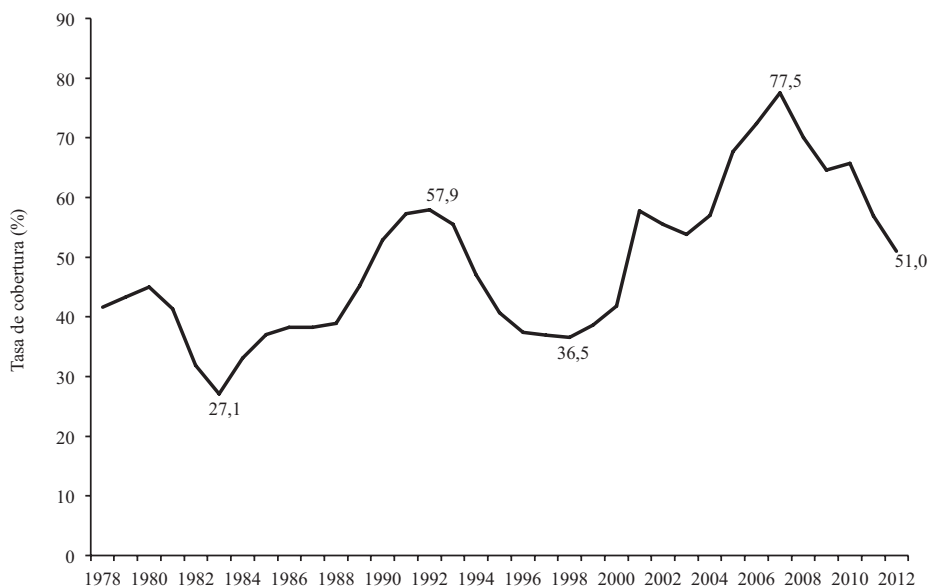
Fuente: elaboración propia a partir de los micro-datos del *International Social Survey Program 2009*.

En aquellos sistemas, la mayoría, en donde el derecho a prestaciones por desempleo está sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos de trabajo previo a la contingencia de desempleo, la cobertura de la prestación dependerá de varios factores: (1) situación del mercado de trabajo en el pasado, (2) requisitos de acceso, (3) peso de los demandantes del primer empleo en el mercado de trabajo, (4) la duración del desempleo y (5) la duración de la prestación. Cuanto mejor haya sido en el pasado la situación del mercado de trabajo, menos exigentes los requisitos, menor el peso de los demandantes de un primer empleo en el desempleo total, y mayor la relación entre duración de la prestación y duración media del desempleo, mayor será la tasa de cobertura. En España, el factor que más ha afectado a la evolución de la tasa de cobertura ha sido la situación del mercado de trabajo, junto con una característica del mismo, la alta rotación de los empleados con contratos temporales, que ha facilitado que para un nivel dado de desempleo sea mayor el número de desempleados con derecho a prestación.

Como puede apreciarse en el gráfico 2, en donde se reproduce la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo, definida como desempleados con derecho a prestaciones (tanto contributivas como asistenciales) con respecto desempleados según la Encuesta de Población Activa (EPA), en las últimas dos décadas la tasa de cobertura ha aumentado de forma continua exceptuando en 1993-1996, como resultado del endurecimiento de los requisitos para acceder al desempleo (de 6 a 12 meses trabajados), hasta el comienzo de la crisis económica. Desde entonces, la tasa de cobertura ha ido cayendo de forma progresiva desde el 77% hasta 51%, como resultado del agotamiento de las prestaciones de los trabajadores desempleados

fruto del alargamiento de la crisis. A diferencia de la crisis de 1993, en esta ocasión, a pesar del fuerte aumento experimentado por el gasto en prestaciones (del 2% del PIB en 2007 al 3,5% del PIB en 2010, once mil millones de euros –a precios de 2000– en tres años), no se han cambiado los requisitos generales para acceder a la prestación, procediéndose, al contrario, a introducir un tramo nuevo de prestación de 400 euros (en su origen el programa temporal de protección por desempleo e inserción, actualmente Plan PREPARA) para aquellos que, bajo determinadas condiciones, hubieran agotado los tramos de prestación y asistencia por desempleo.<sup>1 y 2</sup>

**Gráfico 2**  
**Tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo (todos los programas)**  
**en España (1978-2012)**

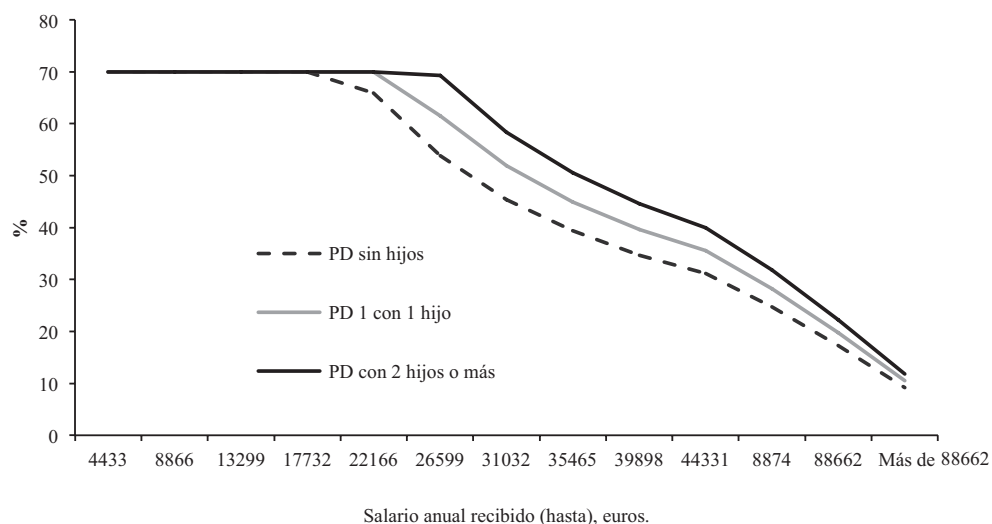


*Fuente:* elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y de la Encuesta de Población Activa.

En lo que se refiere a la suficiencia de la prestación, el tramo contributivo supone el 70% del salario durante los primeros seis meses y el 50% a partir de entonces (el 60% hasta la reforma de 2012). En todo caso, la prestación está sujeta a un valor mínimo y un tope máximo, con lo que el índice de generosidad efectivo será menor cuanto mayor sea el salario recibido. El cálculo de las cuantías máximas y mínimas se realiza a partir del indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM). Puesto que desde su creación el IPREM ha ido perdiendo valor con respecto al Salario Mínimo Profesional, SMI (en 2004 el IPREM era el 93,8% del SMI, mientras que en 2013 suponía el 83,5%), para aquellos afectados por los límites, la generosidad de la prestación por desempleo habría menguado de forma importante

en la última década. Frecuentemente, la prensa se hace eco de la tasa global de generosidad, obviando que para una parte importante de la población trabajadora la prestación por desempleo supone una pérdida de salario superior al 70%. En el gráfico 3 se puede observar el efecto que tales límites tienen sobre los trabajadores según su salario cuando estaban empleados.

**Gráfico 3**  
**“Generosidad” efectiva de la prestación por desempleo, PD, durante los 6 primeros meses en España en la actualidad\***

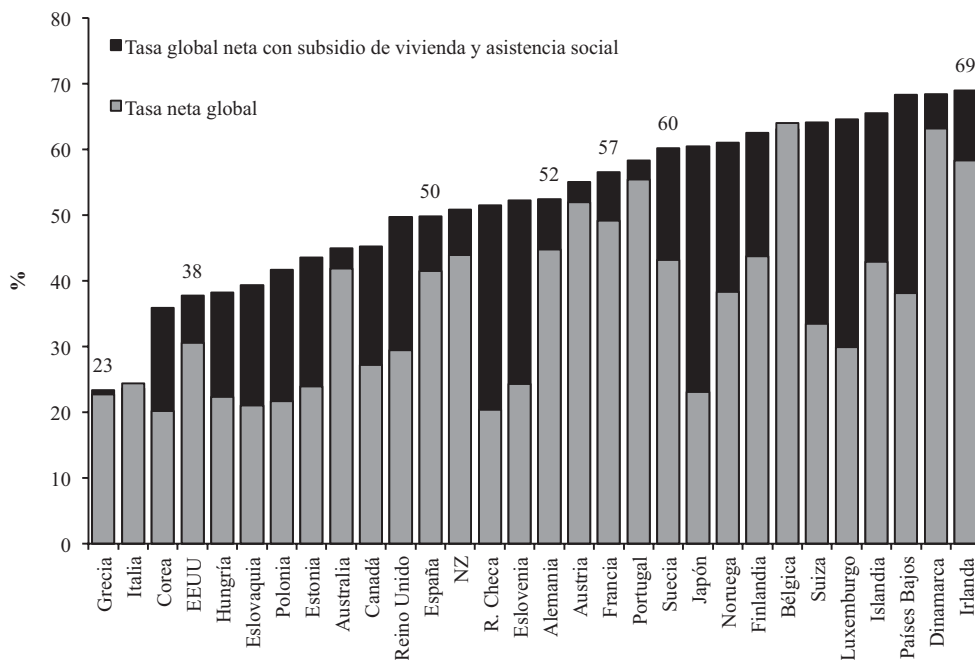


\* Prestación por desempleo/salario (%)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En términos comparativos, en el trabajo de Stovicek y Turrini (2012), España, al igual que otros países mediterráneos, aparece con unas condiciones de acceso muy estrictas (cuatro sobre un máximo de cinco). En lo que se refiere al nivel de generosidad, y con todas las cautelas debido a lo complejo del análisis y la sucesión de supuestos implicados en el mismo, de acuerdo con las estimaciones de la OCDE España aparece en una posición, en términos de índice neto de generosidad (tasa neta de reposición en la terminología de la OCDE), inferior a la media de los países de la OCDE cuando se consideran las ayudas a la vivienda y la asistencia social, y ligeramente superior a ésta cuando se tiene en cuenta sólo las prestaciones por desempleo.<sup>5</sup> Como se puede apreciar en el gráfico 4, que recoge las tasas globales (para dos distintos niveles de ingresos, tres distintas unidades familiares y 60 meses de desempleo) de una treintena de países de la OCDE, debido a las diferencias en la estructura de protección social entre los países, la posición de los mismos en términos de generosidad de las prestaciones depende en gran medida de que se incluyan o no otras prestaciones sociales (vivienda y asistencia social) a las que pueden tener derecho los desempleados. La comparación de España y el Reino Unido a este respecto es un buen ejemplo de ello.

