

¿Se necesita personal? Políticas de empleo para un mercado de trabajo con vacantes

Fco. JAVIER MATO DÍAZ*

RESUMEN

Recientemente se ha advertido sobre la escasez de mano de obra en España, una cuestión bastante novedosa para un mercado de trabajo en el que los problemas tradicionales han venido dados por la escasez de empleo y por niveles elevados de paro. El artículo repasa los datos disponibles, presenta la evolución a largo plazo de vacantes y desempleo, y plantea la necesidad de que las políticas activas de empleo, que han sido objeto de innumerables críticas durante muchos años, pasen a considerarse prioritarias para conseguir mejorar la eficiencia del mercado de trabajo.

recursos de los participantes en este mercado; por la extensión, a lo largo del tiempo, de las relaciones y contratos laborales; y por las dificultades de supervisión de muchos trabajos, que han dado lugar a soluciones como los contratos implícitos o los salarios de eficiencia. La complejidad del mercado de trabajo, así como su regulación y marco institucional, que tratan de satisfacer objetivos de eficiencia y de equidad, contribuyen a explicar la persistencia de desequilibrios caracterizados por excesos de oferta, es decir, por desempleo involuntario.

Este artículo trata de aspectos actuales del mercado de trabajo muy relacionados con estos desequilibrios, como son la coexistencia de desempleo involuntario, por una parte, con puestos de trabajo sin cubrir o vacantes, debido a escasez de personal, por otra. Su objetivo es explorar esta aparente paradoja, centrando la atención en el caso español, y abordar algunos rasgos de las políticas de empleo que podrían contribuir a mejorar la eficiencia del mercado de trabajo.

Para ello se presenta, en el apartado que sigue a esta introducción, un conjunto de datos e informaciones sobre la escasez de personal en el mercado de trabajo español y se abordan las fuentes de información, la posible influencia de la pandemia por COVID-19 en la situación más reciente y las ramas de actividad que están

1. INTRODUCCIÓN

En unas páginas memorables, el premio Nobel de economía Robert Solow presentaba, hace más de tres décadas, el mercado de trabajo como una institución social, muy diferente al resto de los mercados que forman las economías de mercado (Solow, 1992). Los argumentos básicos, tal como los describía Solow, vendrían dados por la importancia que tiene el trabajo en la vida de las personas; por la desigualdad de

* Universidad de Oviedo (jmato@uniovi.es).

experimentando esa escasez. A continuación, se expone la curva desempleo–vacantes, que es utilizada posteriormente para un análisis descriptivo de la evolución de estos fenómenos en España durante las últimas décadas. Más adelante se trata el papel de las políticas de empleo, apuntando algunos rasgos, problemas y posibles contribuciones para corregir los desequilibrios existentes. El último apartado se dedica a las conclusiones.

2. LA ESCASEZ DE MANO DE OBRA

Una de las novedades recientes en el cambiante panorama del mercado de trabajo en España es la aparición de señales que apuntan a lo que se conoce como escasez de mano de obra. Estos síntomas son visibles a menudo en la calle, mediante anuncios que advierten sobre necesidades de personal, y han aparecido también en los medios de comunicación y en redes sociales. Pero también las fuentes de información propias del análisis del mercado de trabajo registran este fenómeno.

Así, el Banco de España (2023) recoge, en la edición más reciente de la *Encuesta sobre la Actividad Empresarial (EBAE)*, que más de una tercera parte de las empresas encuestadas perciben un impacto negativo de la escasez de mano de obra sobre la actividad empresarial. La *EBAE* se lleva a cabo trimestralmente y utiliza datos procedentes de más de 5.000 sociedades. El primer trimestre de 2023 ha reflejado que la escasez de mano de obra continúa aumentando su impacto negativo sobre la actividad, algo observado ya durante cinco trimestres consecutivos, hasta el punto de que un 35 por ciento de las compañías comparten esta percepción. Además, se señala que la hostelería y la construcción son las ramas más afectadas, con el 52 y el 50 por ciento de las empresas reportando dificultades, respectivamente. Cabe destacar que en el primer trimestre de 2021 apenas un 10 por ciento de las empresas participantes en la *EBAE* reportaron este tipo de problemas, de modo que en dos años se ha triplicado la magnitud de esta limitación percibida.

La escasez de mano de obra también se ha puesto de manifiesto en otros países

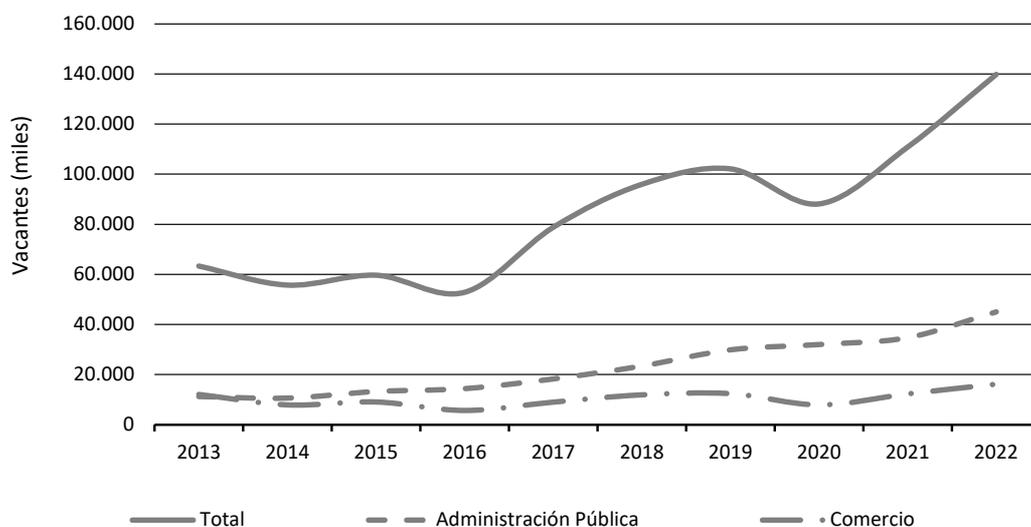
de nuestro entorno. Alrededor del 29 por ciento de las empresas encuestadas por la *Business and Consumer Survey* de la Comisión Europea mencionaban el trabajo como un factor limitador de la producción en el primer trimestre de 2023, lo que supone un aumento significativo desde el 17 por ciento registrado a finales de 2019.

