

Las políticas de Mercado de Trabajo en el marco de Estrategias de Desarrollo Sostenible

Labour market policies in the framework of Sustainable Development Strategies

SANTOS M. RUESGA,
LAURA PÉREZ ORTIZ,
M^a ISABEL HEREDERO DE PABLOS
Y JAVIER BAQUERO*

Resumen

Durante las últimas décadas del siglo pasado, el objetivo principal de las políticas de empleo era reducir el alto y persistente desempleo. Posteriormente, se reorientaron hacia la mejora de la calidad del empleo generado. Debido a la crisis financiera internacional que comenzó en 2008, las tasas de desempleo aumentaron rápidamente, por lo que el objetivo político se centra una vez más en reducir el desempleo y generar empleo, agregando la perspectiva de la calidad del empleo o el trabajo decente.

Este artículo estudia la evolución de los objetivos y medidas de las políticas de empleo, y su impacto en el desarrollo económico, a través del mercado laboral. La primera sección contiene una clasificación de las políticas de empleo, de acuerdo con cómo actúan para anticipar la situación de desempleo, en el lado de la oferta, del lado de la demanda, o conjuntamente, en el mercado laboral; o cómo actúan para reducir la falta de ingresos debido a la pérdida de empleo, es decir, políticas compensatorias. La segunda sección recopila una revisión teórica de los efectos de estas diferentes políticas de empleo en el mercado laboral. Las siguientes secciones muestran la evolución de los diferentes objetivos y medidas de las políticas de empleo durante la Gran Recesión. En la sección de conclusiones, vinculamos las políticas de empleo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se alcanzarán en 2030.

Palabras clave

Políticas de Mercado de Trabajo; Gran Recesión; Productividad; Desarrollo Sostenible; Objetivos Desarrollo Sostenible

Abstract

During the last decades of the last century, the principal objective of employment policies was to reduce the high and persistent unemployment. Subsequently, they were reoriented towards improving the quality of the employment generated. Because of the international financial crisis starting at 2008, the unemployment rates increased rapidly, so the political object focuses once again on reducing unemployment and generating employment, adding the perspective of employment quality or decent work.

This article studies the evolution of the employment policies objectives and measures, and their impact on economic development, through the labor market. The first section contains a classification of employment policies, according to how they act to anticipate the unemployment situation, on the supply side, the demand side, or jointly, in the labor market; or how they act to reduce the lack of income due to the loss of employment, i.e. compensatory policies. The second section compiles a theoretical review of the effects of these different employment policies in the labor market. The following sections show the evolution of the different objectives and measures of employment policies during the Great Recession. In the conclusions section, we link employment policies with the Sustainable Development Goals to achieve in 2030.

Keywords

Labour Market Policies; Great Recession; Productivity; Sustainable Development; Sustainable Development Goals

* Santos M. Ruesga es catedrático de Economía Aplicada, Laura Pérez Ortiz profesora contratada doctora, M^a Isabel Heredero de Pablos, profesora titular y Javier Baquero, contratado predoctoral, todos en el Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo, de la Universidad Autónoma de Madrid. Este texto es una actualización de una parte de Ruesga, Pérez Ortiz y Heredero de Pablos (2019).

1. INTRODUCCIÓN

La política económica se articula con un amplio espectro de herramientas puestas a disposición de las autoridades políticas de un país –o a un grupo de ellos, como en el caso de la Unión Europea (UE)– con el fin de alcanzar objetivos de crecimiento económico, desarrollo socioeconómico y estabilidad macroeconómica. De este modo, la intervención de las autoridades en el discurrir económico se desarrolla en múltiples escenarios en pos de dichos objetivos. Actúan tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta productiva y en los niveles macro, meso o incluso microeconómico. Tratan de modular los comportamientos de los agentes económicos (consumidores o productores) para adecuar su actividad al logro de los objetivos generales y más específicos deseados por las administraciones. Así, las autoridades interfieren de un modo u otro en el funcionamiento de los mercados, tratando, en última instancia, de que su funcionamiento sea más eficiente, en términos del logro de los objetivos previamente establecidos.

Uno de estos ámbitos de intervención habitual, desde hace ya más de medio siglo, es el mercado laboral. En la mayoría de los países más desarrollados (pero también en algunos menos desarrollados) se llevan a cabo actuaciones que, por el lado de la oferta y en los niveles tanto macro como mesoeconómico, pretenden mejorar la eficiencia en el funcionamiento de este mercado. El fin último es alcanzar unos niveles de equilibrio en el mismo que reduzcan al mínimo –en un nivel de desarrollo tecnológico dado– la tasa de desempleo de las economías en cuestión.

En esa perspectiva, las políticas de mercado de trabajo se han convertido en las últimas décadas en una herramienta inexcusable para el desarrollo económico y social en las economías de mercado, adquiriendo notable relevancia presupuestaria en algunos de los países miembros de la UE. La experiencia acumulada en este espacio de integración es ya notable y existe, por tanto, una extensa literatura que trata de desgranar sus efectos reales sobre los mercados de trabajo y, por extensión, sobre la economía a en su conjunto.

En este trabajo vamos a extraer algunas conclusiones acerca de los efectos de dichas políticas, sustentadas sobre el análisis teórico y la evidencia empírica desarrollada en los países desarrollados. Con el bagaje científico aquí adquirido, nos introducimos este terreno de la aplicación de políticas de mercado de trabajo (PMT) y las lecciones de ello extraídas en los países en vías de desarrollo.

2. CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

La intervención de modo directo y pensando en el corto plazo, sobre las variables que configuran el mercado de trabajo arranca como una de las respuestas posibles a la gran crisis de la economía capitalista que se fragua y desarrolla en los años setenta del siglo pasado en las economías desarrolladas.

Sin duda que, con anterioridad, desde el ámbito de la acción de las autoridades políticas y económicas de cualquier país, se habían avanzado actuaciones que, de un modo u otro, afectaban a la estructura y la dinámica del mercado de trabajo; pero se trataba de intervenciones o bien sólo sobre el marco institucional, que regula de forma continua el

conjunto de las relaciones laborales, o bien en el terreno de la política económica en general, con incidencia en las variables laborales.

En el terreno del análisis económico, este impulso a la intervención sobre el mercado de trabajo de forma directa viene de la mano de la denominada “economía de la oferta”, entroncada con el enfoque neoclásico, que cuestiona la preeminencia del enfoque keynesiano vigente en las décadas anteriores. Bajo tal perspectiva, se rechaza la intervención sobre la demanda agregada como instrumento para enfrentarse al ciclo depresivo y, por el contrario, se apuesta por actuaciones por el lado de la oferta, que modifiquen las condiciones del sistema productivo, a la búsqueda de mejores niveles de competitividad para las empresas. En suma, el nuevo enfoque aboga por intervención sobre la oferta en el sistema productivo (de trabajo, en este caso) y en el nivel microeconómico, prioritariamente.