**Gráfico 4**  
**Tasa neta de reposición de las prestaciones sociales vinculadas al desempleo**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (*Benefit generosity gross and net replacement rates*).

Con respecto al comportamiento de la prestación por desempleo en el futuro próximo, en la medida en que no es esperable una pronta recuperación del empleo, con todas las previsiones apuntando a un pasaje de al menos dos años antes de que éste empiece a mostrar un comportamiento positivo, es previsible que se mantenga la caída en la tasa de cobertura por agotamiento de prestaciones y un aumento del peso de las prestaciones asistenciales sobre el total (que han pasado del 35% en 2008 al 45% en 2010 del total de beneficiarios).<sup>6</sup> Ello significa que el índice de generosidad comentado más arriba sería cada vez menos relevante, puesto que una parte creciente –y, dentro de poco, quizá, mayoritaria– de la población desempleada cubierta se beneficiará de las prestaciones asistenciales, mucho menos generosas (80% del IPREM, 426 euros/mes). Esta cuantía está sensiblemente por debajo de la línea de pobreza, que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística era para 2011 de 7.355 euros/año para un hogar unipersonal.

En resumen hay que concluir que, a pesar del esfuerzo realizado y el históricamente alto nivel de cobertura existente al comienzo de la crisis, la insoportable duración de la recesión estaría limitando la capacidad del sistema de garantizar un mantenimiento adecuado de la renta de los desempleados por dos razones distintas: la caída en la tasa de cobertura fruto del alargamiento del desempleo más allá de la duración máxima de las prestaciones, y el paso, por idéntico motivo, de una parte creciente de los beneficiarios del sistema contributivo al

asistencial.<sup>7</sup> Tampoco puede descartarse que se produzca un endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones, como ha ocurrido en 2013 con el aumento de 52 a 55 de la edad a partir de la cual los desempleados se pueden beneficiar de un subsidio de desempleo indefinido hasta la edad de jubilación.

## 2.2. Una nota sobre prestaciones por desempleo e incentivos

El debate económico sobre las prestaciones por desempleo ha estado dominado por el estudio de los efectos no deseados que su existencia podría tener sobre la duración del desempleo. De acuerdo con la teoría estándar, la existencia de prestaciones por desempleo, en la medida en que supone una fuente de ingresos al margen del trabajo, afectaría tanto a la intensidad de búsqueda de un empleo (negativamente) como al salario de reserva (al alza) y por tanto a la probabilidad de aceptar un empleo una vez encontrado. De hecho, una parte importante de los cambios en la regulación de las prestaciones por desempleo realizadas en las últimas décadas están vinculadas a esta interpretación. Tanto el establecimiento de prestaciones decrecientes con el alargamiento del periodo de “disfrute” de las mismas (en el caso de España del 70 al 50% a partir del sexto mes), como la puesta en marcha de mecanismos para seguir la actividad de búsqueda de trabajo de los desempleados (con la posibilidad de introducción de penalizaciones en el caso de incumplimiento del compromiso de búsqueda) o la vinculación del disfrute de la prestación con el desarrollo de algún tipo de trabajo (workfare), tienen como finalidad bien garantizar el esfuerzo de búsqueda bien imponer costes al disfrute de la prestación, de forma que aquellos trabajadores menos interesados en conseguir un trabajo abandonen de forma voluntaria la prestación.<sup>8</sup>

Esta visión, claramente dominante, de la cuestión es susceptible de distintas críticas normalmente obviadas por los trabajos más convencionales. En primer lugar, que se produzcan los comportamientos arriba señalados depende de una visión estrecha del trabajo exclusivamente como forma de obtener ingresos. De ser así, la posibilidad de obtener ingresos mediante el acceso a prestaciones por desempleo eliminaría los incentivos para trabajar, salvo que los ingresos sean mucho menores (de ahí la importancia, desde esta perspectiva, de que la generosidad de las prestaciones no sea muy alta). En este sentido, como señala acertadamente el Memorial Nobel de Economía Robert Solow, “*en el momento en el que se admite que el salario y el empleo están interrelacionados con el estatus social y la autoestima se deja atrás el tratamiento de libro de texto del mercado de trabajo*” (Solow, 1990, p.10) y “*un trabajo es una fuente de autoestima que incluso un desempleo relativamente cómodo nunca podrá ser*” (Solow, 1990, p. 40). Desde los célebres trabajos de Marie Jahoda sobre los efectos psicológicos del desempleo (Jahoda, 1982), existe numerosa evidencia que indica que el coste del desempleo supera con creces su coste económico en término de salario.

En segundo lugar, se asume que las personas pueden decidir cuándo van a empezar a trabajar, esto es, se supone que rechazar una oferta de empleo no tiene coste alguno en la medida en que cuando se quiera volver a trabajar (por ejemplo, cuando se vaya a acabar la prestación) se puede encontrar otra oferta similar. Esto, que es un supuesto defendible en una situación de exceso de demanda en el mercado de trabajo, próxima al pleno empleo, no parece serlo en un contexto de desempleo masivo como el actual.



En tercer término y relacionado con lo anterior, se supone (en contra de toda la evidencia disponible) que el desempleo no afecta a las posibilidades futuras de encontrar trabajo, esto es, que no hay lo que se conoce como *unemployment scar* (cicatriz del desempleo) una expresión muy gráfica que indicaría que el desempleo deja una marca sobre los desempleados –habitualmente más profunda y evidente cuanto mayor es su duración– que hace que éstos sean cada vez menos empleables.

Por último, puesto que como hemos visto, las tasas de cobertura están muy lejos de acercarse al 100%, se podría argumentar que, incluso en el caso de que las prestaciones tuvieran un claro impacto sobre el comportamiento de los trabajadores, retrasando su incorporación al trabajo, ello no tendría un efecto social negativo, si no todo lo contrario. Si así ocurriera las prestaciones por desempleo estarían actuando como si de una forma de discriminación positiva se tratara, ya que aquellos recién llegados al mercado de trabajo o aquellos desempleados de larga duración, en ambos casos sin prestaciones y por tanto más afectados por el desempleo, aumentarían sus probabilidades de encontrar empleo al reducirse la competencia por los puestos de trabajo ofertados. En este sentido, las prestaciones por desempleo, como señalan Atkinson y Mickelwright (1991), afectarían a la composición del desempleo, pero no a su tasa.

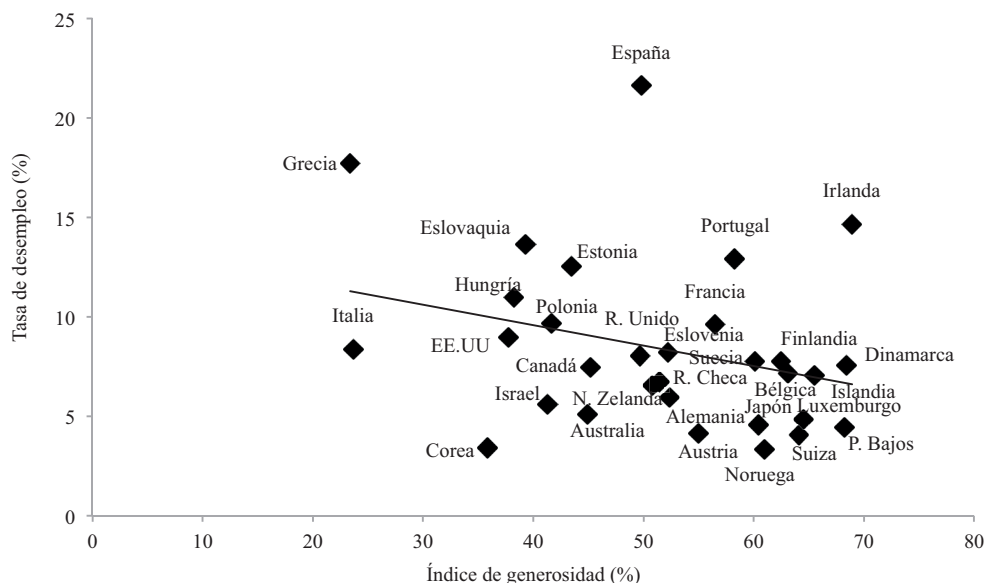
La evidencia microeconómica de los estudios empíricos más recientes (y técnicamente más solventes) sobre el impacto de la duración y generosidad de las prestaciones por desempleo en su duración parece confirmar la existencia de un efecto positivo (Card y Levine, 2000; Lalive y Zweimüller, 2004), aunque relativamente moderado (Howell y Rehm, 2009).<sup>9</sup> Como ejemplo del relativamente escaso impacto de las prestaciones sobre la duración del desempleo, Howell y Rehm (2009) acuden al trabajo de Lalive y Zweimüller (2004), que estudian el efecto sobre la duración del desempleo de un cambio radical de las prestaciones por desempleo aprobado en Austria en 1989, que supuso un aumento de su duración para los trabajadores entre 40-49 años del 33% y el aumento de su nivel en un 15%. El efecto combinado sobre la duración del desempleo de ambos cambios fue escaso, un aumento entre tres y cuatro días.