Parte de la causa de esta escasez se relaciona con los cambios en los mercados de trabajo a partir de la pandemia por COVID-19. Así, en EE. UU. se ha denominado como la Gran Renuncia al proceso de abandono voluntario del empleo por parte de grupos amplios de trabajadores. Las razones se achacan a un conjunto de factores, entre los cuales figuran la preocupación por la salud, las necesidades de atención a personas dependientes y la disponibilidad de prestaciones extraordinarias (Gittleman, 2022). También se ha señalado la posible influencia de cambios estructurales, que reflejarían modificaciones en las preferencias de los trabajadores. Así, en un reciente informe de la OCDE se concluye que el rechazo a condiciones de trabajo precarias y salarios reducidos por parte de los trabajadores puede estar favoreciendo la escasez de mano de obra en un contexto de aumento de la demanda de productos y de perturbaciones en las cadenas de suministro (Causa *et al.*, 2022). Las dificultades de las empresas para gestionar sus recursos humanos de forma que se satisfagan al mismo tiempo las necesidades de producción y las necesidades de los trabajadores, tanto mediante políticas de liderazgo como de empoderamiento, estarían también contribuyendo a ello (Mahand y Caldwell, 2023). En España, como señalan en este mismo número de *Panorama Social* los profesores Huerta y García Olaverri (2023), la mayoría de las empresas muestra muy escaso interés sobre el clima laboral y el grado de satisfacción del personal.

Un elemento adicional que habría coadyuvado a la escasez de oferta de trabajo se deriva de las restricciones a las migraciones internacionales durante las fases más agudas de la pandemia. Las migraciones han supuesto históricamente una válvula de escape a las fluctuaciones del mercado de trabajo en países avanzados. A pesar de la recuperación de las mismas durante los años 2021 y 2022, cabe la posibilidad de un efecto escalón, que implique que los flujos migratorios anteriores a la

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LAS VACANTES EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL (2013-2022)



Medias anuales suavizadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Encuesta Trimestral de Coste Laboral* del INE.

pandemia tarden cierto tiempo en recuperarse. En el caso de España, Cuadrado y Montero (2022) muestran que a finales de 2021 se había restablecido totalmente la oferta de trabajo doméstica, pero no así la de mano de obra extranjera.

La manifestación más clara de la escasez de mano de obra es la existencia de puestos de trabajo ofrecidos por las organizaciones que permanecen sin cubrir, las llamadas vacantes del mercado de trabajo. La medición de las vacantes no es sencilla, pues puede haber distintas definiciones de lo que constituye una vacante, entre otros problemas. El registro de vacantes por parte de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) se presta a sufrir algunas de estas dificultades, y más aún en un entorno donde la intermediación del mercado de trabajo está descentralizada y recae sobre las comunidades autónomas (al respecto, véase Álvarez de Toledo, Núñez y Usabiaga 2008). Estas razones contribuyen a que la estimación de series homogéneas de vacantes sea una tarea compleja, especialmente para períodos largos y con fuentes de datos diversas (Boscá et al., 2017).

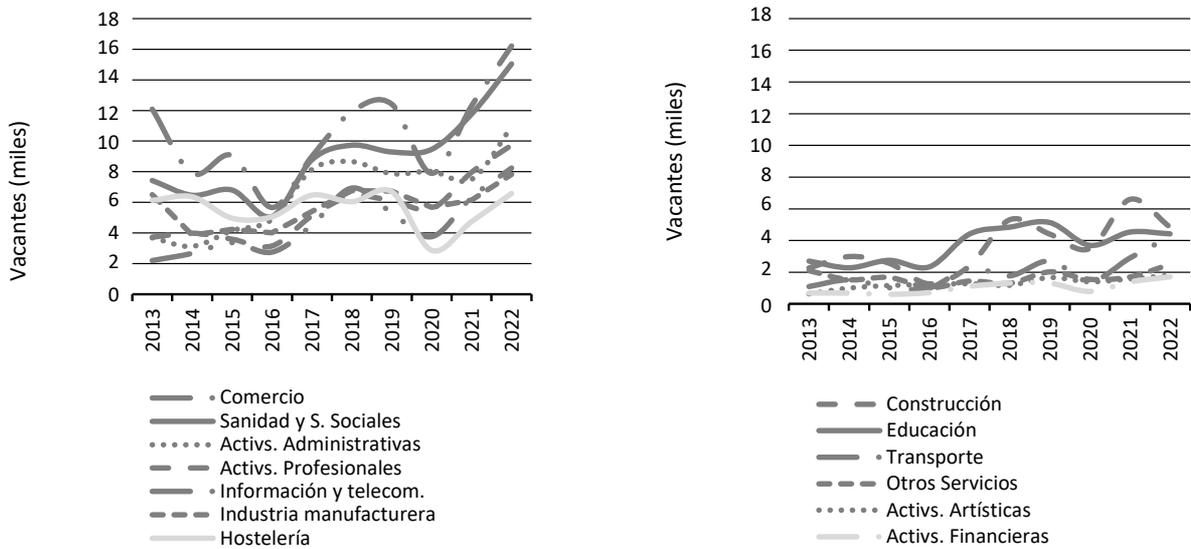
En todo caso, el Instituto Nacional de Estadística dispone de la *Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL)*, que proporciona una fuente de información sistemática procedente de encuestas a empresas y organizaciones¹. Así, el gráfico 1 muestra cómo han evolucionado las vacantes durante los últimos diez años, reflejando una tendencia creciente desde 2016 y, por tanto, anterior a que se desencadenase la pandemia. Se observa también que esa tendencia se moderó en 2019, con anterioridad a las restricciones pandémicas, y sufrió claramente las consecuencias de estas restricciones durante 2020. Los datos de 2022 y del primer trimestre de 2023 (no incluido) confirman que el aumento de vacantes, que empezó antes de la pandemia, continúa con posterioridad a la misma.

