

UN ANÁLISIS REGIONAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LOS
DISTINTOS PAÍSES DE LA ZONA EURO. SU EVOLUCIÓN ANTE LA CRISIS
ECONÓMICA

*A REGIONAL ANALYSIS OF EMPLOYMENT PROMOTION POLICIES IN THE
DIFFERENT COUNTRIES OF THE EUROZONE AND ITS EVOLUTION
THROUGHOUT THE ECONOMIC CRISIS*

María del Carmen Pérez González
Universidad de Cádiz
maricarmen.perez@uca.es

Alfonso Suárez Llorens
Universidad de Cádiz
alfonso.suarez@uca.es

Miguel Blanco Canto
Universidad de Cádiz
miguel.blanco@uca.es

Recibido: julio de 2013; Aceptado: marzo de 2014

RESUMEN

La situación de crisis económica por la que se está atravesando y su incidencia sobre el mercado de trabajo, con un aumento significativo en las tasas de desempleo de algunos países miembros de la UE, refuerzan el papel de las políticas de empleo (PE) como elemento de cohesión social. Es un momento importante para intensificar las relaciones entre actuaciones públicas y privadas sobre territorios específicos y donde los factores de dinamización territorial juegan un rol clave.

Entre estas políticas se estudiarán, en este trabajo, las políticas activas de empleo (PAE) creadas para responder a los desequilibrios del mercado de trabajo y que plantean entre sus objetivos, el aumento del empleo juvenil, la mejora de la empleabilidad, el desarrollo de medidas para colectivos específicos con especial atención a las personas con discapacidad y el fomento de los emprendedores.

La posibilidad de que estas actuaciones incidan sobre el fomento del empleo y que tengan un mejor impacto sobre él, depende directamente de las potencialidades culturales, formativas, productivas, emprendedoras, financieras, institucionales o sociales, que presenta el territorio.

En este artículo se analiza la evolución experimentada, en cada uno de los países de la Zona Euro durante la crisis económica, de las PAE a través de

diversos indicadores macroeconómicos, así como la relación de éstos últimos con la inversión en las políticas de empleo que se han venido desarrollando. Este análisis exploratorio será la base de un análisis posterior de tipo explicativo de carácter territorial.

Palabras clave: Políticas activas de empleo; Mercado de trabajo; Desempleo; Desempleado europeo.

ABSTRACT.

The situation of the current economic crisis and its impact on the labour market, with a significant increase in unemployment levels in some of the member countries of the EU, reinforces the role of employment promotion policies as an element of social cohesion. This is an important moment to enhance the association between public and private actions for some specific territories where regional stimulating factors play a key role.

Among others, this study analyzes employment promotion policies that have been developed in response to an unbalanced labour market. Some of its aims are to increase young people employment, to improve employability, to promote measures for specific population groups and particularly for disabled people and entrepreneurs.

The probability of encouraging employment and the extent of its impact will directly depend on cultural, training, production, entrepreuning, financial, institutional and social potential in the territory.

This article analyzes the developments in each of the countries in the Euro Zone during the economic crisis of ECPs through various macroeconomic indicators and their relationship with investment in employment policies that have been developed. This exploratory analysis will be the basis of further analysis of explanatory type of territorial character.

Keywords: Employment Promotion Policies, Labour Market, Unemployment, European Unemployed Person.

Clasificación JEL: J64, J68, C31.



1. INTRODUCCIÓN.

La crisis económica actual ha puesto de relieve una diferente sensibilidad de respuesta por parte de los países miembros de la UE, entre otros aspectos, en cuanto a los mercados de trabajo territoriales.

Aunque se esté inmerso en un proceso de convergencia en el seno comunitario, las desigualdades territoriales, así como las distintas maneras de responder a las situaciones de crisis, originan diferentes impactos y consecuencias sobre los espacios.

Mientras que algunos países han experimentado una evolución positiva en sus tasas de desempleo, como es el caso de Alemania que mantenía tasas por encima del 10% en el período inmediatamente anterior a la crisis y que, durante la misma, ha visto cómo disminuían significativamente hasta situarse en el 5,3% durante el primer trimestre de 2013¹, otros como Austria o Bélgica han mantenido prácticamente sin variación sus tasas de paro sobre el 4% y el 7% respectivamente. De manera diferencial, España e Irlanda han experimentado un crecimiento ciertamente exponencial de sus datos de desempleo pasando del 8% al 26% en el primer caso y del 4% al 15% en el segundo.

Disminuir estas diferencias de comportamiento se hace necesario para reforzar el papel de la UE como un ente integrador y generador de un crecimiento económico más uniforme que mejore la calidad de vida de todos sus ciudadanos, así como una mayor eficacia, eficiencia y competitividad de nuestro mercado de trabajo comunitario.

Si se está experimentando un proceso de convergencia europeo, consideramos que una tendencia a la concepción del “desempleado europeo” podría reforzar la homogeneidad y la flexibilidad del mercado laboral comunitario, a partir de medidas y estrategias comunes, sin perder la idiosincrasia de los países, en cuanto a su aportación no sólo a la convergencia nominal, sino a una convergencia real aunque ésta no es fácil de alcanzar (López, 2001; Alonso y Cendejas, 2010).

A ello pueden contribuir las políticas activas de empleo como mecanismo necesario para disminuir los desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo. Pero para que puedan tener un cierto éxito en su aplicación, éstas deben partir de un riguroso diagnóstico de las especificidades territoriales, potenciando los factores de dinamización y fomentando la generación de empleo,

¹ EUROSTAT (Consultado el 25 de mayo de 2013).

el emprendimiento y el carácter innovador en el sistema productivo local, en general y, en el mercado laboral, en particular.

Entender el “territorio” en sentido amplio, en la línea de pensamiento de autores como Vázquez (1988, 2000), Albuquerque (2001, 2004) o Boisier (2003), entre otros, con implicación de los agentes territoriales, con interacción público-privada y con el establecimiento de redes que potencien y vertebran las relaciones entre los actores, implica el conocimiento y la interconexión de las diferentes fuerzas de desarrollo como las institucionales, productivas o innovadoras (Vázquez, 2000, pág. 53); y es precisamente ahí donde puede encontrarse el origen de las desigualdades.

Por esta razón, la utilidad y el mayor éxito del diseño y aplicación de las políticas de empleo alcanzan su sentido socioeconómico al desarrollarlas a partir de las singularidades territoriales, de la interacción de sus agentes y de la vertebración de sus medidas estratégicas. De ahí la importancia de la articulación entre los diferentes agentes territoriales para desarrollar las acciones estratégicas que contribuyan a mejorar la situación, desarrollando experiencias innovadoras que enriquezcan las posibilidades de los territorios.

El objetivo de este trabajo -parte de una investigación más amplia-, es dar una respuesta, una aportación sistemática, a una realidad socioeconómica que está sucediendo en la UE en esta época de crisis y es la significativa diferencia en cuanto a la evolución de los niveles de desempleados que se está dando en los países de la Zona Euro en relación al esfuerzo que se está haciendo para subsanar esta situación a partir de las políticas de empleo, en general y de las PAE en particular, todo esto, además, cuando se está trabajando por avanzar hacia una convergencia real.

Por tanto, en este artículo, se analizarán específicamente las políticas activas de empleo financiadas en los países de la UE, en relación a los niveles de desempleo, con especial incidencia sobre aquéllos que configuran la Zona Euro, durante el periodo inminentemente anterior (2004-2007) y posterior al inicio de la crisis (2008-2011), a través del análisis de una serie de indicadores que ponen de manifiesto el comportamiento de los diferentes territorios.