Conviene, no obstante, señalar, que tales soluciones por el lado de la oferta no han sido efectivas en el caso de la grave crisis desencadenada en el año 2008, pues el desequilibrio de carácter cuantitativo que se generó en los mercados laborales tiene su origen, fundamentalmente, en el descenso acusado de la demanda de trabajo derivado de la caída del crecimiento económico, es decir, de una típica crisis de demanda, no solventable tan solo con solo políticas de oferta.

Aquí nos centraremos en las estrategias de política económica orientadas a modificar el funcionamiento de los mercados de trabajo, aplicadas con intensidad en las cinco últimas décadas. De ellas han surgido, por un lado, políticas encaminadas a modificar la regulación laboral, con actuaciones tales como la flexibilización mediante reformas de los marcos normativos de las relaciones laborales. Este tipo de actuaciones se conocen como políticas de *primer orden* del mercado de trabajo. Y, por otro lado, se han desarrollado políticas de acción estatal de *segundo orden*, con actuaciones que se enfrentan a los desequilibrios más inmediatos de los mercados de trabajo y sus efectos. Esas actuaciones tratan de alterar, de modo directo o indirecto, los caracteres de sus elementos básicos: oferta, demanda y precios. Entre estas últimas, cabe distinguir entre políticas *pasivas* y *activas* (Ruesga Benito et al. 2003).

Por *políticas pasivas de mercado de trabajo* (PPMT) se entienden aquellas actuaciones que tienen por objeto el mantenimiento de las rentas de quienes no tienen un empleo cuando tendrían la idoneidad suficiente, sobre todo en términos de edad, para desenvolverse activamente en el mercado de trabajo. Las *políticas pasivas* están dirigidas, pues, a compensar los efectos negativos de los desequilibrios que se producen en el mercado laboral.

De manera estricta, este tipo de actuaciones se concentra en aquellas personas que caen en una de las dos siguientes categorías: los desempleados y los que se jubilan anticipadamente, antes de la edad legal establecida. Los subsidios públicos que atienden a ambas situaciones laborales resultan difíciles de diferenciar de que atienden a otras carencias de rentas de diferentes ciudadanos, no necesariamente de carácter laboral. En el caso, por ejemplo, de las prestaciones a la situación de desempleo (que constituyen por importancia social y por la cuantía del gasto público que conlleva, la principal política pasiva), su distancia con los denominados *salarios sociales* es apenas perceptible y estriba tan solo en que están más o menos unidas a una experiencia previa de empleo por parte de los individuos

que las reciben. Algunos analistas, de hecho, incluyen los *salarios sociales* (también llamados *rentas mínimas garantizadas*) como una parte de las políticas pasivas de mercado de trabajo. Las compensaciones por prejubilaciones¹, por su parte, rozan con la política general de pensiones, de la cual, en ocasiones, proceden administrativamente los recursos utilizados.

Las *políticas pasivas* se justifican porque sirven para paliar situaciones de desigualdad social y distorsiones de orden laboral y económico que tienen su origen en fallos del mercado –en este caso el de trabajo– (Toharia, 2009).

Por otro lado, el objetivo de las *políticas activas* (PAMT) es contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado laboral con el fin de incrementar la eficiencia en la utilización de la mano de obra y la competitividad del sistema productivo. En definitiva, tratan reducir el desajuste entre puestos de trabajo vacantes y solicitudes de empleo, al mismo tiempo que pretenden mejorar las habilidades y capacidades de los solicitantes de empleo.

Las *políticas activas* tratan, por tanto, de incidir de modo directo en el funcionamiento del mercado laboral con el objeto de disminuir el principal desequilibrio del mismo, el desempleo, facilitando a los trabajadores ayuda para encontrar el mejor puesto de trabajo disponible para sus características y aportando la capacitación y formación para la cualificación necesaria en un mundo laboral con acelerado cambio tecnológico. Se considera que estas políticas tienen éxito cuando contribuyen a acelerar la dinámica de creación de empleo, más allá de lo que sería su ritmo tendencial.

Pero no solo persiguen este objetivo económico de aumentar las probabilidades de que los desempleados encuentren empleo o de incrementar la productividad al mejorar la cualificación, sino que tienen un objetivo de inclusión social, que va más allá del meramente económico. Por ejemplo, en los países en desarrollo, pueden jugar un papel estratégico en la incorporación de la mujer al trabajo remunerado, ya que estas políticas pueden dirigirse al conjunto de los trabajadores o a grupos específicos con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral (véase jóvenes y mayores, desempleados de larga duración, personas con discapacidad o mujeres en sectores en los que se encuentren infrarrepresentadas).

En el caso de las *políticas activas* pueden identificarse cinco objetivos principales (Sáez, 1997):

- Incrementar la transparencia del mercado
- Desarrollar la estabilidad en el empleo
- Optimizar los recursos humanos
- Impulsar la creación de empleo
- Atender a colectivos desfavorecidos, mejorando su capacidad de inserción en el mercado de trabajo

¹ Esta acción pública tiene aspectos de política activa de mercado de trabajo, dado que su objetivo principal es favorecer la entrada al mundo del empleo a los más jóvenes al drenar el exceso de oferta -salen los de más edad- que existe en el mercado.

Para alcanzar dichos objetivos, se pueden distinguir varias líneas de intervención, de manera que las políticas activas se agrupan en tres grandes tipos: las que actúan por el lado de la oferta (políticas de formación); las que lo hacen por el lado de la demanda (políticas de estímulo a la creación de empleo) y las que lo hacen conjuntamente por el lado de la oferta y la demanda de trabajo (servicios de intermediación).