Cerca de una tercera parte de las 140.000 vacantes que resultan de promediar los trimes-

¹ La *Encuesta Trimestral de Coste Laboral* del INE pregunta a las organizaciones por "el número de vacantes u ofertas de empleo en su centro. Se entiende como vacante u oferta de empleo el puesto de trabajo creado recientemente, o no ocupado, o que está a punto de quedar libre, para el cual el empresario está tomando medidas activas al objeto de encontrar un candidato idóneo ajeno a la empresa".

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LAS VACANTES EN UNA SELECCIÓN DE SECCIONES DE ACTIVIDAD (2013-2022)



Medias anuales suavizadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Encuesta Trimestral de Coste Laboral* del INE.

tres de 2022 proceden de organizaciones del entorno de la Administración pública. Este dato ha llevado a cuestionar el aumento efectivo de la escasez de mano de obra en la economía productiva, pues las razones de estas vacantes se deberían a problemas de ineficiencias y retrasos en los procesos de oposiciones y en la reposición y rejuvenecimiento de plantillas en la Administración, según un estudio del sindicato UGT (2022). El ritmo de aumento de vacantes en esta rama, muy estable, es consistente con estos argumentos.

La segunda rama en número de vacantes corresponde al comercio al por menor y al por mayor, y sí muestra un perfil más cíclico, reflejando el parón de la pandemia en 2020. Esta rama vuelve a incluirse como testigo en el gráfico 2, donde se recoge la evolución de las vacantes (es decir, la misma variable) en una selección de ramas de actividad. Entre ellas aparece destacadamente la de sanidad y servicios sociales, donde el empleo público también es predominante. Esto redundaría en la idea de que una proporción elevada de las vacantes están en la órbita de las organizaciones públicas. El estudio citado anteriormente eleva

esa cifra al 45 por ciento, argumentando que la precariedad y la temporalidad del empleo en las actividades sanitarias, y también en la rama de educación, contribuye a la existencia de puestos sin cubrir (UGT, 2022). Un reciente informe del Instituto Sindical Europeo coincide en este diagnóstico para el conjunto de la Unión Europea, señalando también el papel que juegan los salarios reducidos y las condiciones laborales en la insuficiente atracción de candidatos para ocupar las vacantes disponibles (Zwysen, 2023). Estos problemas son especialmente acuciantes en zonas donde el coste de la vida y, especialmente, el de la vivienda, limitan el poder adquisitivo de los salarios. Si, en el pasado, las empresas hoteleras en zonas turísticas utilizaron los incrementos salariales como principal instrumento para cubrir sus vacantes (Marchante, Ortega y Pagán, 2006), actualmente existen indicios de que las administraciones públicas pueden estar utilizando el mismo recurso².

² En octubre de 2022 el Gobierno de las Islas Baleares y los sindicatos acordaban un incremento especial de los salarios públicos con objeto de compensar la inflación (<https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2022/10/27/govern-firma-acuerdo-subir-salario-77798372.html>).

El gráfico 2 muestra también que otras ramas, como las de actividades administrativas, actividades profesionales, información y telecomunicación, e industria manufacturera, presentan cifras de vacantes considerables. Estas actividades no son precisamente intensivas en empleo poco cualificado, sino más bien al contrario. De hecho, actividades con mayor presencia del empleo poco cualificado, como hostelería, construcción y otros servicios, registran menos vacantes que las citadas anteriormente. En todo caso, el incremento de vacantes tras la pandemia es común a todas las ramas que se mencionan, con excepción de la construcción en el año 2022³.

La distribución de las vacantes por ramas de actividad suscita la pregunta sobre la posible relación entre la escasez de mano de obra y la promoción de trabajadores hacia puestos de trabajo de niveles ocupacionales y salariales relativamente altos. Dicha promoción llevaría a que los puestos vacantes se encontrasen principalmente en la parte baja de la pirámide de ocupaciones. Este proceso de movilidad ascendente es propio de mercados de trabajo que pasan por fases tensionadas, esto es, por períodos en los que la demanda de trabajo supera a la oferta, lo que los trabajadores aprovechan para abandonar puestos más bajos y ocupar otros de mayor nivel salarial y/o con mejores condiciones laborales. No obstante, los puestos cualificados pueden requerir habilidades y competencias cuya escasez, precisamente, sea la que esté causando las vacantes. La demanda creciente de tareas no rutinarias, de habilidades ligadas a bajas emisiones y de personas que puedan trabajar a distancia podría contribuir a esta escasez. Es decir, la “doble transición” (digital y verde) puede estar favoreciendo el incremento de las necesidades de cualificación aún no satisfechas en nuestro entorno (Comisión Europea, 2021; 2023).

³ En este sentido, existe cierta discrepancia entre la ETCL y la EBAA. En esta última son las ramas con empleo poco cualificado, como la construcción y a la hostelería, las que tienen mayores dificultades de disponibilidad de mano de obra, si bien la tercera rama es información y comunicaciones (Banco de España, 2023). También aparecen discrepancias con las tasas de vacantes provisionales incluidas el informe sobre escasez de mano de obra en la Unión Europea, que sitúa a España con una de las tasas más reducidas de la Unión (Comisión Europea, 2023). Esto confirma la complejidad, ya señalada, de medir las vacantes del mercado de trabajo.