Para ello, tras una revisión teórica de las políticas activas de empleo y el estudio del contexto socioeconómico sobre el cual se han desarrollado, se realizará el análisis sobre las diferencias regionales entre los países, según la metodología descrita. Se estudiará la evolución de la situación de desempleo nacional en época de crisis, que está experimentando la Eurozona, a partir de las tasas de paro y el número de desempleados, en términos absolutos, de cada país. En segundo lugar, se analizará la distribución de las políticas activas de empleo por desempleado entre los diferentes países, para evaluar si, a nuestro juicio, los criterios oficiales establecidos para este reparto y, teniendo en cuenta los niveles nacionales de desempleo, están ofreciendo una cierta homogeneidad en cuanto a las posibilidades que presentan a los desempleados, para ver si pudiera hablarse de la figura del “desempleado europeo”, o por sí, por el contrario, la aplicación de estas PAE, puede no estar favoreciendo la

convergencia real. Por último, y en base al trabajo realizado, se establecerán las conclusiones y recomendaciones finales.

Las principales aportaciones de esta investigación se centran en una nueva consideración de la dimensión territorial como elemento determinante en la distribución de los fondos europeos destinados a financiar las PAE y en la profundización de la concepción de “desempleado europeo”.

2. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Al analizar las políticas de empleo, una de las clasificaciones más generalizadas es la establecida por la OCDE², según la cual se determinan dos grandes grupos: las políticas activas y las políticas pasivas³.

Las políticas pasivas están constituidas por un conjunto de medidas encaminadas a suplir las carencias económicas de los desempleados mediante la asignación de un cierto nivel de ingresos de manera temporal. Por el contrario, las políticas activas inciden directamente sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, y fijan como objetivo básico la asignación más eficiente de los recursos ligados al factor trabajo, así como un aumento del empleo y una disminución de los desempleados.

Aunque son abundantes los elementos a considerar en las diferentes definiciones de estos conceptos, (Ruesga, (2002); Fina, (2001); Martínez, (2008); Ruiz, (2004); Ramos, (2010); EUROSTAT; Ley 56/2003 de 16 de diciembre), para conseguir en mayor grado los objetivos de las políticas de empleo, los autores consideran que debe tenerse en cuenta la mejora de la cualificación profesional de los destinatarios, adaptándola en cada momento a los requerimientos específicos de los puestos de trabajo que demandan las empresas, a las características de los sistemas productivos locales, a las particularidades del territorio, para que, a partir de él, puedan contribuir a mejorar su posicionamiento y competitividad, fomentándose el espíritu emprendedor y así potenciar el crecimiento económico y social del territorio (Vázquez, 2012).

Otros autores inciden en el carácter social de las PAE, al considerarlas como un mecanismo de regulación política de los conflictos que se originan en el mercado de trabajo, encuadrándolas dentro de las denominadas políticas sociales (Ruiz, C. 2004). Así, estas últimas quedarían integradas por las políticas de salud, educación, servicios sociales, vivienda, entorno urbano y relaciones laborales.

Desde la década de los ochenta, las políticas activas de empleo han ido ganando importancia entre los distintos gobiernos europeos, como mecanismo

² A nivel estadístico, EUROSTAT sigue las recomendaciones de la OCDE y distingue entre políticas activas y políticas pasivas.

³ Fina, (2001) reflexiona sobre la conveniencia de no considerar las políticas activas y pasivas como compartimentos estancos y defiende el establecimiento de mecanismos que permitan u obliguen a los desempleados que cobran prestaciones a participar en programas temporales de empleo público o acciones de formación para el empleo.

necesario para contribuir a la reducción de las cada vez mayores y persistentes tasas de desempleo de sus países. La situación está en un proceso de cambio y, por tanto, las herramientas aplicadas también deben adaptarse a esos nuevos condicionantes. Por esta razón, en las etapas de desempleo relativamente bajo, sólo con asegurar un determinado nivel de ingresos a través de las figuras de protección por desempleo, se consideraba suficiente. Pero ante el incremento del número de personas paradas, se ha hecho necesario llevar a cabo actuaciones más decididas sobre los desajustes del mercado de trabajo (Fina, 2001)⁴, no teniendo, a nuestro criterio, resultados ampliamente satisfactorios.

Las políticas laborales pasan a situarse de manera estratégica entre las políticas económicas y las políticas de bienestar social. En esta línea, permiten mejorar la competitividad empresarial y la distribución de la renta, pudiendo contribuir a la cohesión social (Rivero, 2003), aunque para que estas medidas surtan efectos se hace necesario un correcto funcionamiento de las políticas macro y estructurales (Ruiz, 2004), que son las que realmente propician la generación de puestos de trabajo.

La competencia de las PAE también ha estado sujeta a una importante modificación tanto a nivel europeo, como dentro de la organización de algunos países, como es el caso de España⁵, donde se ha experimentado un proceso de descentralización en este aspecto.

Hasta el Tratado de Ámsterdam de 1997, las políticas de empleo en general, y las políticas activas de empleo en particular, eran una competencia exclusiva de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea⁶, pasando, a partir de entonces, a tener una dimensión transnacional. Así, en la Cumbre de Luxemburgo de 1997 se diseña la denominada “Estrategia Europea de Empleo” (EEE) que fija unas directrices sobre políticas de empleo dentro del ámbito de la Unión Europea, convirtiéndose en un marco de referencia de las PAE nacionales y materializándose a través de los Planes Nacionales de Acción por el Empleo (PNAE).

En la obtención de los recursos necesarios para llevar a la práctica los PNAE, el reglamento 1784/99 del Fondo Social Europeo⁷ (FSE) permite finan-

⁴ El citado autor defiende el carácter limitado de los resultados de las Políticas Activas. Cree que son políticas complementarias necesarias para la maximización de los efectos de otras políticas, pero insuficientes para la resolución de los problemas graves del mercado de trabajo.

⁵ La ley 56/2003 de 16 de diciembre de empleo, en su Capítulo 1 Artículo 4 establece “La dimensión Local de las Políticas de Empleo”. Igualmente dedica el Capítulo III a la determinación de las competencias en los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.

⁶ En España, resulta adecuado resaltar el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional de 1985, el Acuerdo Nacional de Formación Continua de 1992 o la creación de los Servicios Integrados para el Empleo en 1995

⁷ El Fondo Social Europeo aparece definido en el Art 162 del Tratado Fundador de la Unión Europea en los siguientes términos: “Para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida, se crea, en el marco de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo destinado a fomentar, dentro de la Unión, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales.”

ciar la EEE y con ello, la mayor parte de las políticas activas de empleo puestas en práctica por los países.

Con el Tratado de Maastricht se apuesta por la realización de actuaciones públicas para combatir el carácter estructural del desempleo, estableciendo, así mismo, la necesidad de desarrollar estrategias que persigan la estabilidad tanto a nivel macroeconómico como a nivel de políticas de empleo. En 1993, el "Libro Blanco sobre *crecimiento, competitividad y empleo*"⁸ señala a éste último como la pieza clave en la mejora de la integración social y económica⁹.

El tema de una política de empleo más armonizada ha sido tratado recurrentemente en los sucesivos Consejos Europeos, como el de Cardiff de 1998, el Consejo de Colonia de 1999 o el Consejo de Lisboa del año 2000. Finalmente, hay que resaltar el Consejo Europeo de junio de 2010, donde se sigue avanzando en este tema, adoptándose la denominada "Estrategia Europa 2020".

A criterio de los autores, se está avanzando, pero, todavía, dista mucho de aplicarse una política de empleo común en el seno de la UE, que incorpore la dimensión territorial, que potencie a los países más desfavorecidos, contribuyendo a la mejora de la productividad y la competitividad de las economías y, por tanto, del nivel de bienestar de los ciudadanos europeos. En este sentido, por ejemplo y como se verá más adelante, los criterios de distribución de las PAE, que actualmente se están aplicando en la Eurozona, no van en esta línea.