2.1. Formación para el empleo

Incluye actuaciones que tienen como objetivo mejorar la formación de los trabajadores, ya estén desempleados u ocupados con riesgo de desempleo. Se trata de actuaciones por el lado de la oferta. Engloban al conjunto de acciones formativas que tienen como fin mejorar la cualificación de las personas activas, principalmente desempleadas, para facilitar su inserción en el mercado laboral. Dentro de estas políticas de formación, se puede distinguir entre formación básica y formación específica. Estas políticas incluyen la formación profesional, dirigida a formar y orientar a personas que abandonan el sistema educativo y no poseen una cualificación que les permita insertarse fácilmente en el mercado laboral. En general, constituyen una alternativa a la enseñanza ordinaria y las acciones formativas tienen un carácter práctico que contribuye a mejorar la empleabilidad de los activos; la formación ocupacional, orientada específicamente a las personas desempleadas, con el objetivo de facilitar su rápida inserción en el mercado laboral, de ahí que la formación impartida esté estrechamente relacionada con las necesidades del mercado de trabajo expresadas a través de las solicitudes de las empresas; y la formación continua, que se convierte en formación permanente, con el fin de mejorar la cualificación de las personas ocupadas, mejorando su empleabilidad a lo largo de la vida laboral.

En este sentido, la formación puede jugar un papel esencial en un contexto de creciente divergencia entre las capacidades o habilidades de la oferta de trabajo y los requerimientos de las empresas en un mundo cada vez más globalizado, en el que los cambios en la organización internacional de la producción están llevando hacia una fragmentación del proceso de producción. Esta fragmentación provoca un cambio en la competencia internacional, que ya no afecta directamente a las economías nacionales, ni siquiera a los sectores, sino a las fases de producción e incluso a los propios trabajos, de manera que, el impacto se hace menos predecible y más individual.

Esto supone una indudable necesidad de formación permanente a lo largo de la vida laboral, ya que, el conocimiento y la innovación son los motores del progreso económico, incluyendo el crecimiento del empleo, como señala la Estrategia de Lisboa (2000).

Dentro de las políticas activas, por tanto, la formación profesional conforma uno de los pilares fundamentales, al aumentar la cualificación de la mano de obra y su adecuación a las necesidades del sistema productivo.

2.2. Creación directa de empleo

Las políticas de creación de empleo, entre las que se encuentran los incentivos a la contratación, al emprendimiento y al autoempleo, consisten bien en subvenciones, bonificaciones o deducciones a contratantes o a la creación de nuevos negocios, o bien en creación directa de empleo (a través de la oferta pública de empleo). Con este tipo de

acciones se pretende crear empleo dirigiendo la intervención por el lado de la demanda de empleo. Asimismo, en este apartado cabría incluir las políticas de reparto de la demanda existente que permiten incrementar el número de personas con empleo y disminuir, por tanto el de personas desempleadas.

Se promueve la creación del empleo mediante acciones concretas que, fundamentalmente, se centran en incentivar la contratación de determinados colectivos, fomentar el autoempleo o empleo por cuenta propia y desarrollar iniciativas empresariales de elevado carácter social como son las cooperativas o sociedades anónimas laborales.

Las políticas de promoción del empleo se pueden instrumentar de forma indiscriminada o favoreciendo a colectivos específicos. En general la promoción del empleo apoya de forma prioritaria a los colectivos que encuentran más dificultades en insertarse en el mercado laboral, como las personas con discapacidad, los jóvenes y las mujeres.

En este ámbito, se pueden también considerar las actuaciones encaminadas a repartir el empleo existente. En principio, tales acciones no promueven el incremento de la demanda de trabajo sino que incorporan a más personas para realizar el mismo volumen de actividad. En este ámbito se contemplan diferentes tipos de instrumentos, tales como la reducción de la jornada laboral, los contratos a tiempo parcial o los contratos de relevo, que se desarrollan bajo diferentes modalidades.

En la reciente crisis económica, y ante el incremento de las cifras de desempleo, se ha recuperado un concepto surgido en el Libro Blanco sobre *Crecimiento*, competitividad y empleo, realizado por la Comisión Europea en 1993 (European Commission, 1993), el denominado Informe Delors, donde se hacía referencia a los yacimientos de empleo. Con ello se trataba de avanzar, debido a los cambios estructurales asociados a las crisis económica, en oportunidades de empleo radicadas en sectores emergentes. En las diferentes estrategias de empleo, estos yacimientos de empleo suponen un nuevo foco de incentivos a la creación de empleo y, sin embargo, se ligan ahora más a las políticas de formación, como preparación o capacitación de la mano de obra en entornos donde los cambios tecnológicos avanzan a un acelerado ritmo. En cualquier caso, son opciones y líneas de actuación de las políticas activas que resurgen con fuerza en épocas de crisis económica o de cambios estructurales.

2.3. Servicios de intermediación laboral (Agencias de empleo o colocación)

Estos servicios consisten en intervenciones que tratan de mejorar el funcionamiento del mercado laboral. En este apartado se encuadran los servicios de orientación y empleo, es decir, actuaciones que tienen como objetivo mejorar el sistema de intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo.

En los últimos años ha aumentado el número de agencias de colocación privadas, que colaboran con los servicios públicos en la finalidad de proporcionar a las personas un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más adecuados a sus requerimientos, es decir, en el papel de intermediación y orientación, apoyando o complementando la labor de los servicios públicos de empleo. Esta colaboración público privada tiene una fuerte raigambre en países del norte de Europa (véase Países Bajos, por

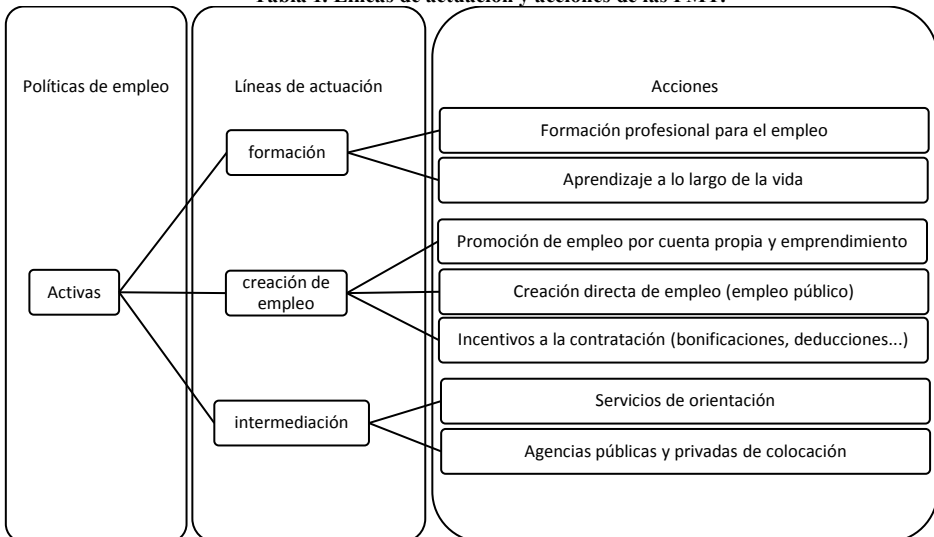
ejemplo) y se ha introducido más recientemente en los países del sur del continente (como pueda ser España, por ejemplo).