3. LA CURVA DESEMPLEO–VACANTES

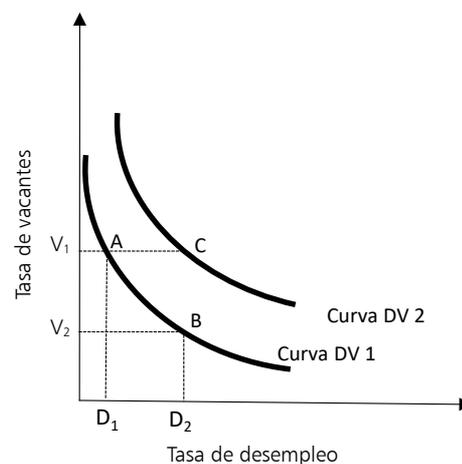
Una forma de aproximarse al análisis del tensionamiento del mercado de trabajo es mediante la curva desempleo–vacantes (DV), también conocida como la curva de Beveridge, en honor al economista y político inglés William Henry Beveridge, que analizó las variaciones del desempleo y de las vacantes en la década de 1940. La curva DV compara el comportamiento a lo largo del tiempo de la tasa de desempleo y de la tasa de vacantes de una economía.

El punto de partida de la curva DV es que, en aquellos períodos en que el crecimiento neto de la población activa iguale al crecimiento neto del número de puestos disponibles, no variarán ninguna de las dos tasas citadas. Sin embargo, cuando la población activa crezca más que los puestos, cabría esperar que aumentase la tasa de paro y disminuyese la tasa de vacantes, y viceversa.

El gráfico 3 representa esquemáticamente estas opciones mediante las curvas que relacionan inversamente las dos tasas. Así, sobre la curva 1, el punto A representa un mercado

GRÁFICO 3

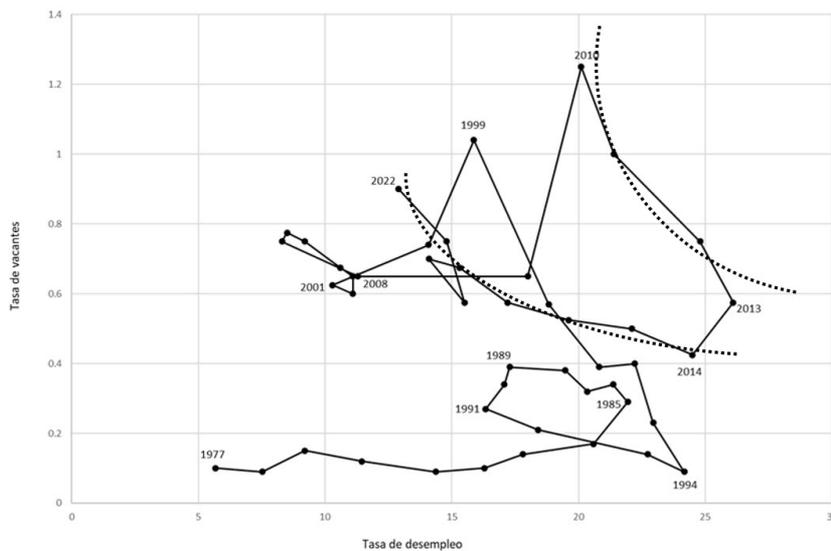
LA CURVA DESEMPLEO–VACANTES O CURVA DE BEVERIDGE



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4

CURVA DE BEVERIDGE DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA (1977-2022)



Medias anuales suavizadas.

Fuentes: Elaboración propia con datos del INE y de Eurostat.

de trabajo con tasa de desempleo reducida y tasa de vacantes elevada, lo que se corresponde con situaciones de bonanza económica y una posible escasez de mano de obra. Ese punto se corresponde con un mercado de trabajo tensionado (*tight market*). En cambio, el punto B muestra una situación con desempleo elevado y escasas vacantes, propia de períodos de crisis. La curva 2, a su vez, refleja la posibilidad de que existan desplazamientos hacia afuera si, por ejemplo, aumentasen a la vez tanto el desempleo como las vacantes. Esta posibilidad resultaría de la falta de coincidencia entre las características de los puestos y de los trabajadores. También pueden darse desplazamientos hacia el origen (de la curva 2 a la 1) cuando mejoran los procesos de emparejamiento de personas y puestos, lo que facilita la consecución de empleo a los trabajadores, a la vez que la satisfacción de las vacantes por parte de las empresas.

En definitiva, el comportamiento del emparejamiento entre personas y puestos determinará la mayor o menor cercanía de la curva DV al origen y la mayor o menor eficiencia del mercado de trabajo. Hay que subrayar que la posición de las curvas no solamente depende

de los ciclos económicos, sino que puede recoger los efectos de cambios estructurales que modifiquen la capacidad de adaptación de empresas y personas, respectivamente, ante las características del colectivo de desempleados y de las vacantes disponibles. Así, la curva DV puede cambiar si, por ejemplo, se produce un cambio sectorial u ocupacional que modifique las competencias laborales demandadas por las empresas; si mejora la formación para el empleo de la población desempleada; o si las personas paradas modifican sus pautas de búsqueda de empleo⁴.

Una aproximación empírica, de tipo meramente descriptivo, a la curva DV de la economía española, viene dada por la representación de las combinaciones que se han venido produciendo a lo largo del tiempo entre las dos tasas

⁴ En este sentido, el fenómeno conocido como "efecto histéresis" consiste en que el desplazamiento a lo largo de la curva de Beveridge en un período determinado genere un desplazamiento hacia afuera de la curva de Beveridge en el período siguiente. Esto se debe a que períodos largos de desempleo pueden afectar negativamente las posibilidades de encontrar trabajo de las personas paradas, bien por el deterioro de su capital humano, por la disminución de su capacidad de buscar empleo o por percepción negativa de los empleadores hacia estas personas

que la componen. Esta relación se recoge en el gráfico 4.

El comportamiento de la curva DV en España durante las últimas décadas presenta períodos en los que parece cumplirse la relación inversa esperada, junto a otros en los que la evidencia sugiere posibles desplazamientos de la curva. Comenzando por estos últimos, durante las crisis se adivinan desplazamientos a la derecha, algunos bastante representativos de pérdidas de eficiencia (1977-1985; 2008-2010). Por su parte, durante los períodos de crecimiento económico ocurre algo parecido, pero a la inversa, esto es, se encuentran desplazamientos a la izquierda. Así, la eficiencia del emparejamiento parece mejorar cuando se parte de años como 1989 o 2013⁵.