3. METODOLOGÍA

En la formulación de las Políticas activas de empleo se requiere de un análisis territorial evaluativo que permita maximizar la eficiencia de sus programas. En este sentido, resultan particularmente acertados los análisis empíricos llevados a cabo, entre otros por Heckman, J.J., Lalonde R.J. y Smith, J.A. (1999) sobre la efectividad de las políticas de bienestar social y su incidencia sobre el mercado de trabajo, Boone, J., Van Ours, J.C. (2004) sobre los diferentes tipos de PAE y su incidencia sobre 20 países de la OCDE durante el período 1985-1999, Sianesi, B. (2004), presenta un estudio sobre la incidencia a corto y medio plazo de las tasas de desempleo de los programas suecos sobre empleo, Kluve, J., Ferting, M., Jacobi, L., Nima, L. y Schaffner, S. (2005) con su estudio elaborado para la Comisión Europea sobre la eficiencia de las PAE, Robinson, P. (2000) estableciendo relaciones coste beneficio de estos programas o García Serrano, C. (2007) que analiza el esfuerzo e intensidad del gasto público en políticas de mercado de trabajo en diversos países europeos.

En este artículo, hemos tenido en cuenta una metodología que muestre la desigual respuesta de los diferentes mercados laborales de los Estados miem-

⁸ Crecimiento, competitividad, empleo - Retos y pistas para entrar en el siglo XXI - Libro Blanco COM(93) 700, diciembre de 1993.

⁹ En el Consejo de Essen celebrado en 1994 se expresa la inadmisibilidad del mantenimiento de altas tasas de desempleo y la amenaza que conlleva de ruptura de la cohesión social.

bros de la Eurozona a la situación de crisis actual –caso de España, Irlanda o Alemania- y el limitado impacto de las políticas de empleo en general y de las políticas activas en particular, plantean la necesidad de revisar su distribución en relación con el número de desempleados en cada país, con objeto de determinar su grado de homogeneidad y su contribución a la figura del “desempleo europeo”, por un lado y a la mejora de la convergencia real, por otro.

Para abordar el objetivo propuesto, se han analizado conjuntamente cuatro tipos de series de datos, extraídas de la base estadística Eurostat: las correspondientes a las tasas de paro, número total de desempleados, inversiones en políticas activas y pasivas de los 17 países de la Zona Euro.

Con vistas a un estudio comparativo, se han agrupado los datos en dos subgrupos definidos por el intervalo temporal 2004-2007, etiquetado como período 1 o previo a la crisis, y el intervalo 2008-2011, etiquetado como período 2 o posterior al inicio de la crisis. Para dichos períodos¹⁰ se consideraron los valores medios de las series que los componen, obteniéndose así, por cada país y en cada período, cuatro variables correspondientes a la media de las tasas de paro, número de desempleados medios, inversión media en políticas activas e inversión media en políticas pasivas, cuyas expresiones analíticas se muestran a continuación:

T_{ij} = Promedio de la Tasa de Paro Período_i en el País_j, para todo $i = 1, 2$ y para todo $j = 1, \dots, 17$.

N_{ij} = Promedio Desempleados Período_i en el País_j = Suma de Desempleados Período_i en el País_j / 4, para todo $i = 1, 2$ y para todo $j = 1, \dots, 17$

IA_{ij} = Promedio Inversión Políticas Activas Período_i en el País_j = Suma Inversión Políticas Activas Período_i en el País_j / 4, para todo $i = 1, 2$ y para todo $j = 1, \dots, 17$.

IP_{ij} = Promedio Inversión Políticas Pasivas Período_i en el País_j = Suma Inversión Políticas Pasivas Período_i en el País_j / 4, para todo $i = 1, 2$ y para todo $j = 1, \dots, 17$.

Por otra parte, siendo el objetivo principal el estudio de la inversión por desempleo, se consideraron, igualmente en cada país y en ambos períodos, dos variables resultantes de promediar la inversión en las políticas activas y pasivas por desempleo, cuyas expresiones se muestran a continuación:

IAD_{ij} = Promedio Políticas Activas por Desempleo Período_i en el País_j = IA_{ij} / N_{ij} , para todo $i = 1, 2$ y para todo $j = 1, \dots, 17$.

IPD_{ij} = Promedio Políticas Pasivas por Desempleo Período_i en el País_j = IP_{ij} / N_{ij} , para todo $i = 1, 2$ y para todo $j = 1, \dots, 17$.

¹⁰ No se considera recomendable un análisis temporal debido a la escasa longitud de las series temporales.

Obsérvese que en todas las variables anteriores, el primer subíndice, i , distingue la medición de la variable en los períodos de referencia y el segundo subíndice, j , replica la variable en cada país.

Además del cálculo de los descriptores estadísticos clásicos, se aplicaron diferentes técnicas según los dos procedimientos siguientes:

- Técnicas de comparación de valores medios. Se procedió a la comparación de los valores medios de la principal variable de interés, número de desempleados, en cada período. Estadísticamente corresponde a un test de comparación de medias en dos poblaciones (N_1 y N_2), donde la población viene identificada por el período temporal y los datos muestrales por la contabilización del número de parados en cada país, N_{ij} , $i = 1, 2$ y $j = 1, \dots, 17$. Cabe destacar que los datos muestrales se trataron de forma apareada, debido a que los valores están vinculados a cada país. En particular, se corrieron pruebas paramétricas, asumiendo normalidad, y no paramétricas de rangos, de comparación de medianas.
- Técnicas de dependencia y correlación. Se analizó la dependencia entre distintos pares de variables de interés. En un primer análisis se procedió al estudio de la relación de dependencia, en cada período, del número medio de desempleados y las inversiones totales en políticas activas y pasivas realizándose un segundo análisis, análogo al anterior, pero sustituyendo las inversiones totales por inversiones por desempleado. La interpretación del análisis anterior nos conduce a identificar la relación de dependencia, en cada período, entre las variables promedio de inversión por desempleado en políticas activas y pasivas a través de un análisis factorial exploratorio. El análisis de dependencia entre dos pares de variable se realizó calculando el coeficiente clásico de correlación lineal, coeficiente de Pearson.

4. EL CONTEXTO EUROPEO DEL DESEMPLEO

dentro de la UE, existen desequilibrios importantes relacionados con la distinta respuesta de los mercados regionales a la situación de crisis económica. Para un mejor conocimiento de la situación, se va a realizar, un análisis, por un lado, de la evolución seguida por las tasas de desempleo de cada país en los dos subperíodos objeto de estudio y, por otro, del número de desempleados en términos absolutos, por cada miembro de la Zona Euro y sus diferencias entre las dos etapas referidas. En relación al primer aspecto, si bien es cierto que, anteriormente a la llegada de la crisis, el grado de acercamiento de las tasas de desempleo fue bastante elevado debido en gran parte al proceso de convergencia nominal y real entre los países europeos con mayor renta per cápita, en la actualidad las diferencias en términos de tasas de desempleo han aumentado sustancialmente. En el CUADRO 1 se muestra la evolución de las

tasas de desempleo entre los distintos países de la Zona Euro en el intervalo temporal 2004-2011.