Por último, cabe señalar que existe toda una serie de trabajos que han llamado la atención sobre el hecho de que el alargamiento en el período de desempleo asociado con la percepción de prestaciones iba acompañado con un mejor emparejamiento laboral, esto es, una mayor adecuación entre las cualificaciones del trabajador demandante de empleo y los requerimientos del puesto de trabajo concreto (Marimon y Zibilotti, 1999; Tatsiramos y Van Ours, 2012). Desde esta perspectiva, las prestaciones de desempleo podrían contribuir a incrementar la productividad de la economía, al permitir a los trabajadores un mayor tiempo de búsqueda de trabajos con mayor productividad (Acemoglu y Shimer, 2000). Algunos autores, como Van der Ploeg (2006), señalan incluso que, dado que las prestaciones de desempleo están condicionadas a despidos no disciplinarios, éstas pueden favorecer la productividad de los trabajadores. Desde el punto de vista empírico, hay cuatro trabajos que proporcionan alguna evidencia de este tipo para el caso español. Desafortunadamente, como suele ser habitual en este tipo de trabajos, la mayoría de los mismos se centra en el signo de los efectos y su significatividad estadística en lugar de prestar atención, también, a la magnitud y relevancia social de los mismos (Atkinson y Micklewright, 1991), que hemos tratado de calcular en estas páginas a través de una lectura e interpretación detallada de los mismos.

En primer lugar, el trabajo pionero de García y Toharia (2000), basado en la Encuesta sobre las Condiciones Sociales de los Desempleados en España apunta a que la percepción de prestaciones contributivas reduce alrededor del 3% la probabilidad de aceptar un empleo de una cualificación inferior respecto a la situación de personas que buscan su primer empleo o que han recibido prestaciones en el pasado y un 7% respecto a aquéllos que no han recibido nunca prestaciones pero han trabajado. Los efectos de la percepción asistencial son algo menores. En segundo lugar, el estudio Ahn y García Pérez (2002), basado en la EPA, señala que la percepción de prestaciones de desempleo disminuye la probabilidad de aceptar ofertas de trabajo que impliquen salarios que el demandante considere que se encuentran muy por debajo de su cualificación. Por ejemplo, de acuerdo con sus estimaciones, la probabilidad de aceptar un empleo de este tipo disminuye desde el 16% hasta menos del 10%, por el efecto de las prestaciones, en el primer trimestre en situación de desempleo. Este efecto se va reduciendo a medida que transcurre el tiempo y, así en el quinto trimestre, el impacto de la recepción de prestaciones apenas hace caer esta probabilidad de menos del 4% al aproximadamente el 2%. Finalmente, el informe de Toharia (2010), a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales de la Seguridad Social, pone de manifiesto (sin controlar por variables observables ni tener en cuenta la posibilidad de heterogeneidad inobservable constante a lo largo del tiempo), que la duración media y mediana de los empleos que encuentran los perceptores de prestaciones es el 27% y el 66% superior a las de los empleos de los no perceptores a su salida de la situación de desempleo. El trabajo de Tatsiramos (2009), utilizando el *Panel de Hogares de la Unión Europea*, apunta a que, en España, la percepción de prestaciones de desempleo incrementa la duración del empleo subsiguiente alrededor de 1 mes, que supone entre un 5 y 7% de la duración media observada en los datos. La investigación internacional presenta resultados de diverso signo, si bien autores como Card, Chetty y Webber (2007) y Tatsiramos y Van Ours (2012) señalan que el diseño específico y el contexto institucional tienen gran relevancia.<sup>10</sup>

En lo que se refiere a la evidencia basada en análisis macroeconómicos de corte transversal, donde las variables independientes de prestaciones por desempleo solían recibir valores positivos, la revisión de Howell y Rehm (2009) concluye que la utilización de los nuevos indicadores de tasa de reposición neta de la OCDE, mucho más adecuados que la tasa de reposición bruta utilizada anteriormente al ser la única disponible, hace desaparecer dicha relación, tanto en términos de niveles como de tasas de variación, apareciendo en muchos casos relaciones contrarias a las esperadas, como la reproducida en el gráfico 5 que recoge los valores de tasa de desempleo y tasa neta de reposición total para 27 países de la OCDE.

**Gráfico 5**  
**Tasa neta de reposición de las prestaciones por desempleo y tasa de desempleo**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Resumiendo, ciertamente la existencia de prestaciones por desempleo, al eliminar la urgencia en volver al trabajo puede afectar, y así se recoge en los estudios arriba señalados, a la velocidad con la que los beneficiarios vuelven a estar empleados, sin embargo, en mercados como el español que, incluso en sus mejores tiempos, ha tenido altas tasas de desempleo y amplios segmentos de los desempleados sin protección, de ello no debería seguirse (salvo casos excepcionales) un efecto positivo de éste sobre las tasas de desempleo por dos razones distintas y complementarias: primero, porque otros desempleados ocuparan los empleos desestimados por los beneficiarios de prestaciones y segundo porque el alargamiento del tiempo de la búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios de prestaciones generara un mejor emparejamiento y una menor rotación futura, reduciéndose por tanto la probabilidad de volver al paro en el futuro. Obviamente, el efecto negativo será mucho menor en situaciones como la actual con desempleo masivo y tasas de vacantes que se sitúan en el 0,7% (comparada con el 1,4% de la UE 27 o el 2.7% de Alemania).<sup>11</sup>

### 3. Mercado de trabajo y demanda de protección: salarios insuficientes

Como se ha señalado en la introducción, aunque la forma más evidente de conexión entre el mercado de trabajo y la demanda de protección social son las actuaciones para ofrecer a los desempleados un mecanismo de rentas cuando pierden sus empleos, ello no

significa que el mero hecho de disponer de un trabajo haga desaparecer las necesidades de protección social. Así sería si los trabajos estuvieran siempre asociados a salarios suficientes como para permitir un nivel de vida socialmente aceptable (como quiera que se defina éste). Aunque el trabajo tiene, en nuestras sociedades, un papel de inserción social y generación de autoestima que va más allá de su rol como mecanismo de obtención de ingresos, ello no debe llevarnos a minusvalorar su importancia en el ámbito puramente material. De este modo, de poco serviría si el proceso de reducción del desempleo se hiciera a coste de la generación de unos trabajos con salarios tan bajos que no permitieran la adecuada inserción social de los desempleados (en términos de acceso a una cesta de consumo estándar). Es más, al reducirse el desempleo podría parecer que se han resuelto los problemas vinculados al mismo, cuando eso sólo sería cierto en parte.

¿Hasta qué punto es ello relevante en España? En el cuadro 1 se reproduce el porcentaje de trabajadores con salarios bajos según la definición de la OCDE que toma como línea de salarios  $2/3$  del salario bruto mediano por hora. Junto a ello se recoge el porcentaje de ocupados que se encuentran en riesgo de pobreza. Aunque son indicadores distintos, la vinculación es obvia, ya que un trabajador ocupado puede situarse por debajo de la línea de pobreza si: (a) su salario es demasiado bajo para superar la línea de pobreza, (b) las horas de trabajo son insuficientes, (c) el número de dependientes es elevado dados los ingresos laborales de la unidad familiar. Obviamente los casos no son mutuamente excluyentes.