Los períodos en los que parece cumplirse la relación inversa esperada presentan, a su vez, dos tipos de movimientos. Por una parte, se observan movimientos durante años de crisis económica, como entre 1991 y 1994 o entre 2010 y 2013, con incrementos del desempleo y descenso de la tasa de vacantes. Por otra parte, se encuentran movimientos durante años de bonanza, con disminución del desempleo y aumento de vacantes, como ocurrió entre 1985 y 1989 o entre 2014 y 2022.

Durante este último período aparece la anomalía correspondiente al año 2020, que refleja las consecuencias de la pandemia por COVID-19, con menos vacantes y un ligero aumento del desempleo, que habría sido mucho mayor sin la utilización masiva de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (Osuna y García-Pérez, 2022; Ando *et al.*, 2022). En el último año completo disponible, 2022, la posición de las tasas de desempleo y vacantes se acercaba a la del inicio de la crisis financiera, en 2008, con valores ligeramente superiores a los de entonces⁶.

Las escasas variaciones observadas durante el período de bonanza anterior a la crisis financiera, entre 2001 y 2008, merecen mención aparte. A lo largo de esos años se observan

⁵ El dato de vacantes del año 1999 se considera atípico (Álvarez de Toledo, Núñez y Usabiaga, 2008).

⁶ El gráfico incluye esquemáticamente, con líneas de puntos, dos curvas desplazadas, que se asocian a los períodos 2010-2013 y 2014-2022.

tasas de desempleo muy similares, entre 8 y 11 por ciento, y tasas de vacantes también parecidas, entre 0,6 y 0,8 por ciento. Pero durante ese período se crearon en la economía española más de cuatro millones de puestos de trabajo. La intensa creación de empleo apenas afectó a las tasas de la curva DV porque esa etapa se caracterizó por un fuerte crecimiento de la población activa, especialmente alimentado por la entrada de inmigración.

Una comparación de interés es la del año 2008 y el momento actual. Podría plantearse que la elevada tasa de vacantes de 2022 (0,9 por ciento) resulta de la intensa creación de empleo que se ha producido desde el año 2013, en un contexto laboral y productivo muy diferente. Así, un elemento más débil en el presente ciclo, en comparación con el ciclo anterior a 2008, es el flujo de inmigración, especialmente tras el parón debido a la pandemia. Otro componente que puede estar contribuyendo a la generación de vacantes es la reducción de las horas totales de trabajo, debidas a la caída del número medio de horas trabajadas por persona, una tendencia de largo plazo que en la eurozona se vio acentuada por la pandemia (Arce *et al.*, 2023). En España, la *Encuesta de Población Activa* indica que las horas de trabajo efectivo por persona ocupada han disminuido un 4,2 por ciento entre 2019 y 2022.

Sin embargo, como muestra la curva DV, la tasa de desempleo también es más elevada en la actualidad que en el momento álgido del ciclo de bonanza previo a la crisis financiera. Por tanto, la curva sugiere que el mercado de trabajo actual es menos eficiente que el de 2008. Además, la elevada tasa de vacantes sugiere, a su vez, que el mercado de trabajo muestra signos de tensionamiento. Cabe señalar que la combinación de una disminución de la eficiencia y un aumento del tensionamiento ya se adivinaba, no solo para España, sino para el conjunto de los cinco países grandes de la Unión Europea, en la evidencia disponible antes de la pandemia por COVID-19 (Consolo y Dias da Silva, 2019).

Por consiguiente, un reto para el mercado de trabajo español, en relación con la curva DV, consiste en mejorar la eficiencia de los procesos de emparejamiento de personas desempleadas y puestos vacantes, a la vez que en la reducción del tensionamiento señalado por la elevada

tasa de vacantes. A este respecto, una de las opciones de política económica disponibles es la intensificación de las políticas de mercado de trabajo⁷.

4. EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO Y LOS SPE

En términos generales, las políticas del mercado de trabajo están llamadas a mejorar los procesos de emparejamiento entre personas y puestos. Por una parte, las llamadas políticas pasivas, es decir, las transferencias a personas desempleadas como consecuencia de las prestaciones contributivas o de los subsidios por desempleo, tienen un objetivo doble. El más obvio es el de mantener cierto nivel de renta de las familias ante la aparición de crisis económicas. Una finalidad menos conocida es la de permitir que la persona desempleada disponga de algún tiempo para buscar el puesto más adecuado a sus características, sin tener que aceptar el primer trabajo disponible, que puede no resultar idóneo. La sociedad contribuye a la financiación de las prestaciones porque existen externalidades positivas derivadas de que cada trabajador se dedique a lo que mejor sabe hacer. Sin embargo, la otra cara de las prestaciones por desempleo es el llamado “riesgo moral”, es decir, la posibilidad de que los desempleados prefieran continuar en el paro cobrando las prestaciones antes que aceptar un puesto de trabajo que sí se adecúa a su cualificación. Este riesgo moral puede conducir a un alargamiento de los períodos de paro y también del tiempo necesario para cubrir una vacante. Por ejemplo, Destefanis, Fragetta y Ruggiero (2023), tras analizar el período 1985-2013 en 14 países de la OCDE, concluyen que las tasas de reemplazo (la cuantía de la prestación en relación al salario previo) y la duración de las prestaciones por desempleo, a las que se refieren como “la generosidad” de las mismas, tienen un efecto negativo sobre el emparejamiento en los mercados de trabajo.

⁷ Bova, Tovar y Kolerus (2018) concluyen su exhaustivo análisis de los desplazamientos de la curva DV apuntando a políticas activas como programas de trabajo compartido y subvenciones a *start-ups*, entre un conjunto de factores más amplio que pueden contribuir a desplazar la curva DV hacia el origen, con menos desempleo y menos vacantes: el crecimiento de la población activa, una legislación de protección por empleo más estricta y una población desempleada de mayor edad.