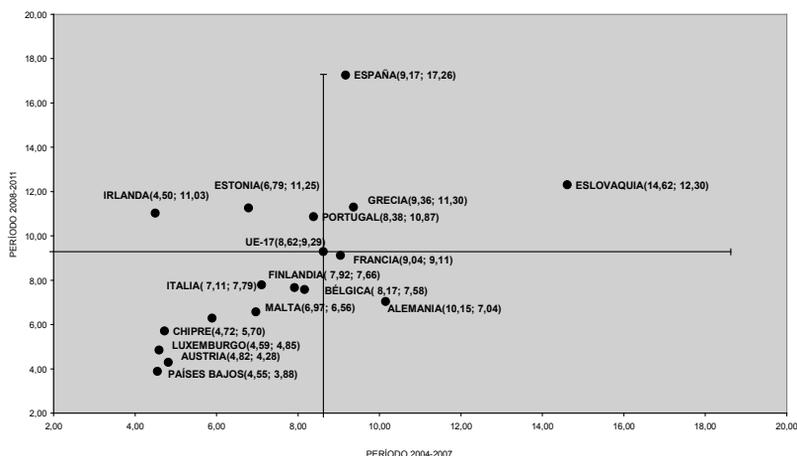
CUADRO 1: TASA DE DESEMPLEO EN LOS DISTINTOS PAÍSES DE LA ZONA EURO, 2004-2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004/ 2007	2008/ 2011
ZONA EURO	9,3	9,2	8,5	7,6	7,6	9,6	10,1	10,1	8,62	9,29
ALEMANIA	10,5	11,3	10,3	8,7	7,5	7,8	7,1	5,9	10,15	7,04
AUSTRIA	4,9	5,2	4,8	4,4	3,8	4,8	4,4	4,2	4,82	4,28
BÉLGICA	8,4	8,5	8,3	7,5	7	7,9	8,3	7,2	8,17	7,58
CHIPRE	4,7	5,5	4,7	4,1	3,8	5,5	6,4	7,9	4,72	5,70
ESLOVAQUIA	18,4	16,4	13,5	11,2	9,6	12,1	14,5	13,6	14,62	12,30
ESLOVENIA	6,3	6,5	6	4,9	4,4	5,9	7,3	8,2	5,89	6,28
ESPAÑA	10,9	9,2	8,5	8,3	11,3	18	20,1	21,7	9,17	17,26
ESTONIA	9,7	7,9	5,9	4,7	5,5	13,8	16,9	12,5	6,79	11,25
FINLANDIA	8,8	8,4	7,7	6,9	6,4	8,2	8,4	7,8	7,92	7,66
FRANCIA	9,3	9,3	9,2	8,4	7,8	9,5	9,7	9,6	9,04	9,11
GRECIA	10,5	9,9	8,9	8,3	7,7	9,5	12,6	17,7	9,36	11,30
IRLANDA	4,5	4,4	4,5	4,6	6,3	11,9	13,7	14,4	4,50	11,03
ITALIA	8	7,7	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4	8,4	7,11	7,79
LUXEMBURGO	5	4,6	4,6	4,2	4,9	5,1	4,6	4,8	4,59	4,85
MALTA	7,2	7,3	6,9	6,5	6	6,9	6,9	6,5	6,97	6,56
PAÍSES BAJOS	5,1	5,3	4,4	3,6	3,1	3,7	4,5	4,4	4,55	3,88
PORTUGAL	7,5	8,6	8,6	8,9	8,5	10,6	12	12,9	8,38	10,87

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat

Se pone de manifiesto el comportamiento diferencial de los países y el carácter estructural del desempleo para algunos de ellos. En los dos subperiodos analizados, Grecia, Eslovaquia y España se encuentran sistemáticamente por encima de la media correspondiente a cada una de las etapas (GRÁFICO 1). Pero es en el caso español donde puede observarse la evolución más negativa, en cuanto a la respuesta del mercado laboral ante la crisis. Es un problema estructural, que ha rebrotado con las sucesivas crisis que han sacudido a la economía española. En realidad, ésta se ha caracterizado históricamente por tener altas tasas de paro (Gámir, 2010), sobre todo en periodos de recesión, lo que muestra que su sistema productivo ha evolucionado siguiendo un modelo incapaz de utilizar los recursos humanos de que dispone.

GRÁFICO 1: POSICIÓN RELATIVA DE CADA PAÍS SEGÚN LAS TASAS DE DESEMPLEO MEDIAS, PERIODOS 2004-2007 Y 2008-2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT.

En el cuadrante opuesto, Países Bajos, Austria, Luxemburgo, Chipre, Eslovenia, Italia y Finlandia, presentan tasas de desempleo inferiores a las medias de la Zona Euro tanto antes como durante la crisis, aún teniendo muy diferentes niveles de PIB (CUADRO 2).

CUADRO 2: ECONOMÍAS ZONA EURO. PIB REAL (VARIACIONES INTERANUALES)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ALEMANIA	1,2	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,1	4,2	3
AUSTRIA	2,6	2,4	3,7	3,7	1,4	-3,8	2,1	2,7
BÉLGICA	3,3	1,8	2,7	2,9	1	-2,8	2,4	1,8
CHIPRE	4,2	3,9	4,1	5,1	3,6	-1,9	1,3	0,5
ESLOVAQUIA	5,1	6,7	8,3	10,5	5,8	-4,9	4,4	3,2
ESPAÑA	3,3	3,6	4,1	3,5	0,9	-3,7	-0,3	0,4
ESTONIA	6,3	8,9	10,1	7,5	-4,2	-14,1	3,3	8,3
FINLANDIA	4,1	2,9	4,4	5,3	0,3	-8,5	3,3	2,8
FRANCIA	2,5	1,8	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2
GRECIA	4,4	2,3	5,5	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1
IRLANDA	4,4	5,9	5,4	5,4	-2,1	-5,5	-0,8	1,4
ITALIA	1,7	0,9	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4

LUXEMBURGO	4,4	5,3	4,9	6,6	-0,7	-4,1	2,9	1,7
MALTA	-0,3	3,6	2,6	4,1	3,9	-2,6	2,9	1,7
PAÍSES BAJOS	2,2	2	3,4	3,9	1,8	-3,7	1,6	1
PORTUGAL	1,6	0,8	1,4	2,4	0	-2,9	1,9	-1,6
ZONA EURO	2,2	1,7	3,2	3	0,4	-4,4	2	1,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT.

Es de señalar también el caso de Irlanda que, partiendo de una tasa de desempleo con niveles inferiores a la media antes de la llegada de la crisis (4,5%), ha casi triplicado este indicador, situándose muy por encima del valor medio de la UE-17, en los años posteriores al inicio de la crisis (11,03%).

Junto al fuerte incremento del desempleo en España señalado anteriormente, hay que resaltar otro comportamiento muy diferente al bloque central de países, que es el caso alemán, con un descenso del desempleo muy significativo, que ha continuado después del periodo estudiado, llegando en la actualidad, primer trimestre de 2013, al 5,4%.

A continuación, como se indicó en el epígrafe de metodología, se realiza un estudio de la variable número medio de desempleados en cada periodo N_{ij} ¹¹. A partir de estos datos reflejados en el CUADRO 3, referentes al número medio de parados, variable N_{ij} , se realizó un primer test de hipótesis con la idea de contrastar el número medio de parados en ambos periodos. Para ello se aplicó una prueba t-test para muestras apareadas y se obtuvo un p-valor = 0,539978, indicando que no existe evidencia para afirmar que el número medio de desempleados haya cambiado de un periodo a otro. Cabe indicar que la prueba anterior, aunque robusta, es óptima para datos con un perfil normal, siendo más sensible a la falta de simetría de ellos.

CUADRO 3: NÚMERO DE DESEMPLEADOS EN LOS PAÍSES ZONA EURO (UNIDAD MILES)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004/ 2007	2008/ 2011
ALEMANIA	4251	4653	4245	3601	3136	3228	2946	2501	4187,5	2952,75
AUSTRIA	195	208	196	186	162	204	188	179	196,25	183,25
BÉLGICA	379	390	383	353	333	380	406	347	376,25	366,5
CHIPRE	18	22	19	17	16	24	28	34	19	25,5
ESLOVAQUIA	480	427	353	293	254	321	386	366	388,25	331,75
ESLOVENIA	63	66	61	50	46	61	75	83	60	66,25
ESPAÑA	2214	1913	1837	1834	2591	4150	4632	4999	1949,5	4093

¹¹ N_{ij} = Promedio Desempleados Período*i* en el País*j* = Suma de Desempleados Período*i* en el País*j* / 4, para todo $i = 1, 2$ y para todo $j = 1, \dots, 17$

ESTONIA	65	53	41	32	39	95	116	87	47,75	84,25
FINLANDIA	229	220	204	183	172	221	224	209	209	206,5
FRANCIA	2583	2603	2608	2382	2229	2753	2829	2805	2544	2654
GRECIA	506	477	434	407	378	471	629	877	456	588,75
IRLANDA	88	90	97	105	146	268	303	317	95	258,5
ITALIA	1960	1889	1673	1506	1692	1945	2102	2108	1757	1961,75
LUXEMBURGO	10	9	9	9	10	12	11	11	9,25	11
MALTA	11	12	11	11	10	12	12	12	11,25	11,5
PAÍSES BAJOS	419	441	366	306	267	327	390	389	383	343,25
PORTUGAL	408	468	472	491	470	582	658	706	459,75	604
ZONA EURO	13873	13935	13015	11770	11948	15052	15939	16025	13148,25	14741

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT.