En particular de nuestro análisis pueden destacarse varias cuestiones. En primer lugar, la compatibilidad entre trabajo (incluso a tiempo completo y pobreza), con alrededor de un 12% de trabajadores a tiempo completo en riesgo de pobreza relativa –esto, es con una renta inferior al 60% de la renta mediana– en 2010. Asimismo, si tomamos como fija en términos reales la línea de pobreza relativa de 2003, podemos observar cómo en este mismo año el 9% de los trabajadores se encontraría en esta situación, casi la misma proporción que al comienzo del período analizado. Puede constatar que la crisis económica ha significado un incremento en el porcentaje de trabajadores pobres desde ambas perspectivas, absoluta y relativa, lo que apunta tanto a una menor capacidad adquisitiva de los trabajadores como un deterioro de la distribución del ingreso (confirmada por el índice de Gini de la renta disponible). En segundo término, aproximadamente el 16% de los asalariados perciben un salario hora bruto por debajo de  $2/3$  del salario bruto mediano. La proporción de trabajadores con bajos salarios, desde el punto de vista relativo, ha permanecido más o menos constante con la crisis económica (tanto en términos de salario por hora como en el caso del salario total mensual). Desde el punto de vista absoluto (tomando como umbral en términos reales el de 2004), el proceso de reducción de la proporción de estos trabajadores se ha frenado con la crisis económica. Estas circunstancias, unidas a la ausencia de un incremento de la desigualdad salarial, apuntan a que el deterioro en la distribución del ingreso ha venido impulsado, fundamentalmente, por un incremento del desempleo. Asimismo, la desocupación ha provocado que trabajadores que posiblemente no estarían en situación de privación si conviviesen con otros empleados, ahora se encuentren en riesgo de pobreza al incrementarse la incidencia del desempleo en el hogar.

Una forma de combatir la paradoja de que en las sociedades de renta alta y alta productividad trabajar no sea condición suficiente para salir del riesgo de pobreza es completando los ingresos de los trabajadores con transferencias que se activen cuando los mismos

no alcancen un determinado nivel. Los programas más conocidos con esta finalidad, el *Earned Income Tax Credit* (EITC) de Estados Unidos y el *Working Tax Credit* (WTC) del Reino Unido, tienen su origen en el movimiento de los años 80 del pasado siglo en favor de vincular la percepción de prestaciones sociales a la realización de trabajo remunerado.<sup>12</sup> En su origen, por tanto, el objetivo central de este tipo de programa era la “activación” de trabajadores potenciales que estaban fuera del mercado de trabajo haciendo más atractivo el trabajo (mediante el complemento del salario con transferencias fiscales) y menos “atractiva” la dependencia.

**Cuadro 1**  
**Pobreza, desigualdad salarial, trabajadores de bajos salarios y trabajadores pobres en España (2003-2011)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Renta disponible neta									
Pobreza relativa (%)	21,7	20,5	20,4	19,8	19,8	19,6	20,8	21,8	-
Pobreza absoluta (%)	21,7	14,8	13,5	11,4	9,6	11,1	12,8	15,7	-
Índice de Gini	0,349	0,328	0,320	0,315	0,313	0,322	0,339	0,340	-
Trabajadores pobres (medida relativa, %)	10,4	10,3	9,5	10,4	10,3	11,1	12,5	12,2	-
Trabajadores pobres (medida absoluta, %)	10,4	7,3	5,9	5,9	5,2	6,9	8,3	9,2	-
Salario hora bruto									
Bajos salarios (medida relativa, %)	-	15,8	17,3	17,3	16,6	15,6	16,5	15,8	15,8
Bajos salarios (medida absoluta, %)	-	15,8	14,7	10,4	9,5	7,3	7,2	6,5	7,1
Índice de Gini	-	0,296	0,291	0,290	0,284	0,275	0,273	0,274	0,264
Salario mensual bruto									
Bajos salarios (medida relativa, %)	-	19,3	21,0	20,0	19,5	18,9	19,4	20,2	19,4
Bajos salarios (medida absoluta, %)	-	19,3	18,2	14,9	13,4	12,9	13,3	14,0	13,7
Índice de Gini	-	0,319	0,311	0,302	0,296	0,291	0,295	0,296	0,287

*Notas:*

- La pobreza relativa se calcula como el porcentaje de población que vive en hogares cuya renta disponible neta (aplicando la escala de la OCDE modificada) se encuentra por debajo de la renta mediana neta.
  - La incidencia de los bajos salarios se obtiene como el porcentaje de asalariados que reciben un salario bruto (por hora o mensual, respectivamente) inferior a 2/3 del salario bruto mediano (por hora o mensual).
  - Las medidas absolutas de pobreza y bajos salarios se han calculado fijando como umbral la línea de pobreza o de bajos salarios del primer año de la serie (2003 ó 2004) y actualizando el mismo de acuerdo con la inflación.
  - Dado que el cómputo de la pobreza se basa en la renta del año anterior, para el cálculo de trabajadores pobres sólo se consideran aquéllos que han trabajado a tiempo completo durante los 12 meses del mismo.
- Fuente: elaboración propia a partir de los micro-datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2004-2011.

De acuerdo con Hotz y Scholz (2003), el EITC promueve a Estados Unidos como una alternativa conservadora en el debate sobre la introducción de un Impuesto Negativo sobre la Renta (INR), que tuvo cierto protagonismo a finales de la década de 1960 y principios de

la década de 1970 dentro de la estrategia de Guerra a la Pobreza. La diferencia fundamental entre ambos es que en el primero las transferencias de renta están condicionadas (y moduladas) a la realización de algún trabajo de mercado (con la correspondiente obtención de rentas salariales), mientras que el INR beneficiaría a todos los ciudadanos independientemente de su participación en el mercado de trabajo. Algo que, según sus detractores, podría tener un efecto negativo sobre la oferta de trabajo. El EITC se introdujo en 1975, como forma de estimular la demanda agregada en una situación de crisis, con una duración prevista de 18 meses. Sin embargo, en 1978, se convirtió en una figura permanente del sistema fiscal de EE.UU. En 2010, el EITC beneficiaba a 27,5 millones de familias de renta baja y media.<sup>13</sup> El mecanismo del programa es relativamente sencillo, ya que se basa en completar los ingresos laborales mediante una deducción en el impuesto sobre la renta (que puede superar el gravamen total) y que toma valores decrecientes según aumenta la renta salarial. A modo de ejemplo, en el cuadro 2 se recoge el efecto estimado del EITC en los ingresos de familias con hijos en 2013. Se estima que unos 27 millones de familias de renta baja y media baja se beneficiarán de este mecanismo de complemento de ingresos salariales. Sin embargo, los efectos de este sistema no se limitan a este segmento de renta, ya que actúa también como mecanismo de protección para aquellas familias de rentas medias que puntualmente pueden verse afectadas por un episodio de desempleo o por cambios en la estructura familiar. De hecho, entre 1989 y 2006 el 61% de los beneficiarios del EITC lo fueron sólo por uno o dos años (el 42% de los beneficiarios lo fueron por períodos de menos de un año cada vez). De igual modo, durante ese período de tiempo, alrededor de la mitad de los contribuyentes con hijos hicieron uso del EITC por lo menos una vez (Dowd y Horowitz, 2011).

**Cuadro 2**  
**Deducciones del EITC por rango de renta (familias con hijos) en 2013**

Nivel de renta (miles de dólares de 2012 )	% Unidades fiscales		EITC como % de la renta final	% de la deducción total	Deducción media	
	Con EITC	Sin EITC			Dólares	% impuesto federal
Menos de 10	77,3	22,7	20,8	7,3	1.427	-132,2
10-20	91,6	8,4	20,0	35,7	3.549	-142,0
20-30	92,8	7,2	12,7	31,2	3.375	-271,7
30-40	92,5	7,5	6,0	17,0	2.032	108,5
40-50	61,4	38,6	2,3	6,7	951	20,2
50-75	9,2	90,8	0,2	1,6	105	1,1
75-100	0,5	99,6	0,0	0,1	9	0,1
100-200	0,1	100,0	0,0	0,0	1	0,0
200-500	0,0	100,0	0,0	0,0	0	0,0
500-1.000	0,0	100,0	0,0	0,0	0	0,0
Más de 1.000	0,0	100,0	0,0	0,0	0	0,0
<b>Total</b>	<b>40,7</b>	<b>59,3</b>	<b>1,7</b>	<b>100,0</b>	<b>1.150</b>	<b>6,3</b>

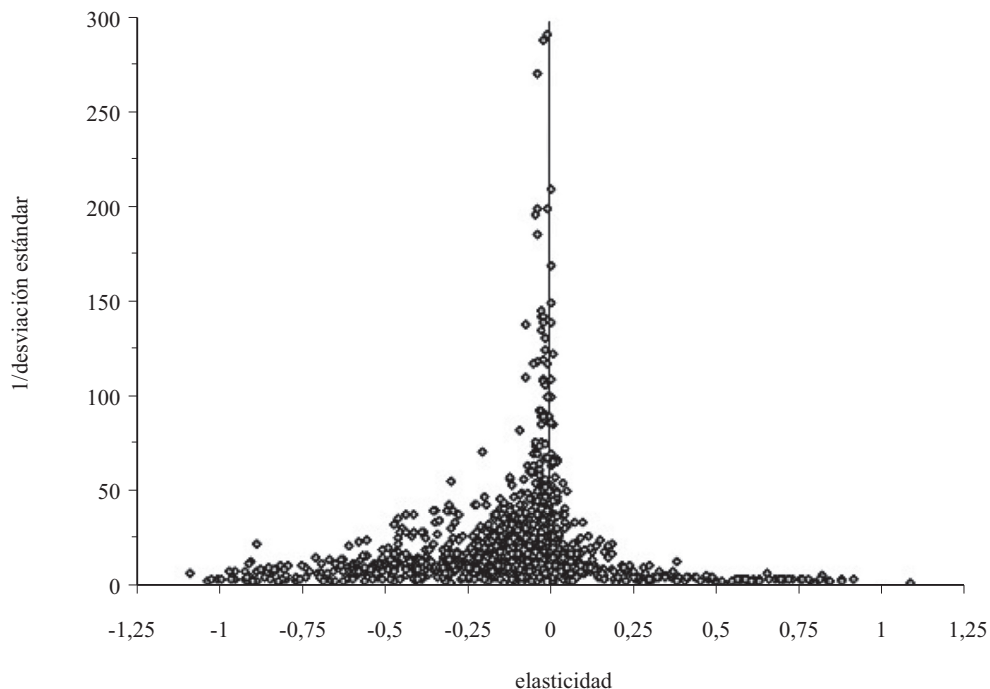
Fuente: elaboración propia a partir del Urban-Brookings Tax Policy Center Microsimulation Model (versión 0412-8).