Por otra parte, las llamadas políticas activas de empleo (PAE) también tratan de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, mediante un conjunto de intervenciones como la intermediación laboral de los Servicios Públicos de Empleo, la formación para el empleo, las subvenciones a la contratación de determinados colectivos o la creación directa de empleo. Detrás de todas ellas está el objetivo general de favorecer el emparejamiento, reduciendo a la vez vacantes y desempleo, generando también posibles externalidades positivas y apoyando especialmente a colectivos desaventajados en el mercado de trabajo.

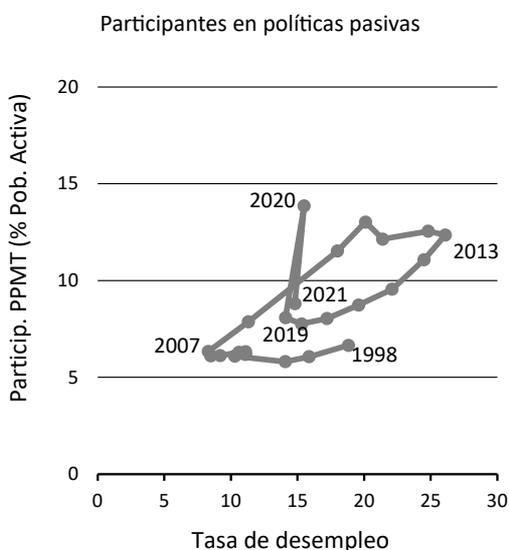
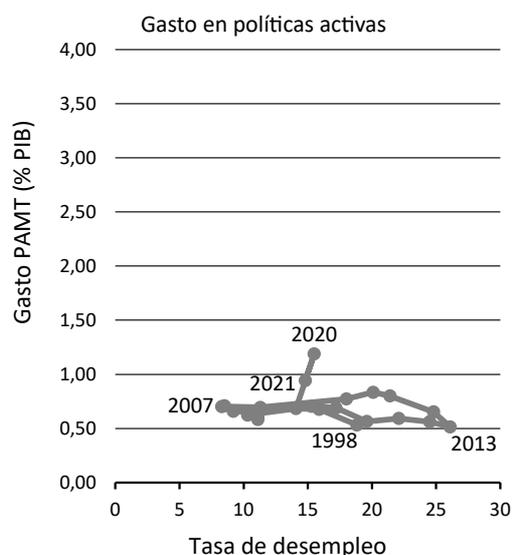
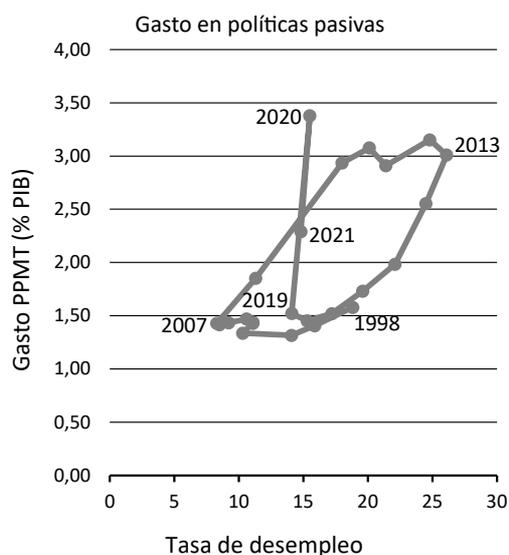
El gráfico 5 muestra la evolución del gasto y de los participantes en políticas pasivas y activas en España desde 1998, con un diseño similar al utilizado anteriormente, en el que aparecen ambos indicadores en relación con la tasa de desempleo de cada año. Respecto a las políticas pasivas (diagramas de la parte izquierda), se observa una correlación positiva clara, donde los años con mayor desempleo están asociados a un mayor gasto, a la vez que a una mayor participación de personas en las diversas prestaciones existentes. Las correlaciones son imperfectas debido a esa diversidad de prestaciones, unida a las características cambiantes de la población desempleada, que implican derechos a prestaciones que suelen variar. El gasto ha fluctuado entre el 1,5 y el 3,2 por ciento del PIB, y los participantes, entre el 6 y el 13 por ciento de la población activa⁸. En todo caso, las imágenes muestran el carácter contracíclico de este componente del gasto público, que suele utilizarse como paradigma de estabilizador automático de la economía, al detraer renta de la economía durante las bonanzas, mediante las cotizaciones por desempleo, e inyectando renta a través de prestaciones durante las crisis.

En contraste con lo anterior, el gasto en políticas activas (parte superior derecha) se ha mantenido en magnitudes muy similares durante todo el período, fluctuando entre 0,6 y 0,8 por ciento del PIB, con la salvedad de los años de la pandemia. No ocurre lo mismo con

⁸ El año 2020 es atípico y marca máximos tanto de gasto, con cerca del 3,5 por ciento del PIB, como de participantes, con cerca del 15 por ciento de la población activa. La pandemia por COVID-19 trajo consigo la caída del PIB y el incremento del desempleo, en gran parte con derecho a prestación.

GRÁFICO 5

TASA DE DESEMPLEO Y POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA (1998-2021)



Los participantes vienen dados por la variable *stock* de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

los participantes, que registran cifras mayores en años con tasas de paro relativamente bajas, y viceversa.

El desempeño del indicador de gasto en políticas activas suscita la cuestión de si las administraciones públicas llevan a cabo estas

políticas de forma invariante en el tiempo, sin atender a las características cambiantes del mercado de trabajo, o si, por el contrario, podría operar algún tipo de efecto composición. Por ejemplo, existen razones que explican que el gasto en formación para el empleo sea relativamente elevado en épocas de crisis, cuando

aumenta el desempleo, pues el coste de oportunidad de formarse se reduce, al menos, en lo que respecta a la población desempleada. En cambio, en tiempos de bonanza, cuando aumenta el coste de oportunidad, los programas formativos podrían moderarse. Por tanto, cabría esperar que el gasto en formación fuese contracíclico, como el gasto en prestaciones. Sin embargo, en lo que respecta a otras políticas activas, como la intermediación laboral, puede ocurrir justo lo contrario, pues durante las crisis hay menos posibilidades de intermediar que durante las etapas de recuperación, cuando se generan nuevos puestos de trabajo.