Con el objetivo de comprobar la normalidad de la distribución, se procedió a un análisis de valores anómalos. El diagrama Box-Whisker (GRÁFICO 2), para la variable diferencia del número medio de parados en los períodos de referencia, muestra inequívocamente dos valores anómalos relacionados con el aumento y disminución del número de parados en España y Alemania, respectivamente, al igual que una ligera asimetría a la derecha, provocada ésta por el aumento del número de desempleados en España. Por sí mismo, el análisis anterior indica que la variable diferencia no se ajusta de forma óptima a un comportamiento gaussiano, hecho que además se corrobora con los test clásicos de normalidad, p valor inferior a 0,05, poniéndose en tela de juicio la fiabilidad de la prueba t -test presentada en el párrafo anterior.

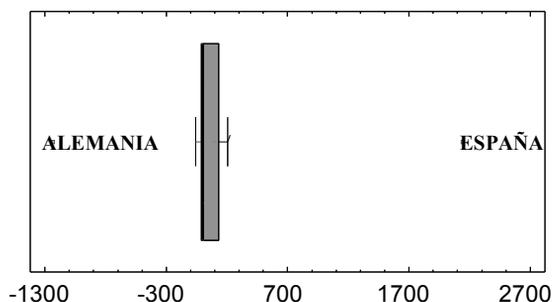
Como consecuencia de lo anterior, se procedió a un segundo contraste, eliminando los valores anómalos de España y Alemania. Para los datos depurados, siguiendo un procedimiento análogo, la variable que determina la diferencia del número medio de parados, sigue sin ajustarse a una distribución normal. Sin embargo, su comportamiento puede asumirse simétrico, p -valor z -simetría = 0,345668. A partir de asumir simetría, los contrastes no paramétrico de signos y de rangos de signos, p -valor = 0,301698 y p -valor = 0,164071, asumen que la mediana de la diferencia puede considerarse nula, y debido a la simetría, igualmente se puede trasladar dicho resultado al valor medio. Es decir, si no se tienen en cuenta los valores de España y Alemania, no existen evidencias significativas para afirmar que el número medio de parados haya aumentado en Europa.

Volviendo a incluir en la muestra los datos de España y Alemania y sin ser fiables la prueba t -test - por la falta de normalidad- y la prueba de rangos de signos -por la falta de simetría-, se aplicó un contraste no paramétrico de signos, p -valor = 0,331974, admitiendo que el valor de la mediana de la diferencia del número medio de desempleados sea cero -hecho que no sorprende

por haberse incluido dos países con distinto comportamiento respecto al aumento de parados-. Sin embargo, la falta de simetría de los datos, provocada principalmente por el aumento de España, indica que el valor del número medio de parados es ligeramente positivo.

Por tanto, sí puede asumirse un ligero aumento en el número medio de desempleados a nivel europeo, provocado principalmente por el aumento del paro en España.

GRÁFICO 2: DIAGRAMA DE BOX-WHISKER



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT.

La comparación del número medio de desempleados pone de manifiesto que, a excepción de comportamientos individuales, no sería estadísticamente aconsejable hablar de un aumento en el promedio de parados. Por otra parte, puede inferirse una distinta distribución del mercado laboral y un comportamiento diferencial entre los estados miembros de la Zona Euro.

5. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EL CONTEXTO EUROPEO

Tras el análisis de la situación de desempleo a nivel de cada país, después de identificar grupos con diferentes comportamientos, se va a plantear el estudio a nivel comunitario, para evaluar si, a nuestro criterio, la forma de distribución responde a las necesidades y está en la línea de lo que proponemos como concepto de “desempleado europeo”.

Se considera que el proceso de integración en el seno de la UE, debe tender a profundizar en el diseño de políticas de empleo que realmente fomenten la creación de puestos de trabajo, en consonancia con la realidad territorial; que se fomente la innovación, la formación, la flexibilidad, tendiendo a una mejora de la productividad y la competitividad social, económica, ambiental y global (Observatorio Europeo Leader, 1999).

Actualmente, los criterios de distribución del FSE, principal fuente de financiación de las PAE, se establecen en base a la clasificación de las regiones de la UE, en cuatro categorías de financiación en función del PIB regional per cápita comparado con la media de la UE¹².

En función de esta forma de reparto, en el cuadro 4 se establece la distribución de las Políticas Activas y Pasivas de Empleo, por países y para los dos periodos de referencia (IAD₁, IPD₁, IAD₂, IPD₂).

CUADRO 4: DISTRIBUCIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS, PASIVAS Y TOTALES DE EMPLEO

	IAD1	IPD1	ID1	IAD2	IPD2	ID2
ALEMANIA	3,45	10,01	7,82	4,66	10,95	8,85
AUSTRIA	6,27	17,83	13,98	9,41	20,71	16,94
BÉLGICA	7,47	18,46	14,80	11,12	20,96	17,68
CHIPRE	0,27	2,24	1,58	1,21	3,74	2,90
ESLOVAQUIA	0,13	0,36	0,29	0,34	1,10	0,85
ESLOVENIA	0,61	1,39	1,13	1,19	2,93	2,35
ESPAÑA	2,90	7,11	5,71	1,67	6,91	5,17
ESTONIA	0,10	0,29	0,23	0,18	1,38	0,98
FINLANDIA	5,79	13,72	11,07	6,58	14,42	11,81
FRANCIA	4,83	10,23	8,43	5,31	9,80	8,30
GRECIA	0,55	1,70	1,32	0,75	2,45	1,88
IRLANDA	8,68	15,56	13,27	4,09	14,51	11,04
ITALIA	3,75	6,12	5,33	2,86	9,56	7,33
LUXEMBURGO	13,36	20,81	18,32	13,31	26,11	21,84
MALTA	0,11	0,89	0,63	0,20	1,79	1,26
PAÍSES BAJOS	11,28	24,81	20,30	13,09	26,88	22,28
PORTUGAL	1,57	4,04	3,22	1,52	3,47	2,82

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT.

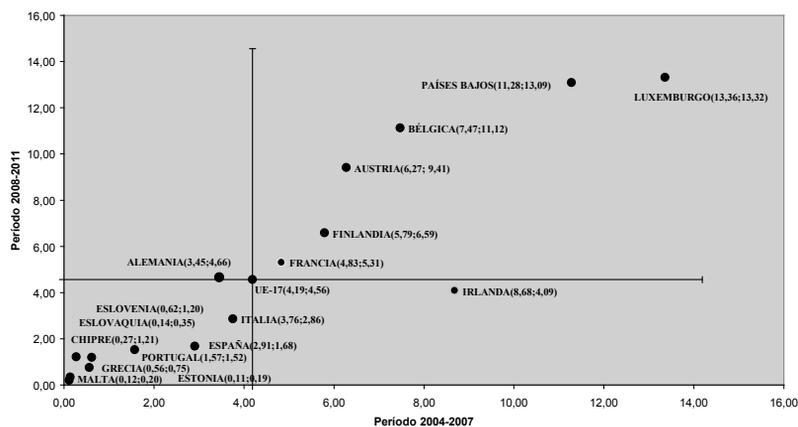
Centrándonos en el análisis de la inversión en Políticas Activas, según IAD_{ij}¹³ (gráfico 3), se pone de manifiesto que, la mayoría de los países que sistemáticamente presentan un nivel de desempleo por debajo de la media europea, son los que obtienen un importe de inversión en políticas activas por desempleo superior a las media (Luxemburgo, Países Bajos, Bélgica, Austria o Finlandia).