Dentro de estos servicios destacan los de asesoramiento y asistencia en el proceso de búsqueda de empleo, que contribuyen a facilitar la colocación de los desempleados con mayor rapidez.

Se puede incorporar también a esta modalidad de política laboral la regulación específica y el desarrollo de las Empresas de Trabajo Temporal (ETTs), destinadas a proveer de servicios laborales específicos a otras empresas. En la medida en que tales tipos de empresas operan en mercados concretos, con especiales singularidades en cuanto al tipo de trabajo demandado – por ejemplo, mucha flexibilidad en la demanda –, actúan de facto como servicios de colocación. Adicionalmente, cumplen otras funciones, como, particularmente, la de inyectar mayor flexibilidad al sistema laboral.

En países que han sufrido los efectos de la crisis de manera muy significativa en el mercado de trabajo, han surgido iniciativas privadas, organizadas a través de fundaciones², que buscan no solo orientar en el proceso de búsqueda de empleo, sino facilitar la socialización del proceso e incentivar mediante técnicas de *coaching*. Especialmente dirigido a colectivos con dificultades de inserción, estas iniciativas de carácter local han captado la atención de los servicios públicos de empleo, como estrategia a apoyar.

Tabla 1. Líneas de actuación y acciones de las PMT.



Fuente: elaboración propia a partir de Ruesga et al. (2014).

² Por ejemplo, en esta línea, las denominadas "Lanzaderas de empleo" surgen en España en 2013, por iniciativa de la Fundación Santa María la Real. En el año 2015 reciben el impulso de diversas fundaciones privadas (Fundación Telefónica y Obra Social "la Caixa", entre otras) recibiendo colaboración y financiación las administraciones públicas y del Fondo Social Europeo.

Finalmente, sobre la eficiencia de estas herramientas, en el objetivo de promover la creación de empleo, en general, se ha venido señalando la dificultad de alcanzar resultados concluyentes (Toharia, 2009). A tales efectos, también, algunos estudios observan como efecto de la implementación de políticas activas de empleo una reducción de las tasas de desempleo (especialmente en el largo plazo), como es el caso de indicaban que los resultados no son los suficientemente concluyentes. Estudios posteriores, a partir de metaanálisis, confirmaban la dificultad de generalizar los resultados sobre el desempleo en el medio y largo plazo. Distinguiendo según los tipos de acciones, los servicios de orientación e intermediación parecen ser los que mejores resultados obtienen sobre el desempleo a largo plazo, mientras que los programas de creación directa de empleo o de incentivos al empleo son los que arrojan peores resultados. Los programas de formación no tendrían apenas impacto en el corto plazo y, sin embargo, a medio y largo plazo obtienen resultados muy estables y positivos, aunque son políticas que se ven muy condicionadas por el ciclo económico (Ruesga, Ortiz y Heredero, 2019).

3. LAS ESTRATEGIAS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Hoy en día las políticas activas del mercado de trabajo se consideran una herramienta fundamental, no solo, o no especialmente, en la lucha contra el desempleo, sino en la formación de capital humano. Asimismo, se han convertido en pieza clave de la protección social a través del empleo.

El punto de partida que considera la formación como eje fundamental de las políticas activas de empleo, además de la capacidad de inclusión social a través del mercado de trabajo, lo constituye el Libro Blanco elaborado la presidencia de Jacques Delors (vid. Supra). Este documento supuso el esfuerzo político y programático más importante en materia de empleo realizado hasta esa fecha por las instituciones de la UE (entonces Comunidades Europeas). En él se estableció que la educación y la formación deberían contribuir a resolver los problemas de competitividad de las empresas, la crisis del empleo, el drama de la exclusión social y de la marginación, ayudando, en suma, a superar la agudeza de los problemas vigentes de las sociedades europeas (Ruesga y Pérez Ortiz, 2016).

Tabla 2. Hitos en las estrategias de empleo

Año	OCDE	Unión Europea	Observaciones
1993		Libro Blanco Delors	Incorporación de las políticas de empleo como instrumento de corrección de desequilibrios a los objetivos políticos
1994	Estrategia de Empleo		Flexibilizar instituciones del mercado de trabajo, descentralizar negociación colectiva y “flexibilizar” prestaciones desempleo
1997		Estrategia Europea de Empleo	Incorporación del Empleo al Tratado de Ámsterdam Inicio de la EEE con el proceso de Luxemburgo
2000		Estrategia de Lisboa	Cuantificación objetivos de empleo
2005		Estrategia renovada de Lisboa	“Más y mejores empleos”: se añade la calidad
2006	Estrategia de empleo revaluada		Más y mejores trabajos Interacción de políticas e instituciones
2010		Estrategia Europa 2020	“Crecimiento inteligente, sostenible e integrador” “Buenos trabajos para todos en un Cambiante Mundo de Trabajo”
2018	Nueva estrategia de empleo		

Fuente: elaboración propia a partir de Ruesga et al. (2014) y OECD (2018).

Paralelamente, la Organización la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó en 1994 su *Jobs Study*, en el que realiza un diagnóstico de los elevados y persistentes niveles de desempleo registrados en los países desarrollados durante las décadas de los años ochenta e inicio de los noventa. Este documento sirve como base para el diseño de su primera gran estrategia de empleo: *Employment Strategy*, en 1995. En esta estrategia se delinearon los instrumentos para mejorar el ajuste de los mercados laborales ante los rápidos e innovadores cambios estructurales que se estaban produciendo. Así, las recomendaciones se ordenaban en torno a diversas líneas de actuación o directrices, orientándose, fundamentalmente a flexibilizar el funcionamiento de los mercados laborales: las instituciones que los regulaban, las instituciones de fijación de salarios (negociación colectiva) y las prestaciones por desempleo.

El siguiente punto de inflexión en Europa está marcado por la incorporación al Tratado de la Unión Europea de un nuevo título sobre empleo, en 1997 (Tratado de Ámsterdam) y el inicio de una estrategia coordinada para combatir el desempleo y mejorar la situación del empleo mediante un planteamiento global: la *Estrategia Europea de Empleo (EEE)*, que comienza su andadura en el denominado proceso de Luxemburgo en 1997. A partir de ese momento, los objetivos de las políticas de empleo de cada Estado Miembro, se coordinan bajo la EEE en una acción política comunitaria, basada en pilares o ejes de actuación en los cuales se articulan las directrices de actuación que se reflejan en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo que cada país elabora anualmente.