Entre los efectos documentados del EITC están los siguientes: (a) aumento de la oferta de trabajo (Hotz y Scholz, 2003), especialmente en familias monoparentales (Eissa y Liebman, 1996; Herbst, 2010), (b) reducción de las tasas de pobreza, directamente aumentando los ingresos de las familias e indirectamente aumentando su oferta laboral (Marr, Charite y Huang, 2013), (c) mejora de la salud infantil de las familias beneficiadas: menor incidencia de nacimientos prematuros y de bajo peso, aumento de la asistencia prenatal y menor comportamiento de riesgo durante el embarazo (Hoynes, Miller y Simon, 2012), (d) mejora en el rendimiento educativo de los niños (Dahl y Lochner, 2012).<sup>14</sup>

En lo referente a las críticas, y más allá de los problemas técnicos vinculados al exceso de pagos y errores derivados de su compleja gestión, sobre todo en presencia de cambios en la composición de las familias, el elemento crucial es hasta qué punto este tipo de subsidios al empleo (aunque sea indirectamente a través del sistema impositivo) no hace sino aumentar la incidencia de los bajos salarios. De ahí la importancia de combinar este tipo de mecanismos con un sistema de salario mínimo “suficiente” que impida que la transferencia formal al trabajador se traduzca en una transferencia real al empleador. Asimismo, recientes trabajos apuntan a que, en los países europeos donde se han puesto en práctica estas prestaciones, el principal efecto positivo de las mismas es la reducción de la pobreza de sus beneficiarios, pero que el efecto sobre el empleo es de pequeña entidad, obligando en ocasiones a los receptores a aceptar empleos de muy baja calidad, y el coste por cada puesto de trabajo creado, muy elevado (Ochel, 2001; OECD, 2005; Leppik, 2006).

La alternativa obvia a este tipo de intervenciones son las actuaciones sobre el salario mínimo, SM. En este caso lo que se trata es de trasladar al empleador, y en su caso a los consumidores dependiendo de la política de precios de los primeros, el coste de tener unos salarios suficientes para llevar una vida digna, lo que en la literatura estadounidense se denomina *living wage*. Los efectos del SM sobre la economía es una de esas cuestiones en donde hay una enorme divergencia entre los efectos esperados según la teoría (micro) económica dominante (una reducción del empleo) y los efectos producidos en las economías reales cuando se ha introducido o aumentado su valor. La literatura sobre el tema es muy extensa y, como en tantos otros ámbitos de la economía, los resultados alcanzados permiten respaldar todas las opiniones, pero en términos generales lo que se observa es que los aumentos del SM o no han ejercido un impacto negativo sobre el empleo, o éste ha sido muy limitado (Schmitt, 2013). Prueba de lo anterior es el gráfico 7, tomada del trabajo de Doucouliagos y Stanley (2009), en donde se representa el impacto del salario mínimo sobre el empleo juvenil (el colectivo más vulnerable a aumento del salario mínimo) en Estados Unidos, en términos de elasticidad, de acuerdo con las estimaciones realizadas en más de 64 trabajos sobre la cuestión entre 1972 y 2007, donde se observa cómo las estimaciones más precisas se agrupan alrededor del punto de efecto nulo o casi nulo.

**Gráfico 6**  
**Elasticidad estimada de empleo juvenil respecto del salario mínimo**  
**(1.424 estimaciones)**



*Fuente:* Doucouliagos y Stanley (2009, p. 409).

Si como se desprende del gráfico anterior y la literatura más moderna sobre el tema (Schmitt, 2013), el salario mínimo no tiene un efecto negativo importante sobre el nivel de empleo, entonces la política de aumento del salario mínimo serviría para mejorar la efectividad del empleo como herramienta de lucha contra la pobreza.

#### **4. Mercado de trabajo y demanda de protección: las políticas activas de mercado de trabajo**

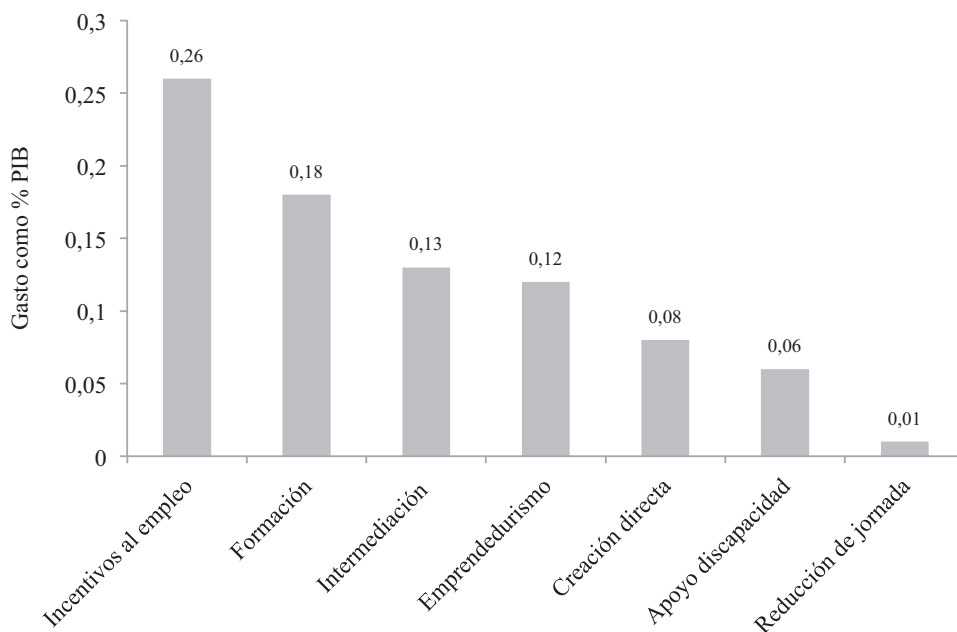
Hasta el momento hemos analizado dos formas distintas, pero directas, de protección social vinculadas al mercado de trabajo: las prestaciones sociales que protegen a los trabajadores del riesgo de pérdida de ingresos por desempleo y las transferencias de renta a los trabajadores de bajos salarios/ingresos que protegerían a éstos del riesgo de pobreza (o mitigarían sus efectos). En un mundo de trabajos de “clase media”, si es que alguna vez existió ese mundo, el único riesgo en relación con el mundo laboral al que se enfrentaban los



trabajadores sería la pérdida de empleo. Sin embargo, en un mundo caracterizado por una alta segmentación y polarización laboral e incidencia no marginal de trabajos con bajos salarios, el riesgo es doble, desempleo y riesgo de pobreza, aún en situación de ocupación. Las dos vías arriba analizadas entrarían de lleno en la visión tradicional de la protección social. Las políticas activas de mercado de trabajo tienen, sin embargo, una lógica distinta, no siempre directamente vinculada con la protección social (aunque se contabilizan como gastos sociales).

Bajo el nombre de políticas activas del mercado de trabajo (PAMT), se agrupan toda una serie de intervenciones en el mercado de trabajo dirigidas a aumentar la probabilidad de los desempleados de encontrar empleo. Estas políticas, de distinta naturaleza, se pueden agrupar en 4 ámbitos: la intermediación realizada por los servicios de empleo, la formación, las ayudas a la creación de empleo (subvenciones, creación directa, apoyo al empleo de trabajadores con discapacidades, apoyo a emprendedores) y las reducciones de jornada. En el gráfico 7 se reproduce el peso, en términos de PIB, que tenían cada uno de estos ámbitos en España en 2010. En ese año las políticas activas supusieron el 20% del gasto en políticas sociales relacionadas con el mercado de trabajo (diez puntos por debajo de su valor antes de la crisis).<sup>15</sup>

**Gráfico 7**  
**Distribución del gasto en políticas activas de mercado de trabajo en España en 2010**  
**(% PIB)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

En la mayor parte de la literatura económica las políticas activas de mercado de trabajo tienen una consideración mucho más positiva que las prestaciones por desempleo, por lo menos en aquella vinculada a las instituciones internacionales como la OCDE y especialmente la Comisión Europea y su Estrategia Europea de Empleo (Ballester, 2005). Sin embargo, como en otros ámbitos de intervención, a menudo ese apoyo obedece más a una creencia en su efectividad como herramienta de política de empleo que a la constatación de la misma. De hecho, uno de los problemas centrales de la PAMT es la escasa evaluación a la que ha sido sometida en países como España. Aunque es algo que normalmente no se discute en los debates sobre las PAMT, la utilización de estas políticas se asienta en la idea de que al menos una parte, importante, del desempleo obedece a cuestiones vinculadas a las personas desempleadas, ya sea por no tener la capacitación y formación adecuada para las demandas del mercado, ya sea por la falta de las competencias o la voluntad necesaria para buscar trabajo de forma efectiva. El desempleo en gran parte sería, por tanto, un problema de oferta. El énfasis que pone la Estrategia Europea de Empleo en la “empleabilidad” y la “adaptabilidad” y la “activación” es, en gran medida el resultado de la creencia en la capacidad del mercado para generar altos niveles de empleo salvo que existan problemas, ya en la regulación del mercado ya en las características de la oferta de trabajo, que impidan a éste hacer su trabajo.<sup>16</sup> Otro elemento que también ha contribuido desde nuestra perspectiva a la conversión de las PAMT en el eje central de las políticas de empleo es la consideración de las prestaciones por desempleo como algo moralmente dañino. Recordemos que las prestaciones por desempleo forman parte de las políticas “pasivas” del mercado de trabajo, un término que, como saben los lingüistas, no es en absoluto neutro y tiene una connotación negativa. De alguna manera las políticas activas, en especial la formación, neutralizarían esa visión al tiempo que garantizaría que los “beneficiarios” de las prestaciones dan algo a cambio (aunque sólo sea su tiempo).