¹² Reglamento (ce) n° 1083/2006 del consejo de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) N° 1260/1999.

¹³ IAD_{ij} = Promedio Políticas Activas por Desempleado Período*i* en el País*j* = IA_{ij}/ N_{ij}, para todo *i* = 1, y para todo *j* = 1,...,17.

En el cuadrante opuesto, países como España, Grecia o Eslovaquia, con problemas estructurales de desempleo, son los que presentan, por el contrario, niveles más bajos de inversión en políticas activas de empleo por desempleado, por debajo de la media en los dos subperiodos analizados.

GRÁFICO 3: POSICIÓN RELATIVA DE CADA PAÍS SEGÚN LA INVERSIÓN EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO POR DESEMPLEADO (MILES DE EUROS)

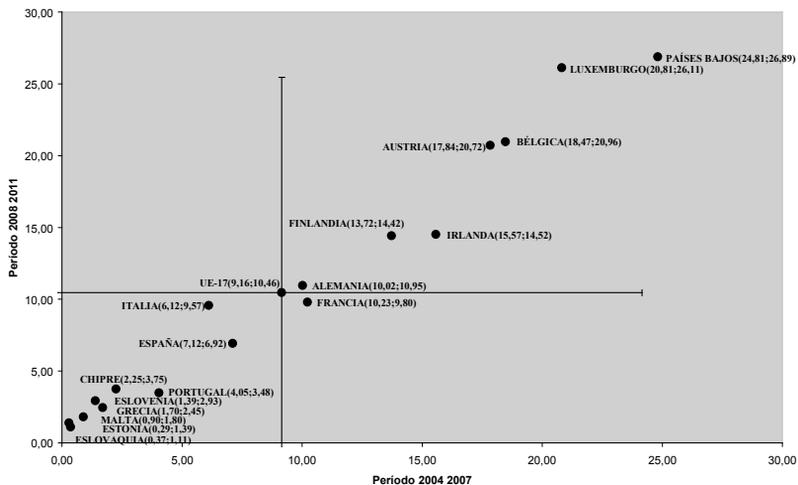


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT.

Por tanto, a nuestro juicio, de los criterios aplicados oficialmente en cuanto a la distribución de las Políticas Activas de Empleo, se deriva que el impacto de las PAE sobre la generación de empleo no está recogiendo las particularidades nacionales y, consecuentemente, su efecto no está respondiendo a las necesidades reales. Para realizar una mejor distribución y poder contribuir en mayor medida al cumplimiento de sus objetivos, se propone incluir como variable requisito “la endogeneización” de la dimensión territorial, teniendo en cuenta también la homogeneización en cuanto a las posibilidades y a los derechos del “desempleado comunitario”.

Al analizar las políticas pasivas (gráfico 4) presentan una fuerte correlación con las PAE, se sigue poniendo de manifiesto las agudas diferencias entre países, teniendo, por un lado, por lo general, menores niveles de inversión por desempleado, en aquellos países donde sus tasas de paro son más elevadas, respecto a las medias correspondientes, como España, Grecia, Eslovaquia, Portugal, etc...; y, por otro, los países con menores tasas de desempleo presentan los mayores valores del ratio inversión/desempleado. Irlanda, sí que puede tener una cierta relación positiva entre sus niveles de desempleo y la inversión por desempleado.

GRÁFICO 4: POSICIÓN RELATIVA DE CADA PAÍS SEGÚN LA INVERSIÓN EN POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO POR DESEMPLEADO (MILES DE EUROS)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT

A continuación, como se indicó en el epígrafe de metodología, se realiza un estudio de la relación de dependencia entre distintas variables de interés. En primer lugar analizamos la relación de dependencia entre el número de desempleados en cada período, N_{ij} , y la inversión total en políticas activas, IA_{ij} , y pasivas IP_{ij} .

La correlación entre los pares de variables, N_{1j} y IA_{1j} y N_{1j} y IP_{1j} -período 1-, y N_{2j} y IA_{2j} y N_{2j} y IP_{2j} -período 2-, es en todos los casos significativa, siendo los coeficientes de correlación

$$r(N_{1j}, IA_{1j}) = 0,8176,$$

$$r(N_{1j}, IP_{1j}) = 0,9475,$$

$$r(N_{2j}, IA_{2j}) = 0,9553$$

$$\text{y } r(N_{2j}, IP_{2j}) = 0,9642.$$

Se procede de forma análoga sustituyendo inversiones totales por inversiones por desempleado:

La correlación entre los pares de variables, N_{1j} y IAD_{1j} y N_{1j} y IPD_{1j} -período 1- y N_{2j} y IAD_{2j} y N_{2j} y IPD_{2j} -período 2- no es significativa en ninguno de los casos, siendo todos los coeficientes de correlación iguales a cero.

Los datos anteriores indican que existe una relación directa manifiestamente clara entre el número de desempleados en términos absolutos y la inversión en políticas activas y pasivas totales, donde se observa que aquellos países con un mayor número de desempleados presentan mayores inversio-

nes. Sin embargo, la misma lógica no es aplicable cuando se considera la inversión por individuo en relación al volumen de desempleados, no existiendo relación de dependencia.

Si se atiende a los objetivos de la aplicación de las políticas activas, sería conveniente una mayor inversión por desempleado en aquellos países con un mayor volumen de parados, como medida tendente a la adecuación de la oferta y la demanda de trabajo, pudiéndose contribuir a la mejora de la convergencia. La distribución de las PAE debe tener muy en cuenta, por un lado, la dimensión territorial y responder a ella en función de sus particularidades; y, por otro, la concepción de “desempleado europeo”, proporcionando, por tanto, no igual volumen de inversión por persona sin empleo, sino una homogeneidad en cuanto a las oportunidades y posibilidades de creación y de fomento del empleo, según la realidad de cada economía. Es evidente que esto último está estrechamente relacionado con las potencialidades de cada zona, es decir, con la dimensión territorial, anteriormente resaltada.

Como a partir de los análisis anteriores, se pone de manifiesto que la inversión por desempleado, en ambos períodos, no está relacionada con el número total de desempleados, surgen de forma natural las siguientes preguntas: ¿tienen todos los desempleados un mismo tratamiento a nivel comunitario?, ¿la inversión por desempleado es igual en todos los países?, ¿existen países con mayor o menor inversión por desempleado independientemente del número de parados?, ¿ha afectado la crisis en un reparto distinto?, ¿se recogen los efectos de la crisis en los criterios de distribución?, ¿con la distribución de las PAE, se está contribuyendo a la convergencia europea?.

Para dar respuesta a las interrogantes anteriores se procede a realizar los siguientes análisis:

Un primer análisis demuestra que la correlación entre los pares de variables, IAD_{1j} y IPD_{1j} , -período 1-, y IAD_{2j} y IPD_{2j} , -período 2-, es en ambos casos significativa y muy alta, siendo los coeficientes de correlación $r(IAD_{1j}, IPD_{1j}) = 0,9552$ y $r(IAD_{2j}, IPD_{2j}) = 0,9796$.

Existe una relación de dependencia lineal muy fuerte entre ambos pares de variables, poniéndose de manifiesto que no se tiene en cuenta explícitamente el impacto diferencial de la crisis sobre cada mercado de trabajo y cada economía de la Zona Euro. Una interpretación más profunda indica que las inversiones en políticas activas y pasivas corresponden a una única variable, constructo, donde se mide la inversión total sobre el desempleado. Esto podría ser criticable, ya que en determinadas ocasiones la inversión en políticas activas y pasivas debería seguir distintas estrategias según las circunstancias y no obedecer a reglas proporcionales fijas. Se sigue insistiendo en la necesidad de incluir la dimensión territorial en el diseño de las políticas de empleo para que puedan tener un mayor impacto positivo sobre el mercado laboral y el sistema productivo territorial. Hay que tener en cuenta las singularidades territoriales, las capacidades y potencialidades de los diferentes espacios, los elementos endógenos de dinamización del desarrollo territorial y el marco institucional, con objeto de aplicar estrategias público-privadas que mejoren la

competitividad y el posicionamiento del territorio, reforzando su capacidad de innovación y la mejora de su sistema productivo territorial (Vázquez, 2005).