En el año 2000, en el marco de la más amplia *Estrategia de Lisboa* que pretende “Más y mejores empleos. Pleno empleo y de calidad”, se introducen objetivos cuantitativos en materia de empleo, además de apostar por la calidad del empleo. Este relanzamiento de la EEE constituye la construcción de las políticas comunitarias sobre tres pilares: aumentar la tasa de empleo y modernizar los sistemas de protección social; mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y empresas y la flexibilidad de los mercados de trabajo; e incrementar las inversiones en capital humano a través de educación y formación. Que son, precisamente, los ejes centrales de las políticas activas de empleo.

Por su parte, en el año 2006, la OCDE llevó a cabo una evaluación de su anterior estrategia (*Revisión de la Estrategia de Empleo*), con el fin de contrastar si las políticas implementadas habían demostrado ser efectivas. Se introdujeron algunas recomendaciones de cambios entre las que destacan la línea de alcanzar más y mejores trabajos (es decir, se introduce también el concepto de calidad del empleo), así como la idea interacción de las diferentes políticas e instituciones y la evaluación de los resultados sobre el empleo.

La última revisión de la Estrategia de Lisboa, transformada en *Estrategia Europa 2020*, se lleva a cabo en el año 2010, en un contexto marcado por la crisis económica iniciada en 2008. En ella se plantean como objetivos fundamentales la salida de la crisis a corto plazo y el crecimiento sostenible a largo plazo, un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, con un nuevo método abierto de coordinación: se crea un marco para compartir información, debatir las políticas de empleo y coordinarlas.

En el año 2018 (en esta misma línea fomento de la calidad del empleo, y tras la crisis del empleo sufrida por todos los países, desarrollados y en vías de desarrollo, en mayor o menor medida) surge una nueva estrategia en el seno de la *Nueva Estrategia de Empleo 2018*.

En ella se recogen las profundas transformaciones que están experimentando tanto las economías desarrolladas como las emergentes, con una desaceleración generalizada de la productividad y de los incrementos salariales, así como un aumento importante de la desigualdad en la distribución del renta. Al mismo tiempo el informe refleja como se producen profundas transformaciones estructurales derivados de la revolución digital, la globalización y los cambios demográficos. El objetivo de la nueva estrategia de empleo de la OCDE es recomendar políticas detalladas que vayan más allá de la cantidad de empleo y consideren “la calidad del trabajo y la inclusión como prioridades políticas centrales, al tiempo que enfaticen la importancia de la capacidad de recuperación y la adaptabilidad para un buen desempeño económico y del mercado laboral en un mundo laboral cambiante” (OECD, 2018).

4. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO

En paralelo al desarrollo de estrategias de empleo en la UE y en la OCDE, dentro de la Organización de Naciones Unidas (ONU) se incorporan dos estrategias también muy relevantes para el impulso de las políticas de empleo: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Estrategia sobre Trabajo Decente de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), que confluyen en la Agenda 2030³.

Tabla 3. Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con PMT

Objetivos	Metas
8. Trabajo decente y crecimiento económico	8.5. Lograr un empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todas las mujeres y hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y una remuneración igual por un trabajo de igual valor.
	8.8 Proteger los derechos laborales y promover entornos de trabajo seguros y protegidos de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes, y aquellos en empleos precarios.
	8.b. Para 2020 desarrollar y poner en práctica una estrategia global para el empleo juvenil e implementar el Pacto Mundial de Empleo de la OIT.
4. Educación de calidad	4.3. Garantizar el acceso equitativo de todas las mujeres y hombres a una educación técnica, profesional y terciaria de calidad asequible, incluida la universidad.
	4.4. Para 2030, aumentar el número de jóvenes y adultos que tienen habilidades relevantes, incluyendo habilidades técnicas y vocacionales, para el empleo, trabajos decentes y emprendimiento
	4.5. Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso equitativo a todos los niveles de educación y formación profesional para los colectivos vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones vulnerables.
9. Industria, innovación e infraestructura	9a. Facilitar el desarrollo de infraestructura sostenible y resistente en los países en desarrollo a través de un mayor apoyo financiero, tecnológico y técnico a los países africanos, Países Menos Desarrollados (LDC), Países en Desarrollo sin Litoral (LLDC) y Estados en Desarrollo en Pequeñas Islas (SIDS).
	9.b Apoyar el desarrollo tecnológico doméstico, la investigación y la innovación en los países en desarrollo, incluyendo la garantía de un entorno de políticas propicio para, entre otras cosas, la diversificación industrial y la adición de valor a los productos
1. No pobreza	1.5 Desarrolla resiliencia en los colectivos pobres y en situaciones vulnerables, así como reducir su exposición y vulnerabilidad a los eventos extremos relacionados con el clima y otros shocks y desastres económicos, sociales y ambientales

Fuente: ODS (ONU, 2015).

³ La Agenda 2030 y los ODS suponen la renovación de los Objetivos del Milenio que la ONU impulsó en el año 2000, con el fin de alcanzarse en el año 2015. Sin embargo, la irrupción de la Gran Recesión y la debilidad de algunos planteamientos provocaron la renovación completa de los mismos, transformándose la estrategia política en 2015 en los ODS, a alcanzar en 2030.

Estas dos estrategias están íntimamente relacionadas, pues no es posible alcanzar los ODS sin incluir el trabajo decente⁴. Pero tampoco se puede alcanzar el objetivo del trabajo decente si no se combaten la pobreza y la desigualdad, entre otros ODS.

Las políticas activas están íntimamente relacionadas con las dimensiones de protección social del Programa de Trabajo Decente de la OIT. Las políticas activas están vinculadas principalmente a los ODS 8 (promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos) y 4 (Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida para todos), aunque también están en conexión con los ODS 1 (acabar con la pobreza en todas sus formas en todas partes) y 9 (construir una infraestructura resistente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación).

Por ejemplo, dentro del ODS 8, la meta 8.5 plantea “Para 2030, lograr un empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todas las mujeres y hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y una remuneración igual por un trabajo de igual valor”, que entronca directamente con los objetivos para los que se implementan las políticas activas de empleo. También desempeñan un papel clave en el apoyo a la meta 8.b “Para 2020, desarrollar y poner en práctica una estrategia global para el empleo juvenil e implementar el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT”, orientada a un colectivo específico (jóvenes) y en las metas 9.a, 9.b y 9.3, que tienen como objetivo facilitar el desarrollo de infraestructura sostenible y resistente en los países en desarrollo, apoyar la tecnología nacional a través de las intervenciones de obras públicas intensivas en empleo y promueven el acceso de las pequeñas empresas industriales y otras a los servicios financieros y su integración en las cadenas de valor y los mercados (ILO, 2018). Es decir, en muchos de los casos, mediante políticas de creación directa de empleo o de fomento del empleo a través de subvenciones y deducciones orientadas a sectores específicos.