De hecho, cuando se evalúan, las PAMT tienen unos resultados que se alejan mucho de ser espectaculares. Esa, al menos, es la conclusión que obtiene Kluve (2010) tras la realización de un meta-análisis de más de 100 trabajos de evaluación de PAMT realizados con distinta metodología y ambición. Por ejemplo, con respecto a los programas de formación, la conclusión del autor es que *“los programas tradicionales de formación tienen una probabilidad modesta de afectar positivamente las tasas de empleo después del programa”*, en comparación, por ejemplo, con la mejora de los servicios de empleo (y el establecimiento de sanciones).

Por otra parte, dada la perspectiva dominante que subyace a este tipo de políticas sobre la que hemos hablado más arriba: el desempleo como problema fundamentalmente de oferta, los potenciales efectos positivos de estos programas se dejarán ver más en situaciones de alto nivel de empleo, que en contextos de desempleo masivo. Dicho esto, cuando, como en el caso español, el desempleo masivo coincide con un cambio estructural brutal (el hundimiento del sector de la construcción) es posible que la PAMT de formación cobre un papel significativo en términos de la recualificación de un colectivo con pocas expectativas de reintegrarse en su sector de origen cuando se recupere la economía.

En el caso de España, existe una literatura cada vez más abundante y rigurosa sobre los efectos de distintos tipos de intermediación laboral. Sin embargo, debe señalarse que en España, la mayor parte de las evaluaciones está lastrada por la deficiente calidad de las bases

de datos empleadas, que se resume, básicamente, en la existencia de importantes diferencias entre los grupos de personas beneficiarias de estas políticas y las que no lo son, diferencias que, muchas veces, trascienden las características básicas habitualmente disponibles para el investigador en la base de datos. Pueden encontrarse revisiones exhaustivas de gran parte de esta literatura en Muñoz de Bustillo *et al.* (2009) y Mato (2010). De acuerdo con estos autores, la literatura sobre formación para el empleo en nuestro país apunta, en primer lugar, a la diversidad de resultados encontrados en los distintos trabajos de investigación y, en general, a la existencia de efectos positivos sobre el empleo pero de pequeña entidad, reducidos efectos positivos en los salarios y a que los colectivos más beneficiados de estas medidas formativas podrían ser aquéllos con menores niveles de estudios. Es de destacar, asimismo, que los efectos de las Escuelas-Taller, especialmente durante el período de auge del sector de la construcción, parecían especialmente prometedores, aunque las evaluaciones disponibles no cuentan con información estadística tan consistente como sería deseable. De acuerdo con Mato (2010), no existen apenas investigaciones sobre el efecto de la formación para los ocupados, aunque la escasa evidencia disponible apuntaría a un efecto positivo sobre los salarios.

Asimismo, conviene señalar los resultados de investigaciones recientes sobre otras políticas de actividad de empleo. En primer lugar, varios trabajos que estudian el impacto de las bonificaciones al empleo apuntan a que los efectos de los incentivos fiscales para la contratación indefinida habrían sido, en el mejor de los casos, muy reducidos. En particular, los resultados más positivos señalan que podrían haber favorecido la transición entre desempleo y ocupación con contrato indefinido en algunos grupos de beneficiarios (García-Pérez y Rebollo, 2009), como los mayores de 45 años, aunque estas relaciones laborales serían, en general, más inestables que las correspondientes a contratos indefinidos ordinarios o conversiones bonificadas de contratos temporales en fijos (Toharia, 2008). En segundo término, en relación con la intermediación laboral, la evidencia disponible revela efectos positivos sobre la movilidad ocupacional (menor probabilidad de pasar a trabajos de menor nivel ocupacional) y efectos contradictorios, positivos en algunos estudios y colectivos y negativos de acuerdo con otros trabajos, sobre la estabilidad laboral (García-Pérez y Muñoz Bullón, 2005; Amuedo-Dorantes *et al.*, 2008; Malo y Muñoz Bullón, 2008). Asimismo, Arellano (2007 y 2009) evalúa el efecto de un servicio de recolocación privado en la duración de los episodios de desempleo y los salarios en el empleo posterior de los desempleados, encontrando que este tipo de intermediación acortaría sustancialmente el tiempo de desocupación y mejoraría las perspectivas salariales de los parados. No obstante, dado que el grupo de control en sus trabajos se ha formado a partir de desempleados procedentes de los registros de los servicios públicos de empleo o encuestas convencionales (con información bastante limitada sobre los individuos) y que los beneficiarios o solicitantes de estos servicios de intermediación privada tienen características bastante singulares (han trabajado para empresas potentes, en muchas ocasiones son ejecutivos, etc.), a nuestro juicio, persisten bastantes dudas sobre la solidez de esta evaluación. Por último, cabe destacar que la presencia de oficinas públicas del servicio de empleo tendría un efecto reductor sobre la tasa de desempleo, frenarían la salida de los desempleados de la población activa y, paradójicamente, retardarían la transición del desempleo a la ocupación (Suárez, 2011; Suárez, Mayor y Cueto, 2012).

En resumen, y como señala Mato (2010) para el caso de las políticas de formación, no parece que, para el caso español los resultados sean muy distintos de los encontrados

en la literatura internacional, esto es, un impacto bastante limitado de las mismas. En todo caso, a la luz de esta evidencia, es paradójico el optimismo y la confianza de muchas voces que, desde la política y la academia, claman por el fomento indiscriminado de las políticas activas de empleo como bálsamo de fierabrás a los efectos de la crisis en nuestro país.<sup>17</sup> En todo caso, y con la prudencia que sugiere la diversidad de los resultados proporcionado por la evidencia empírica, lo que se impone es un mayor rigor en el diseño y evaluación de las acciones disponibles, que puede conducir a una mayor selectividad, intensidad y eficacia de las intervenciones futuras.

## 5. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se ha analizado la vinculación entre mercado de trabajo y protección social, con énfasis, pero no exclusivamente, en nuestro país. Así, en estas páginas, se han contextualizado las diferentes intervenciones en materia de protección social vinculadas a dicho ámbito en España en el contexto de los países de la OCDE. Las principales conclusiones del trabajo pueden resumirse del modo siguiente:

- La principal actuación en materia de mercado de trabajo en España son las distintas prestaciones de desempleo. En este ámbito, España no se caracteriza por una protección especialmente elevada, sino que el alto volumen de recursos dedicados a este rubro tienen que ver con los históricamente elevados niveles de desocupación del país.
- La principal finalidad de las prestaciones de desempleo es mitigar los efectos de la pérdida de renta sobre los parados y sus familias. La generosidad de las prestaciones parecería tener un impacto negativo, aunque pequeño, sobre el empleo, si bien parece existir también cierta evidencia que respalda que la recepción de prestaciones favorece la búsqueda de empleos de mejor calidad.
- En relación con otras posibles intervenciones en el mercado de trabajo de carácter social cabe destacar el rol de las prestaciones vinculadas al empleo, muy populares en la literatura durante los últimos años. La evidencia señala que estas prestaciones contribuirían, fundamentalmente, a aliviar la pobreza de sus receptores, aunque su efecto en la participación laboral sería reducido.
- Los efectos del salario mínimo, una herramienta tradicional de intervención, pero bastante olvidada en los últimos tiempos, no serían tan negativos como se colegiría de la literatura teórica. Por el contrario, los efectos de esta política sobre el empleo serían, en muchos casos, pequeños, de forma que subidas moderadas del mismo podrían ser una herramienta para promover la creación de un mercado de trabajo caracterizado por empleos de (mayor) calidad.
- El último rubro tratado ha sido las PAMT, un ámbito en el que nuestro país ha venido invirtiendo una relevante cantidad de recursos, pese a que la evaluación de las mismas no ha recibido, por parte del sector público, la atención que merecería. Este

tipo de intervenciones, presentadas como la principal herramienta de lucha contra el desempleo en el Viejo Continente en los últimos tiempos, aunque pueden favorecer la inserción laboral de determinados colectivos, distan mucho de ser la panacea al principal problema que azota nuestro país. En efecto, la mayor parte de la literatura empírica indica que los efectos de estas intervenciones resultan, en muchos casos, de pequeña entidad.