Por último, en relación con los participantes en políticas activas y la posible asociación con las tasas de paro (parte inferior derecha), se sugiere una asociación inversa, al observarse un mayor número de participantes en años con tasas de desempleo relativamente reducidas, y viceversa.

La comparación del número de participantes en ambos tipos de políticas sugiere que cuando hay desempleo elevado la percepción de prestaciones es también alta, algo que parece lógico, y la participación en políticas activas es reducida. En años con tasas de paro reducidas ocurre al revés. Por tanto, podría ocurrir que el desempleo se asocie a la percepción de prestación, pero no tanto a la realización de otras actividades beneficiosas, *a priori*, para encontrar trabajo.

Estos datos apuntan a la necesidad de impulsar el mercado de trabajo en el sentido de mejorar la vertebración de políticas pasivas y activas. La idea es muy antigua y, de hecho, formó parte de lo que hace 25 años significó la Estrategia Europea de Empleo. La Unión Europea puso en marcha un mecanismo de coordinación de políticas de empleo en torno a la idea de la llamada "activación", es decir, la vinculación de la protección social y, especialmente, de la percepción de prestaciones por desempleo, por una parte, y la realización de medidas enmarcadas en las políticas activas, por otra. El aprovechamiento del tiempo de percepción de ayudas sociales o por desempleo se consideraba deseable desde puntos de vista diversos: una mayor cohesión social, la mejora de la viabilidad de los presupuestos públicos, la reducción de los efectos negativos del paro de larga duración y, en general, el incremento de la tasa de actividad de la población en edad de trabajar (Eichhorst, Kaufmann y Konle-Seidl, 2008).

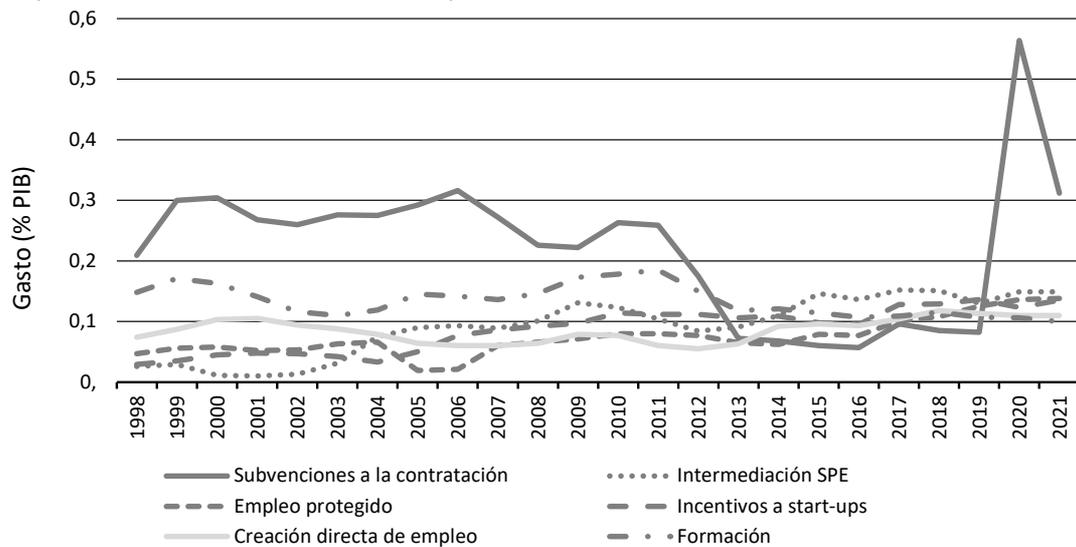
Desde entonces, los programas europeos han aportado importantes recursos para las PAE de los países miembros, que son quienes mantienen las competencias en políticas de empleo, a la vez que han impulsado medidas dirigidas a la activación de las personas perceptoras de prestaciones. Por ejemplo, en España se introdujo la renta activa de inserción (RAI) en el año 2000 como una prestación adicional para desempleados de larga duración. La RAI vino acompañada de la exigencia de firmar un "compromiso de actividad" por parte de la persona perceptora, por el que esta aceptaba participar en programas favorecedores de su inserción laboral. También se definió el concepto de "colocación adecuada", que la persona debería aceptar, de acuerdo con un itinerario personalizado de inserción definido junto con los orientadores de los SPE, para no perder la prestación. Estos requisitos se extendieron al conjunto de prestaciones por desempleo en 2002. Años después, la activación se plasmó en diversos programas dentro de los sucesivos planes nacionales de acción para el empleo y planes anuales de política de empleo, en el marco de las estrategias españolas de activación para el empleo 2014-2016 y 2017-2020, y la actual Estrategia Española de Apoyo al Empleo Activo 2021-2024.

A pesar de la amplia normativa, las sucesivas estrategias y los diversos planes, puede aventurarse que la activación no ha tenido éxito en nuestro país. Transcurrido un cuarto de siglo desde la Estrategia Europea de Empleo, ni los recursos dedicados a la activación han demostrado ser eficaces, ni se ha producido una verdadera modernización de los Servicios Públicos de Empleo. El gasto en políticas activas, como se ha observado anteriormente, no ha experimentado incrementos sustanciales, medido en proporción del PIB. Uno de los factores que ha dificultado estas estrategias es el reparto competencial existente, que ha mantenido la gestión de las prestaciones en manos del Servicio Público de Empleo Estatal, mientras se ha transferido la intermediación laboral a los SPE autonómicos. Esto ha dificultado enormemente la gestión y la coordinación⁹, ha reducido los incentivos para exigir el cumplimiento del com-

⁹ Sirva como ejemplo que, en 2018, el registro o la cartera de los distintos servicios proporcionados a la ciudadanía por los SPE recogía más de 80 medidas, aparentemente diferentes entre sí, aunque muchas de ellas tenían los mismos contenidos. Varias correspondían a acciones de una sola comunidad autónoma.