Asimismo, el ODS 4 (Educación de calidad) pretende “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Esta es una de las principales medidas de las políticas activas: la formación para el empleo y a lo largo de la vida, con el fin de facilitar la incorporación a un nuevo mercado de trabajo, mejorando y adecuando la empleabilidad de la mano de obra a los acelerados cambios tecnológicos y estructurales. Por ello, las políticas activas juegan un papel fundamental en la consecución de las metas 4.3., 4.4. y 4.5. Es pues una necesidad y un objetivo al que hacer frente en un contexto de elevado volumen de desempleo y ante una sociedad cambiante de forma acelerada en un mundo que se adentra en una nueva globalización.

De esta manera, la formación (ODS 4) sigue jugando un papel esencial dentro de las políticas activas de empleo, especialmente en el contexto de un entorno cambiante que afronta los retos del empleo del futuro y del trabajo decente (ODS 8).

⁴ El Programa sobre Trabajo decente de la OIT se basa en cuatro pilares: creación de empleo, derechos en el trabajo, protección social y diálogo social, con la igualdad de género como un objetivo transversal. Se ha incorporado como uno de los ODS (8) en la Agenda 2030 de la ONU.

5. POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN PAÍSES EN DESARROLLO

Durante este siglo, la experiencia de los países desarrollados (EA) en cuanto a intervenciones en el mercado de trabajo para lograr mejores ajustes en el mismo se ha ido extendiendo hacia los países emergentes (EME) y en vías de desarrollo (ED). Pensando en éstos, la OIT ha señalado un conjunto de aprendizajes de la aplicación de estrategias de PMT procedente de las EA, que se pueden considerar como una guía para el desarrollo de estas herramientas en los primeros (OIT, 2016a).

No obstante, este es un tema en controversia cuasi permanente en la literatura especializada. Así, en el ámbito del Fondo Monetario Internacional (FMI), se interrogan sobre si “¿El diseño del mercado laboral en las economías avanzadas ofrece alguna orientación para los mercados emergentes?” (Duval y Loungani, 2019). Y, en respuesta a este particular, indican que “El diseño de las políticas del mercado laboral en los mercados emergentes difiere significativamente del de las economías avanzadas” (Ibidem). Es decir, existen diferencias sustanciales en los respectivos marcos institucionales que regulan los mercados de trabajos de ambos tipos de países. Diferencias que dificultan la aplicación, tal cual, de las experiencias acumuladas de diseño, desarrollo y gestión de las PMT, activas o pasivas, en las EA. Se pueden sintetizar estas diferencias, resumiéndolas en cuatro indicadores que hacen referencia a aspectos fundamentales en la organización de los mercados laborales: el seguro de desempleo, el salario mínimo, la negociación colectiva y la indemnización por despido.

A tal respecto, Duval y Loungani (2019) señalan que:

- Solo la mitad de los mercados emergentes tienen sistemas de seguro de desempleo, mientras que existen en casi todas las economías avanzadas
- En contraste, la legislación de protección del empleo es tan frecuente en los mercados emergentes como en las economías avanzadas.
- Los acuerdos de negociación colectiva cubren solo alrededor del 20 por ciento de los trabajadores en los mercados emergentes y aproximadamente la mitad de los trabajadores en las economías avanzadas.
- “El ratio entre el salario mínimo y el salario medio es mayor en los mercados emergentes que en las economías avanzadas” (Duval y Loungani, 2019).

Lo que, en definitiva, pone de manifiesto es que, a causa de la existencia de diferencias importantes en el marco institucional del mercado de trabajo, la elaboración de la PMT difícilmente seguirá las mismas pautas en ambos tipos de países⁵. Y para la OIT, esto significa que “en términos del funcionamiento del mercado laboral, dos diferencias principales han afectado el funcionamiento de las PAMT. Primero, a diferencia de los países de la OCDE, los mercados laborales en los países emergentes y en desarrollo se caracterizan típicamente por una fuerza laboral en crecimiento, altos niveles de participación en la fuerza

⁵ “Además, persisten diferencias importantes entre la OCDE y los países emergentes y en desarrollo en términos de enfoque, alcance y configuración de estas políticas, debido a sus prioridades particulares (por ejemplo, diferentes desafíos sociales) y a su funcionamiento bastante diferente del mercado laboral” (ILO, 2016a: 55)

laboral, bajos niveles de desempleo (aunque altos niveles de subempleo) y mayores tasas de empleo informal. En segundo lugar, el mercado laboral y las instituciones sociales a menudo tienen una capacidad relativamente débil para implementar programas en comparación con los de los países de la OCDE. Esto puede limitar la efectividad de los programas gubernamentales en general, incluida la de las PAMT [y PPMT], que generalmente requieren una gran capacidad de implementación pública” (ILO, 2016a:56).

En este sentido, el elevado peso relativo de la economía [y el empleo] informal⁶ en las economías en desarrollo y en las emergentes, una característica singular de estos países, introduce dificultades adicionales a la hora de poner en marcha políticas públicas que requieren, para su implementación, de elevada calidad institucional y recursos de las administraciones públicas. La existencia de índices elevados de informalidad es, de un lado, un indicador de un deficiente funcionamiento de las instituciones políticas y económicas, y, de otro, pone frenos a la recaudación fiscal y establece barreras profundas en el conocimiento estadístico de la actividad económica, sus diferentes parcelas y su dinámica⁷.

Y como colofón de estas diferencias se llega a la conclusión, tras el contraste entre las economías avanzadas y las economías desarrolladas y las emergentes, de la escasa cuantía relativa del gasto en PMT en estos últimos respecto a los primeros. A pesar de las dificultades conceptuales y estadísticas para medir de forma homogénea el valor del gasto en PMT, en porcentaje del PIB, en todos los países, se pueden obtener datos que permiten con ciertas restricciones observar las importantes diferencias existentes en estas materias. Los cálculos realizados por Pignatti y Van Belle (2018) para una muestra de 121 países (100 economías desarrolladas y emergentes y 21 EA)⁸ sobre la evolución de dicho gasto a lo largo de este siglo muestran cómo el gasto en PAMT en las economías avanzadas es casi seis veces superior al de las economías desarrolladas y las emergentes a lo largo del periodo, considerando incluso el descenso sufrido en aquellas a causa de la Gran Recesión. Y, asimismo, el gasto en PPMT es en torno a cuatro-cinco veces inferior en los segundos respecto a los primeros.