En cuanto al análisis factorial para las variables IAD_{1j} y IPD_{1j} , -período 1-, debido a que ambas variables vienen expresadas en las mismas unidades monetarias, no se ha procedido a una estandarización de los datos. La elevada correlación mostrada anteriormente se refleja en que sólo un factor explica el 98,759% de la variabilidad de los datos. Es decir, la variabilidad de ambas variables puede perfectamente reflejarse en una sola dimensión o factor. A partir del análisis de los pesos en la matriz de carga en el análisis Varimax, se obtiene que el factor viene dado por la siguiente expresión:

$$\text{Factor Período 1} = ID_1 = 4,01154 IAD_1 + 8,02379 IPD_1$$

Una mejor interpretación del factor se obtiene a partir de observar que el segundo coeficiente puede aproximarse como el doble del primero. A partir de dicha observación, el factor anterior puede expresarse como:

$$\text{Factor Período 1} \cong ID_1 \cong 1/3 IAD_2 + 2/3 IPD_2$$

Los distintos pesos se deben a que la variabilidad muestral en la inversión en políticas pasivas es mayor que en las activas, desviación típica de 8,03874 frente a 4,12954. Una interpretación a grosso modo del factor obtenido indica que las inversiones en política activas y pasivas en el primer período obedecen a una variable etiquetada como inversión global por individuo, que determina el "tamaño de inversión" de cada país por individuo y cuyos valores se expresan como una media ponderada entre los promedios de las inversiones en políticas activas y pasivas por desempleado, teniendo éstas últimas el doble de peso. Dicho factor clasificará los países según su tamaño de inversión: valores altos indican valores altos de inversión y viceversa.

Al igual que en el caso anterior, en el análisis factorial para las variables IAD_{2j} y IPD_{2j} , período 2, debido a que ambas vienen expresadas en las mismas unidades monetarias, no se ha procedido a una estandarización de los datos. La alta correlación mostrada anteriormente se refleja nuevamente en la existencia de un solo factor, explicando el 99,317% de la variabilidad de los datos. A partir del análisis de los pesos en la matriz de carga en el análisis Varimax, se obtiene que el factor viene dado por la siguiente expresión:

$$\text{Factor Período 2} = ID_2 = 4,51124 IAD_2 + 8,78083 IPD_2$$

A igual que en el período 1, se observa que el segundo coeficiente puede aproximarse como el doble del primero, expresándose como:

$$\text{Factor Período 2} \cong ID_2 \cong 1/3 IAD_2 + 2/3 IPD_2$$

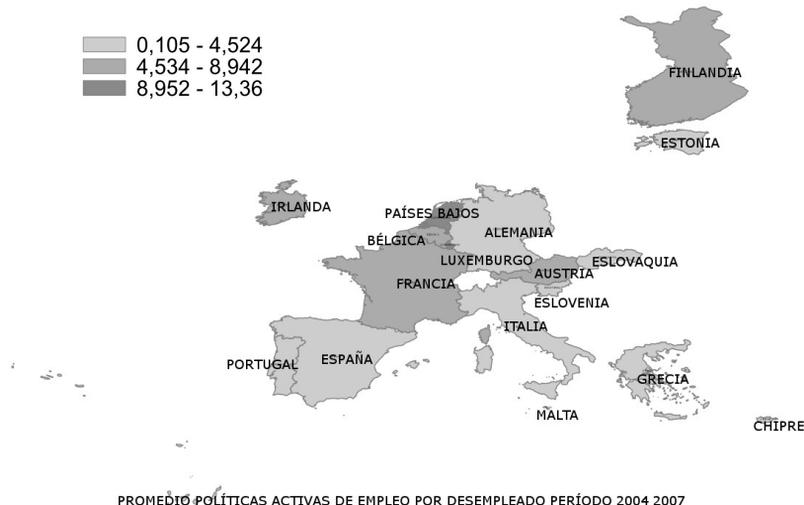
Como en el caso del primer período, los distintos pesos se deben a que la variabilidad muestral en la inversión en políticas pasivas es mayor que en las activas, desviación típica de 8,7888 frente a 4,57078. Una interpretación a grosso modo del factor obtenido indica que las inversiones en políticas activas y pasivas por desempleado en el segundo período, obedecen a un patrón idéntico al primer período. El factor etiquetado como inversión global por individuo se interpreta nuevamente como una media ponderada entre los promedios de las inversiones en políticas activas y pasivas por desempleado, teniendo también éstas últimas aproximadamente el doble de peso.

A partir de los factores anteriores se obtuvieron las clasificaciones de los 17 países de la zona euro atendiendo al "tamaño de inversión" determinado por las puntuaciones factoriales y en cada uno de los períodos -ID₁, ID₂- (CUADRO 4).

Al relacionar estos valores con el número de desempleados por cada país, se pone de manifiesto que, en mucho de los casos, no se infieren criterios de optimización en la distribución de los recursos en función a los objetivos deseables.

En los gráficos 5 y 6 se pone de manifiesto la evolución seguida por cada país en cuanto a la distribución de las Políticas Activas de Empleo por desempleados en los dos periodos analizados.

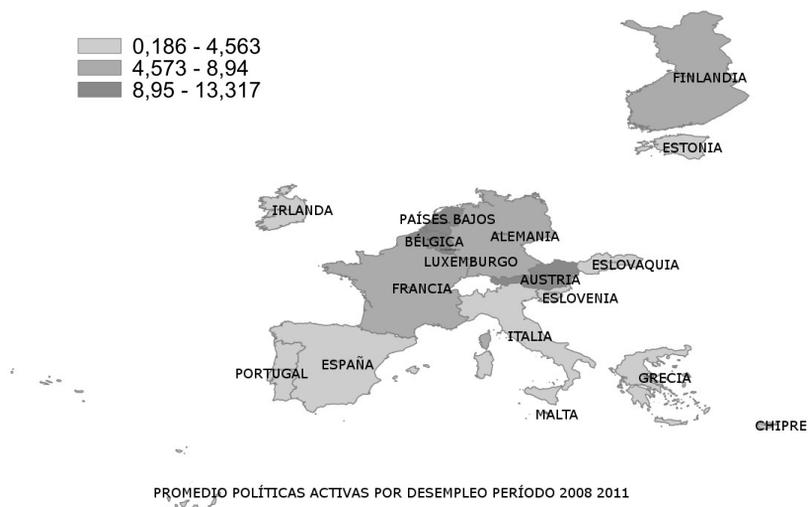
GRÁFICO 5: Box-MAPS IAD₁



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT



GRÁFICO 6: BOX-MAPS IAD2



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT

Un primer análisis indica que la clasificación por países, antes y durante la crisis, ha sufrido ligeras modificaciones, siendo en esencia la misma. Por otra parte, la diferencia en los valores del factor inversión total entre los estados miembros de la Eurozona llega a ser muy significativa, resaltando además y como punto muy relevante que no existe relación de dependencia con el número total de desempleados.

De lo anterior y de la falta de correlación entre los niveles de desempleo y el ratio inversión en Políticas Activas de Empleo por desempleado en cada país, se deriva un inadecuado sistema de distribución que contribuye a una falta de optimización en el resultado de la aplicación de las PAE en particular y de las políticas de empleo en general, no contribuyéndose de manera eficiente a la convergencia socioeconómica europea.