En el contexto actual, de tremenda crisis económica, financiera y de empleo, cabe preguntarse por el rol de la protección social. En este sentido, apoyándonos en las reflexiones realizadas en las páginas anteriores, cabe señalar que, al contrario de lo que se ha señalado en diversos medios de comunicación y tertulias matutinas, es bastante improbable que las reformas de las políticas de protección social en el ámbito del empleo sean la palanca que permita invertir el panorama laboral en España. Así, de acuerdo con la literatura disponible, puede señalarse que resultaría sorprendente que reducciones de las prestaciones de desempleo o del salario mínimo o un incremento indiscriminado del alcance e intensidad de las políticas activas de empleo fomentasen una reducción significativa de la tasa de desempleo en nuestro país. Por el contrario, en virtud del estado del conocimiento actual sobre estas intervenciones y de la existencia evidente de problemas de demanda en España y en toda Europa y de que el desempleo masivo actual no obedece a problemas de oferta laboral, parecería más adecuado mantener las políticas pasivas existentes —e incluso estudiar los posibles solapamientos e interacciones con las políticas de rentas mínimas regionales— y evaluar de forma seria y rigurosa las intervenciones de política activa que se mantienen en la actualidad, lo que permitiría concentrar los recursos en aquellas acciones más eficientes y colectivos más vulnerables. Una política indiscriminada de formación de los trabajadores, sin tener claro los sectores de actividad más pujantes o los grupos sociales que pueden verse más beneficiados, no es probable que logre los efectos deseados. Asimismo, podría estudiar el establecimiento de prestaciones vinculadas al empleo, fundamentalmente, como vía para mejorar los ingresos de los trabajadores menos cualificados (aunque no debe olvidarse que su implementación requerirá posiblemente algún esfuerzo fiscal) y, por último, no debería ignorarse el potencial del salario mínimo para elevar los ingresos de este mismo grupo de ocupados, especialmente cuando los momentos más duros de la recesión hayan pasado.

## Notas

1. Sí se ha modificado la regulación de las prestaciones asistenciales en el caso de desempleados de más de 55 años (antes 52) que han agotado sus prestaciones (unos 380.000 a comienzos de 2013) y que se extienden hasta la jubilación. Tras la reforma el cálculo de ingresos (se requiere no tener ingresos superiores a 483,98 euros per cápita) pasa a hacerse sobre el conjunto del núcleo familiar del parado (cónyuge e hijos menores de 26 años) y no sólo sobre el beneficiario.
2. Las ayudas para el Programa PREPARA se establecieron en el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, y supuso la continuación del *Programa temporal de protección por desempleo e inserción*, regulado en la Ley 14/2009, de 11 de noviembre. El Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero contempla prorrogar el programa PREPARA por períodos de seis meses cuando la tasa de desempleo sea superior al 20%.
3. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. La reducción de la “generosidad” de la prestación a partir del séptimo mes se justifico en sede parlamentaria por parte del Presidente de Gobierno como una forma “para animar la búsqueda activa de empleo”.

4. De acuerdo con la Encuesta de Estructura Salarial, en 2010 algo más de la mitad de trabajadores tenían ingresos salariales por encima del doble del SMI, y por tanto unas prestaciones inferiores al 70%.
5. Directorate for Employment, Labour and Social Affairs Benefits and Wages Statistics: Gross replacement rates, uneven years from 1961 to 2011 (disponible en: <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>). Entre las condiciones mencionadas cabe señalar que lo habitual en estos cálculos es suponer que los desempleados cumplen todos los requisitos necesarios para acceder al nivel máximo de prestaciones, tomando el salario medio y distintas combinaciones de unidad familiar como referencia en el cálculo, no se tiene en cuenta la tasa de cobertura, etc.
6. En el primer trimestre de 2013 los desempleados con más de dos años en el paro suponían el 35% del desempleo total (excluyendo los que estaban a la espera de incorporarse a un trabajo).
7. De acuerdo con la EPA, la incidencia de hogares sin ocupados ni de perceptores de ingresos se habría multiplicado por dos, pasando de 2008 (1<sup>er</sup> trimestre) a 2013 (1<sup>er</sup> trimestre) del 2% al 4%.
8. En este sentido, el Informe Económico de España de la OCDE de 2012 señalaba que “*era necesario reforzar los requerimientos de búsqueda activa de trabajo para los beneficiarios de prestaciones por desempleo*” (OECD, 2012, p. 36). Para una revisión reciente de las investigaciones más modernas sobre posibles mecanismos para incentivar la búsqueda de trabajo de los beneficiarios de prestaciones por desempleo véase Fredriksson y Holmund (2006).
9. Este efecto sería mayor para aquellos colectivos con una menor inserción en el mercado de trabajo (Røed y Zhang, 2003; Cockx y Ries, 2004; Van Ours y Vodopivec, 2008; Lalive, 2007).
10. Existen trabajos que apuntan a que la percepción de prestaciones de desempleo no tiene efectos positivos en la calidad del empleo subsiguiente, medida a través de la estabilidad en el empleo o el nivel del salario en el puesto de trabajo posterior al episodio de desempleo, como los de Jurajda (2002) para Estados Unidos (este autor incluso encuentra efectos negativos), Card, Chetty y Weber (2007) y Lalive (2007) para Austria, Van Ours y Vodopivec (2008) para Eslovenia y Le Barbanchon (2012) para Francia. En cambio, otros señalan la existencia de efectos positivos, como Belzil (2001) para Canadá, Centeno (2004) y Centeno y Novo (2006a y 2006b) para Estados Unidos, Centeno y Novo (2009) para Portugal, Tatsiramos (2009) para varios países europeos, Lauringson (2012) para Estonia y Caliendo, Tatsiramos y Ulehndorff (2013) para Alemania. El trabajo de Wulfgramm y Fervers (2013), a partir de la Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (*The European Union Statistics on Income and Living Conditions*), encuentra un efecto positivo de las prestaciones de desempleo en la estabilidad laboral en el puesto de trabajo posterior y Boeri y Macis (2010), analizando un panel de países, encuentran un impacto favorable de las prestaciones de desempleo en las tasas de reocupación de los desempleados.
11. Datos trimestrales sobre *Job vacancies in number and % - NACE Rev. 2, B-S*, obtenidos de Eurostat.
12. EL WTC sustituye el *Working Families' Tax Credit* creado en 1999, que a su vez sustituía el *Family Credit* de 1986. En 2016 está prevista su desaparición en favor del nuevo *Universal Credit* que integrará seis prestaciones sujetas a comprobación de ingresos y deducciones impositivas (*Income Support, Jobseeker's Allowance, Employment and Support Allowance, Housing Benefit, Child Tax Credit and Working Tax Credit*) (DWP, 2010).
13. Veinticinco Estados, incluyendo Washington D.C. disponen de EITC estatales que complementan el federal. Los detalles históricos de la introducción del EITC se pueden encontrar en Hotz (2003).
14. De acuerdo con estimaciones del Brookings Institution (NCTC, 2010) entre 2009-2011 el EITC sacó de la pobreza una media anual de 6,1 millones de personas (la mitad de ellos niños), reduciendo sus efectos en otros 21,2 millones de individuos.
15. Esta caída se explica por el enorme aumento del gasto en las llamadas políticas pasiva de empleo, fundamentalmente prestaciones por desempleo, y no por la caída en el gasto de las PAMT, al menos hasta 2010.
16. Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2010/707/UE).
17. Por ejemplo, resulta paradójico que la única evaluación rigurosa sobre los llamados *mini-jobs*, que tanto eco están teniendo en nuestro país, apunte a la ausencia de efectos positivos de su introducción (Caliendo y Wrohlich, 2010).