Existen diferentes factores que explican que, aunque el esquema de tipos de intervenciones es, formalmente, semejante en ambos espacios, sin embargo, los objetivos establecidos así como los medios utilizados difieren, por lo que no es de extrañar que los resultados alcanzados no concuerden entre uno y otro tipo de países. A juicio de la OIT ello es debido a un conjunto de factores que afectan a la implementación de las PAMT (algunos de los cuales pueden hacer extensivos a la PPMT). Este organismos señala, en primer lugar, que las “Las PAMT en los países emergentes y en desarrollo tienen como objetivo abordar objetivos múltiples, que a menudo incluyen abordar algunos desafíos a más largo plazo” (ILO, 2016a: 57). Y, según la OIT, “dado el objetivo de abordar múltiples metas, las PAMT en estos países rara vez se pueden definir bajo una categoría clara, ya que a menudo comprenden varios tipos de medidas destinadas a abordar diversos desafíos” (Ibidem). Eso dificulta no solo la conclusión del objetivo específico de la PMT sino la transparencia para el

⁶ Sobre este tema, véase OECD (2009), ILO (2016b) o Ruesga Benito (2017).

⁷ Sobre economía informal y sus características de dinamismo, ver Ruesga Benito, Carbajo Vasco y Pérez Trujillo. (2013) y Loayza y Rigolini (2006).

⁸ Los autores indican que “Los datos recopilados de diferentes fuentes, como se discutió en la Sección 2. Cuando las diferentes fuentes se superponen, se dio preferencia a los datos de la OCDE”.

mejor seguimiento en su aplicación y, por consiguiente, la posibilidad de evaluar con detalle y precisión el resultado de las mismas.

Por otro lado, esta amplitud de objetivos viene acompañada por una combinación más amplia de políticas –otras políticas sociales–, que redundan en una cierta indefinición de las PAMT y, por extensión, una menor eficacia sobre la dinámica del nivel de empleo, su calidad u otras variables básicas del mercado laboral⁹.

Además, las PMT, particularmente las activas no suelen gozar en los atrasados y emergentes de un rol independiente sobre otras políticas públicas, lo que ensombrece sus objetivos específicos sobre el mercado laboral y no permite, al mismo tiempo, visualizar con precisión los resultados de las mismas. Ocurre que algunas PAMT no gozan del mismo papel independiente que en las economías de la OCDE, puesto que muchas veces su objetivo es rellenar vacíos en los servicios públicos que ofrecen los gobiernos (ILO, 2016a).

Finalmente, como la elevada informalidad que caracteriza, como se ha dicho, a este tipo de economías –lo que significa amplios espacios para la relación laboral o mercantil no sujeta a normas legales– dificulta incluso la identificación de los grupos objetivo de las PMT y, por extensión, oscurece la cuantía de los recursos públicos necesaria para llevarlos a cabo. Ello explica, entre otras deficiencias en la implementación de las PMT, la escasa consistencia temporal de las medidas adoptadas, al no contar con recursos para alargar en el tiempo su aplicación, lo que significaría un incremento de la eficiencia en el logro de los objetivos laborales programados.

Asimismo, la abundancia de empleo informal, entre otros factores, constituye un grave obstáculo a la hora de realizar la necesaria evaluación de los resultados obtenidos por la aplicación de la PMT. Y es que realizar una evaluación de impacto implica construir un escenario contrafactual (lo que hubiese ocurrido a los participantes si no hubiese existido el programa) y compararlo con el resultado real que se observa en los datos recopilados (lo que ocurrió a los participantes como resultado de la ejecución del programa). En presencia de economía informal abundante las estimaciones pertinentes sobre el público objetivo o sobre el universo objeto de las medidas es difuso y por tanto difícilmente se podrá estimar tanto el escenario contrafactual como el resultado real de la aplicación de las PMT.

Por último, conviene tener en cuenta que la medición de la eficiencia de las medidas aplicadas a partir de las PMT es una cuestión altamente polémica. Existe un debate permanente acerca de la fiabilidad de las estimaciones sobre los efectos de las medidas de política laboral (McKenzi, 2017:3). Las estimaciones sobre el impacto de los programas son más confiables cuando se conoce el proceso de selección que se lleva a cabo en los mismos y hay disponibilidad de varios períodos de datos previos, tanto para el tratamiento como para el control (Smith y Todd, 2005). Lo que significa que las estimaciones están muy condicionadas en los estudios de carácter no experimental. Y ello requiere de recursos

⁹ Como señalan Bertranou y Vezza (2010) para Argentina donde, con frecuencia, objetivos de protección social a largo plazo cohabitan con los objetivos estratégicos clásicos de las PMT. En esta línea se insiste que “Es importante destacar que los objetivos sociales a largo plazo también son con frecuencia parte del objetivo estratégico que motiva las PAMT en los países emergentes y en desarrollo, como la reducción de la pobreza o la pobreza extrema entre los participantes o el fomento del desarrollo a nivel comunitario” (ILO, 2016a:57).

específicos puestos a disposición de instituciones e investigadores que analizan tales efectos y los evalúan.

El impacto de las intervenciones de PMT es sumamente variado según el tipo de análisis y el enfoque analítico utilizado para la estimación. A modo de síntesis, recordamos aquí cómo Card, Kluve y Weber (2015), en un meta-análisis realizado con 207 estudios y que recoge 857 estimaciones de efectos de las PAMT sobre el empleo, concluyen que “Primero, en promedio, las PAMT tienen efectos relativamente pequeños a corto plazo (menos de un año después del final del programa), pero mayores efectos positivos en el mediano plazo (1-2 años después del programa) y más largo plazo (+ 2 años). Segundo, el perfil de tiempo de los impactos en el período posterior al programa varía con el tipo de PAMT. Y, en tercer lugar, encontramos que los impactos promedio de las PAMT varían entre los grupos, con efectos más grandes para las mujeres y los participantes provenientes del grupo de desempleados de larga duración, y efectos más pequeños para los trabajadores mayores y los jóvenes. También encontramos evidencia sugestiva de que ciertos tipos de programas funcionan mejor para subgrupos específicos de participantes” (Card, Kluve y Weber, 2015: 2-3).