6. CONCLUSIONES

Tras revisar el concepto de las Políticas Activas de Empleo, desde un punto de vista teórico, se quiere señalar la interpretación que los autores tienen sobre las mismas: Las políticas activas de empleo, para que cumplan en mayor medida su objetivo, deben partir de un diagnóstico riguroso de las necesidades y potencialidades del sistema productivo territorial y de su capital humano y, a partir de ello, establecer medidas específicas, reales y consecuentes que conlleven a una reactivación del empleo en el territorio. Consideramos que

el papel de las PAE puede ser muy importante sobre el empleo, pudiendo contribuir a la mejora de la convergencia real, pero siempre que se contemple esta dimensión territorial, para que realmente, pueda tener un impacto positivo sobre la “activación del empleo”. En este sentido, el conocimiento de sus efectos ha de permitir introducir elementos de mejora en su diseño y hacerlas más eficientes (García Serrano, 2007)

La Estrategia Europa 2020 establece para el conjunto de la Unión, un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Para ello propone alcanzar un alto nivel de empleo en todo el territorio que posibilite una mayor cohesión social. En concreto prevé como objetivo, entre otros, alcanzar que el 75% de la población entre los 20 y los 64 años se encuentre empleada.

No obstante, a lo largo de este trabajo queda patente la desigual evolución del desempleo en los países de la Zona Euro y su diferente respuesta ante la crisis, destacando, por un lado, el peculiar comportamiento de la economía alemana, con un descenso significativo en los niveles de paro; y, por otro, el caso, español, donde el incremento del desempleo, sigue poniendo en evidencia los importantes desequilibrios de su mercado laboral.

Igualmente, en esta investigación queda reflejado que en la distribución de fondos destinados al empleo, aparecen serias diferencias entre los distintos países de la Unión Europea. Incluso, tanto antes como durante la crisis, el esfuerzo económico para desarrollar las políticas activas y pasivas parece no responder de forma adecuada a la realidad del número de desempleados existentes en cada uno de los países.

A partir del análisis desarrollado, se pone de manifiesto que si bien existe una fuerte correlación entre el número de desempleados en términos absolutos y la inversión en políticas activas y pasivas totales entre los países de la Eurozona, no existe relación de dependencia cuando se considera la inversión por individuo en relación al volumen de desempleados.

Por tanto, a nuestro juicio, si además de lo anteriormente señalado, en función de la forma de reparto, concretamente de las PAE por desempleado en cada país (IAD_{ij}) por un lado, la mayoría de los países que sistemáticamente presentan un nivel de desempleo por debajo de la media europea, son los que obtienen un volumen de inversión en políticas activas por desempleado superior a las media (Luxemburgo, Países Bajos, Bélgica, Austria o Finlandia) y, por otro, países como España, Grecia o Eslovaquia, -con problemas estructurales de desempleo-, son los que presentan, por el contrario, niveles más bajos de inversión en políticas activas de empleo por desempleado, -por debajo de la media en los dos subperiodos analizados-, hay que resaltar que el proceso de distribución de estos fondos no es eficiente ni de cara a la consecución de sus objetivos, ni en cuanto a mejorar la adecuación de la oferta a la demanda de trabajo, ni en su contribución a la convergencia socioeconómica europea.

Esto lleva a la necesidad de plantear, en aras de conseguir los objetivos fijados en Europa 2020, un sistema de reparto más óptimo, que tenga en cuenta realmente a cada desempleado europeo, así como la dimensión territorial del empleo, incluyéndose estos dos aspectos en los criterios de distribución.

Por ello, se propone considerar la variable “territorio”, en sentido amplio y avanzar en el concepto de “desempleado europeo”, entendiendo como tal a todas aquellas personas que, partiendo de la situación de desempleo, puedan encontrar similares posibilidades de incorporación al mercado laboral, teniendo en cuenta las singularidades de su territorio, a partir de una distribución eficiente de los recursos destinados por la UE a políticas de empleo, contribuyendo de esta forma, en parte, a la armonización de los mercados laborales en la Zona Euro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Albuquerque, F. (2001): *Desarrollo económico territorial*. Instituto de Desarrollo Regional-Fundación Universitaria, Sevilla.
- Albuquerque, F. (2004): “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, 84, 157-171.
- Alonso, F. y Cendejas, J. L. (2010): “Convergencia real en la Unión Europea ampliada”. *Papeles de Europa* 20, 20-42.
- Boisier, S. (2003): *El desarrollo en su lugar*. Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Boletín Oficial del Estado, (2003): *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*. BOE núm. 301, miércoles 17 diciembre 2003.
- Boletín Oficial del Estado, (2012): *Resolución de 24 de julio de 2012*, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el *Plan Anual de Política de Empleo para 2012*. BOE núm. 186, sábado 4 de agosto de 2012.
- Boone, J., Van Ours, J.C. (2004): “Effective Active Labor Market Policies”, IZA Discussion Papers 1335, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Comisión Europea, (1993): *Crecimiento, competitividad, empleo - Retos y pistas para entrar en el siglo XXI - Libro Blanco* COM(93) 700, diciembre de 1993.
- Consejo de la Unión Europea, (2006): Reglamento (CE) N° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) N° 1260/1999.
- Eurostat:<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (Consultado el 25 de mayo de 2013)
- Fina, L. (2001): *El reto del empleo*. Mc Graw Hill, Madrid.
- Gámir, L. (2010): “España: ¿adicta al paro?” *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1, 197-220.
- García Serrano, C. (2007): “Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral” *Política y Sociedad* 44, 2, 135-151.
- Heckman, J.J., Lalonde R.J. y Smith, J.A.(1999): “The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs”, en Ashenfelter, O.C. y Card D., *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, North-Holland, 1865-2097.

- Kluve, J., Fertig, M., Jacobi, L., Nima, L. y Schaffner, S. (2005): Study on the Effectiveness of ALMPs, RWI Essen, Research Project for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- López, I. (2001): "Convergencia Nominal y Convergencia Real de España y Portugal con la Unión Europea (1986-1999)", *Estudios de Economía Aplicada* 19, 49-68.
- Martínez, A. (2008): "La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social". *Portularia*, VIII, 2, 103-115. Universidad de Huelva, Huelva.
- Observatorio Europeo Leader (1999): "La competitividad territorial: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER". *Cuadernos de Innovación en el Medio Rural*, 6,1. Bruselas.
- OCDE: <http://www.oecd.org/> (Consultado el 27 de mayo de 2013)
- Ramos, R., Suriñach, J. y Artís, M. (2010): "¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España?". *Papeles de Economía Española*, 124, 281-300.
- Rivero, A. (2003): *Evaluación de políticas activas de empleo: El caso de las formas de intervención cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- Robinson, P. (2000): "Active Labour-market Policies: A Case of Evidence-based Policy-making?", *Oxford Review of Economic Policy*, 16, 1, 13-26.
- Ruesga, M. y Lasiera, M. J. (2002): *Economía del trabajo y política laboral*. Ediciones Pirámide, Madrid.
- Ruiz, C. (Coord) (2004): *Políticas sociolaborales, un enfoque pluridisciplinar*. Editorial UOC, Barcelona.
- Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE): http://www.sepe.es/contenido/empleo_formacion/formacion/formacion_para_el_empleo/plan_anual_politica_activa.html (Consultado el 25 y el 31 de mayo de 2013)
- Sianesi, B. (2004): "An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s" *The review of economics and statistics*, Febrero 2004, 133-155
- Unión Europea: <http://europa.eu/> (Consultado entre el 26 de mayo de 2013)
- Vázquez, A. (1988): *Desarrollo local, una estrategia de creación de empleo*. Pirámide, Madrid.
- Vázquez, A. (2000): "Desarrollo endógeno y globalización". *Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales- Eure*, 26, 79, 47-65.
- Vázquez, A. (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch editor, Barcelona.
- Vázquez, A. (2012): "¿La recuperación de la economía española, una cuestión territorial? El papel de las empresas y de los espacios innovadores". *Revista de Estudios Empresariales. Segunda época*, 1, 5-26.