## Bibliografía

- Amuedo–Dorantes, C., Malo, M.A. y Muñoz Bullón, F. (2008): “The role of temporary help-agency employment on term-to-perm transitions“, *Journal of Labor Research*, 29(2), pp. 138-161.
- Arellano, F. Alfonso (2009): “The effect of outplacement on the earnings prospects of unemployed”, Working Paper No. 2009-15, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Arellano, F.A. (2007): “The effect of outplacement on unemployment duration in Spain”, Documento de Trabajo No. 2007-16, Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- Atkinson, A.B. y Micklewright, J. (1991): “Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review”, *Journal of Economic Literature*, 29(4), pp. 1679-1727.
- Ballester, R. (2005): “European Employment Strategy and Spanish labour market policies”, Working Papers of the Department of Economics No. 14, Universidad de Girona.
- Belzil, C. (2001): “Unemployment insurance and subsequent job duration: job matching vs unobserved heterogeneity”, *Journal of Applied Econometrics*, 16(5), pp. 619-636.
- Boeri, T. y Macis, M. (2010): “Do unemployment benefits promote or hinder job reallocation?”, *Journal of Development Economics*, 93(1), pp. 109-125.
- Caliendo, M. y Wrohlich, K. (2010): “Evaluating the German ‘Mini-Job’ reform using a natural experiment”, *Applied Economics*, 42(19), pp. 2475-2489.
- Caliendo, M., Tatsiramos, K. y Ulehdorff, A. (2013): “Benefit duration, unemployment duration and job match quality: a regression-discontinuity approach”, *Journal of Applied Econometrics*, 28(4), pp. 604-627.
- Card, D. y Levine, P.B. (2000): “Extended benefits and the duration of UI spells: evidence from the New Jersey Extended Benefit Program”, *Journal of Public Economics*, 78(1), pp. 107-38.
- Card, D., Chetty, R. y Weber, A. (2007): “Cash-on-hand and competing models of intertemporal behavior: new evidence from the labor market”, *Quarterly Journal of Economics*, 122(4), pp. 1511-1560.
- Centeno, M. (2004): “The match quality gains from unemployment insurance”, *Journal of Human Resources*, 39(3), pp. 839-863.
- Centeno, M. y Novo, Á.A. (2006a): “The impact of unemployment insurance generosity on match quality distribution”, *Economic Letters*, 93(2), pp. 235-241.
- Centeno, M. y Novo, Á.A. (2006b): “The Impact of unemployment insurance on the job match quality: a quantile regression approach”, *Empirical Economics*, 31(4), pp. 905-919.
- Cockx, B. L.W. y Ries, J. (2004): “The exhaustion of unemployment benefits in Belgium: does it enhance the probability of employment?”, IZA Discussion Paper No. 1177.
- Dahl, G. y Lochner, L. (2012): “The impact of family income on child achievement: evidence from the Earned Income Tax Credit” *American Economic Review*, 102(5), pp. 1927-1956.
- Department For Work And Pensions (Dwp) (2010): *Universal Credit: welfare that works*. Secretary of State for Work and Pensions. Disponible en [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/181145/universal-credit-full-document.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181145/universal-credit-full-document.pdf).
- Doucouliafos, H. y Stanley, T.D. (2009): “Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research? A Meta-Regression Analysis”, *British Journal of Industrial Relations*, 47(2), pp. 406-428.

- Dowd, T. y Horowitz, J.B. (2011) "Income mobility and the Earned Income Tax Credit: short-term safety net or long-term income support", *Public Finance Review*, 39(5), pp. 619-652.
- Eissa, N. y Liebman, J.B. (1996): "Labor supply response to the Earned Income Tax Credit", *Quarterly Journal of Economics*, 112(2), pp. 605-637.
- Fredriksson, P. y Holmund, B. (2006): "Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research", *Journal of Economic Surveys*, 20(3), pp. 357-386.
- García Pérez, J.I. y Rebollo, Y. (2009): "The use of permanent contracts across Spanish regions: do regional subsidies work?", *Investigaciones Económicas*, 33(1), pp. 97-130.
- García-Pérez, J.I. y Muñoz Bullón, F. (2005): "Temporary help agencies and occupational mobility", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 67(2), pp. 163-180.
- Herbst, C.M. (2010): "The labor supply effects of child care costs and wages in the presence of subsidies and the earned income tax credit," *Review of Economics of the Household*, 8(2), pp. 199-230.
- Hotz, V.J y Scholz, J.C. (2003): "The Earned Income Tax Credit", en R.A. Moffitt (ed.) *Means-Tested Transfer Programs in the United States*. University of Chicago Press. Chicago, pp. 141-197.
- Howell, D. R. Rehm, M. (2009): "Unemployment compensation and high European unemployment: a reassessment with new benefit indicators", *Oxford Review of Economic Policy*, 25(1), pp. 60-93.
- Hoynes, H.W., Miller, D.L. y Simon, D. (2012): "Income, the Earned Income Tax Credit, and infant health," NBER Working Paper No. 18206.
- Jahoda, M. (1982): *Employment and unemployment. A socio-psychological analysis*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Jurajda, Š. (2002): "Estimating the effect of unemployment insurance compensation on the labor market histories of displaced workers", *Journal of Econometrics*, 108(2): pp. 227-252.
- Kluge, J. (2010): "The effectiveness of European active labor market programs", *Labour Economics*, 17(6), pp. 904-918.
- Lalive, R. (2007): "Unemployment benefits, unemployment duration, and post-unemployment jobs: a regression discontinuity approach", *American Economic Review*, 97(2), pp. 108-112.
- Lalive, R. y Zweimüller, J. (2004): "Benefit entitlement and unemployment duration: the role of policy endogeneity", *Journal of Public Economics*, 88(1), pp. 2587-616.
- Lauringson, A. (2012): *The impact of the generosity of unemployment benefits on Estonian labour market outcomes in a period of crisis*. Tartu University Press. Tartu.
- Le Barbanchon, T. (2012): "The effect of the potential duration of unemployment benefits on unemployment exits to work and match quality in France", Document de Travail No. 2012-21, Centre de Recherche en Économie et Statistique.
- Leppik, L.(2006): "In-work benefits: literature review", Praxis Center for Policy Studies.
- Malo, M.A. y Muñoz Bullón, F. (2008): "Temporary help agencies and participation histories in the labour market: a sequence-oriented approach", *Estadística Española*, 50(167), pp. 25-65.
- Marimon, R. y Zibilotti, F. (1999): "Unemployment vs. mismatch of talents: reconsidering unemployment benefits", *Economic Journal*, 109(455), pp. 266-291.
- Marr, C., Charite, J. y Huang C. (2013): "Earned Income Tax Credit promotes Work, encourages children's success at school, research finds", Center on Budget and Policy Priorities. Disponible en <http://www.cbpp.org/files/6-26-12tax.pdf>.



- Mato, F.J. (2010): La formación continua en España desde una perspectiva comparada: balance y propuestas de mejora, *Papeles de Economía Española*, 124, pp. 266-280.
- Mckay, A. y Reis, R. (2013): “The Role of Automatic Stabilizers in the U.S. Business Cycle”, NBER Working Paper No. 19000.
- Muñoz De Bustillo, R., Antón, J.I., Braña, F.J. y Fernández-Macías, E. (2009): *Abandono escolar y mercado de trabajo en España*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid.
- National Community Tax Coalition (NCTC) (2010): “Earned Income Tax Credit: 13 for ’13”, National Community Tax Coalition. Disponible en <http://www.taxcreditsforworkingfamilies.org/wp-content/uploads/2010/12/EITC-reasons-010813.pdf>.
- Ochel, W. (2001): “Financial incentives to work-conceptions an results in Great Britain, Ireland and Canada”, CESifo Working Paper No. 627.
- Organization for the Economic Co-operation and Development (OECD) (2012): *OECD Economic Surveys: Spain*. OECD. París.
- Organization for the Economic Co-operation and Development (OECD) (2005): *OECD Employment Outlook 2005*. OECD. París.
- Piore, M. y Berger, S. (1980): *Dualism and discontinuity in Industrial Societies*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Røed, K. y Zhang, T. (2003): “Does unemployment compensation affect unemployment duration?”, *Economic Journal*, 113(484), pp. 190–206.
- Schmitt, J. (2013): “Why does the minimum wage have no discernible effect on employment?”, Center for Economic and Policy Research. Disponible en <http://www.cepr.net/documents/publications/min-wage-2013-02.pdf>.
- Solow, R. (1990): *The labor market as a social institution*. Cambridge, Massachusetts. Blackwell.
- Stovicek, K. y Turrini A. (2012): “Benchmarking Unemployment Benefits in the EU”, IZA Policy Paper No. 43.
- Suárez, P. (2011): *El Servicio Público de Empleo en España: ensayos desde una perspectiva regional*. Tesis Doctoral. Universidad de Oviedo.
- Suárez, P., Mayor, M. y Cueto, B. (2012): “The accessibility to employment offices in the Spanish labour market”, *Papers in Regional Science*, 91(4), pp. 823-848.
- Tatsiramos, K. (2009): “Unemployment insurance in Europe: unemployment duration and subsequent employment stability”, *Journal of the European Economic Association*, 7(6), 1225-1260.
- Toharia, L. (dir.) (2008): *El efecto de las bonificaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional*. Informe final correspondiente a las Subvenciones para el Fomento de la Investigación de la Protección Social. Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Disponible en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115801.pdf>.
- Toharia, L. (dir.) (2009): *El sistema español de protección por desempleo: equidad, eficiencia y perspectivas*. FIPROS. Seguridad Social. Disponible en: [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Estadistica/FondodeInvestigacio48073/EstudiosFIPROS/Tema2OrgS/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/FondodeInvestigacio48073/EstudiosFIPROS/Tema2OrgS/index.htm)
- Van Der Ploeg, R. (2006): “Do social policies harm employment? Second-best effects of taxes and benefits on labormarkets”, en J. Agell y P.B. Sørensen (eds.) *Tax Policy and Labor Market Performance*. CESifo y MIT Press Cambridge. Massachusetts, pp. 97-144.

Van Ours, J. C. y Vodopivec, M. (2008): “Does Reducing Unemployment Insurance Generosity Reduce Job Match Quality?” *Journal of Public Economics*, 92(3–4), pp. 684–95.

Wulfgramm, M. y Fervers, M. (2013): “Unemployment and subsequent employment stability: does labour market policy matter?”, IZA Discussion Paper No. 7193.