Y, pensando también en los efectos sobre el nivel de empleo de la combinación de PAMT y PPMT, Pignati y Van Belle señalan que, “Aprendemos de nuestro análisis de interacción, el gasto en PAMT solo puede mejorar eficazmente los resultados del mercado laboral si el gasto en PPMT es suficientemente alto”. Lo que puede ser explicado por “el hecho de que la participación en intervenciones activas no es atractiva (o no efectiva) si las personas no reciben un apoyo de ingresos adecuado mientras están en el programa activo” (Pignati y Van Belle, 2018:39). Conclusión significativa dentro del campo de los análisis de la eficiencia de estas actuaciones sobre el empleo en las economías desarrolladas y en las emergentes

De cara al futuro, sería preciso modificar las políticas para hacer frente las vulnerabilidades existentes en las economías en desarrollo y en las emergentes, con el fin de avanzar hacia un nuevo modelo de crecimiento, basado más en el unos intensivo de innovaciones tecnológicas. En este contexto, a tenor de las indicaciones de la OIT (ILO, 2016a) y, de acuerdo con la evidencia empírica, las PMT (activas en complemento con las pasivas) podrían ser un pilar central de las políticas sociales y del eficiente funcionamiento del mercado de trabajo e incluso ayudar en la transición hacia ese nuevo modelo económico.

En primer lugar hay que abordar la mejor en el diseño de las PMT. En este sentido, hay que tener en cuenta lo dicho más arriba sobre las diferencias señaladas entre el diseño de la PMT en uno y otro ámbito geográfico, según nivel de desarrollo (ver *supra*). Es decir, es preciso focalizar de manera más cuidadosa las intervenciones a realizar, de modo que se evite la multiplicidad de objetivos a alcanzar con un programa, aunque eso sí, todo programa habría de estar orientado genéricamente a garantizar y promover la equidad entre los ciudadanos (a los incluidos entre la población objetivo la medida y con respecto al resto de los ciudadanos).

Para ello se requiere orientar los distintos componentes de las PMT en función de las necesidades de los individuos a los que se destinan tratando de que el programa beneficie a la

totalidad de la población objetivo del mismo. Y, en conjunto considerar la necesidad de que los programas generen incentivos para aumentar la cantidad de beneficiarios de las PMT.

Las experiencias externas ofrecen elementos para que los contenidos de los programas tengan en cuenta las más exitosas en el ámbito internacional, adecuándolas al contexto político económico y laboral de cada país.

La gestión de los programas habrá de generar información suficiente y adecuada para la evaluación durante el proceso y a posterior de los resultados de los mismos, lo que permitirá una mejor definición y una gestión más exitosa en proyectos ulteriores de la PMT. Es obvio que el buen resultado de las necesarias evaluaciones no depende solo de la disponibilidad de información sino también de la existencia de capacidades institucionales que además de contribuir al buen diseño y gestión de los programas (reduciendo p.e. innecesarios trámites burocráticos e ineficiencias administrativas), faciliten la labor de evaluación a las instancias competentes.

6. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Las políticas laborales activas tienen un carácter “anticipatorio”, es decir, tratan de prever y adelantarse a una eventual situación de desempleo. Las políticas activas pueden dirigirse a la oferta de trabajo (políticas de formación), a la demanda (políticas de creación de empleo) o bien a ambas (políticas de ajuste entre oferta y demanda).

Entre los efectos esperados que las políticas activas tienen sobre el mercado de trabajo, destacan el efecto sustitución (se sustituyen los trabajadores actuales por trabajadores objeto de medidas de política activa) y el efecto “peso muerto” (las contrataciones se hubieran producido igualmente sin el incentivo de las medidas implementadas).

Las políticas activas han tendido a ocupar el centro de las actuaciones contra el desempleo en el ámbito de la UE, en detrimento de las políticas pasivas, hasta la explosión de la crisis del empleo derivada de la crisis financiera internacional en 2008¹⁰.

Las políticas pasivas de mercado de trabajo, que son las de mayor antigüedad, frente a la eventualidad del desempleo, han estado sometidas a una creciente crítica por su capacidad para empeorar el funcionamiento de los mecanismos del mercado de trabajo y, en consecuencia, para aumentar las tasas de desempleo.

Las evidencias empíricas demuestran que el posible desincentivo individual que las prestaciones por desempleo pueden generar a la hora de aceptar un empleo y, en términos agregados, para incrementar la tasa de desempleo, no son iguales para todos los individuos ni actúan siempre en el mismo sentido. Es más tal posible desincentivo se diluye e incluso torna en positivo con una buena combinación de PPMT y PAMT.

Para los trabajadores más cualificados y con mejores remuneraciones, la existencia de una protección frente al desempleo actúa mejorando su permanencia en el empleo. Por el

¹⁰ Para un análisis detallado de los cambios en las instituciones laborales acaecidos en los países más grandes de la UE tras la Gran Recesión de 2008-2014, véase Heredero de Pablos y Ruesga Benito (Dir.) (2019).

contrario, para trabajadores con baja cualificación el efecto de sustitución de rentas parece jugar un papel positivo sobre el desempleo. Para quienes ocupan el lugar de cabeza de familia, las prestaciones por desempleo tienen un efecto que, en el peor de los casos, es neutro: apenas influye su decisión de permanecer en el mercado de trabajo o abandonar el desempleo.

Para los otros miembros de la familia que pueden complementar la renta del cabeza de familia, mientras tanto, las prestaciones por desempleo constituyen un sustitutivo neto de las remuneraciones por el trabajo asalariado que, en consecuencia, tienden a prolongar su permanencia en el desempleo. Para quienes tienen un acceso fácil a la economía sumergida, las prestaciones por desempleo también se han utilizado de manera fraudulenta para complementar las ganancias realizadas en el sector informal, aumentando artificialmente la tasa de desempleo registrado.

Y en cualquiera de los casos, si existe un control apropiado de la búsqueda de empleo de parte de las autoridades pertinentes y se ponen en funcionamiento mecanismos para ajustar con más rapidez desempleados y vacantes, desaparecen los supuestos efectos negativos sobre el desempleo que se asumen de las políticas pasivas de mercado de trabajo.

En este sentido, las políticas activas han retomado la atención de las instituciones internacionales, erigiéndose en parte de las medidas para alcanzar los ODS en la agenda 2030 de la ONU. Las políticas activas están vinculadas especialmente con los ODS 8 (promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos) y 4 (garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos). Suponen un impulso a la intervención en los mercados laborales para anticiparse a los desequilibrios que el futuro del trabajo en un mundo globalizado supone tanto para los países desarrollados como en desarrollo.