GRÁFICO 6

GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA, POR TIPOS DE MEDIDAS (PORCENTAJE DEL PIB, 1998-2021)



Medias anuales suavizadas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

promiso de actividad y ha contribuido al mantenimiento de unos SPE burocratizados y poco funcionales (Mato, 2011; Fernández Ramírez, 2015).

En el contexto de la descentralización autonómica de la parte correspondiente a intermediación laboral de los SPE, en la década de 2000, se aspiraba a que se produjese un cambio de modelo. Se trataba de pasar de la tradicional "gestión de colas" de desempleados a modelos proactivos, que aprovecharan de alguna manera las ventajas de conocer los mercados de trabajo locales, de la colaboración de los diversos actores, del establecimiento de redes de cooperación y de los avances en la gestión de la información (Álvarez Alonso, 2008). Dado que la proporción de contratos que pasan por los SPE (las llamadas tasas de penetración) sigue siendo muy reducida (del orden del 2 por ciento) y a falta de evaluaciones que indiquen lo contrario, una impresión muy extendida es que los SPE no han conseguido imbricarse en los mercados de trabajo locales. A ello ha contribuido la tradicional intermediación de tipo informal, especialmente entre la población más joven y con mayor formación

(Cueto y Suárez, 2018). Por consiguiente, no cabe sorprenderse de que la Ley 3/2023 de 28 de febrero, de Empleo, manifieste expresamente objetivos que ya se han convertido en clásicos, como son el impulso y mejora de las PAE, en coordinación con las comunidades autónomas, y la simplificación del sistema de protección por desempleo. Está por ver el efecto real que pueda tener esta nueva ley y la creación, a partir de la misma, de una nueva Agencia Española de Empleo¹⁰.

Si bien los SPE constituyen el centro que gestiona, canaliza y coordina las diversas PAE, es necesario prestar atención también al resto de políticas de este tipo que, como se apuntaba anteriormente, tienen características muy diversas. El gráfico 6 muestra la evolución reciente del gasto en los diversos tipos de PAE en España. Se observa que la política más utilizada en España ha sido la de subvenciones a la contratación. Hasta la reforma laboral de 2012, y de nuevo a partir de la pandemia, estas políti-

¹⁰ En relación con las expectativas sobre la citada Ley 3/2023, cabe comparar los análisis preliminares de García Díaz (2022) y Rojo Torrecilla (2023).

cas han destacado sobremanera sobre el resto. Este rasgo ayuda a entender el patrón apuntado anteriormente sobre la elevada participación de personas en PAE durante las fases de crecimiento económico. Las subvenciones a la contratación, junto con el empleo protegido, el apoyo a la creación de *start-ups* y la creación directa de empleo, constituyen programas cuya participación va unida al estatus de trabajador ocupado. Esto no ocurre para la participación en formación o en servicios de intermediación, en la que priman las personas desempleadas.

Sin embargo, el mayor problema viene dado porque las subvenciones a la contratación apenas producen efectos sobre el empleo agregado. Esto se debe a que la mayoría de los puestos de trabajo ocupados por las personas cuyo contrato se subvenciona, o bien ya existían, o se iban a crear igualmente en ausencia de la subvención. Los llamados efectos de inercia (el trabajador habría sido contratado igualmente), de sustitución y de desplazamiento (el trabajador sustituye a otra persona, o su actividad desplaza a otro negocio) explican que la utilización masiva de una figura como esta sea compatible con que dicha medida carezca de efectos significativos¹¹. Este resultado se refleja en numerosos estudios, tanto en meta-evaluaciones internacionales (Kluve, Card y Weber, 2010, 2015) como en investigaciones para España (Kugler, Jimeno y Hernanz, 2002; García Pérez y Rebollo, 2009; Arranz, García Serrano y Hernanz, 2013). Un problema adicional es que los contratos subvencionados apenas han contribuido a reducir la temporalidad en el empleo, a pesar de que este ha sido uno de sus objetivos más claros.

Dejando a un lado las subvenciones a la contratación, el resto de las PAE han experimentado incrementos progresivos de gasto, con excepción de la formación para el empleo. Con la formación ocurre algo similar a lo que se señalaba anteriormente para los SPE, es decir, que los sucesivos intentos de reforma no han conseguido mejorar su eficacia y efectividad (Cueto y Menéndez Sebastián, 2022). Esto es así a pesar de la retórica dominante, que reconoce la importancia de la formación como PAE y como factor de competitividad empresarial,

¹¹ La única circunstancia positiva es el apoyo al empleo de determinados colectivos desaventajados, pero a costa de otros, lo que resulta legítimo como objetivo de política.

lo que choca con que la gran mayoría de las empresas de menor tamaño no adviertan sobre la existencia de necesidades de formación. Pero la formación también es un instrumento de integración específico para colectivos con desventajas educativas y/o en riesgo de exclusión social. En este caso, la formación como PAE requiere una atención especial, al ir contra el hecho estilizado de que sean las personas con mayor nivel educativo quienes muestren una mayor tendencia a continuar formándose a lo largo de su vida activa¹².

La mayor o menor eficacia de cada tipo de política activa es una cuestión que recibe una atención creciente, aunque todavía insuficiente en España, en las investigaciones microeconómicas (Ramos, Suriñach y Artís, 2010; Malo y Cueto, 2015; AIReF, 2019, 2020; Cebrián, Cueto y Mato, 2021; Rebollo y García-Pérez, 2021; Arranz y García Serrano, 2022; Mato y Escudero, 2023). Los diversos resultados de estas evaluaciones o metaevaluaciones deberían tenerse en cuenta en los procesos de toma de decisiones sobre las PAE, cuyo diseño, por cierto, debería ir acompañado de procedimientos rigurosos de evaluación de impacto. Ello contribuiría a mejorar en uno de los dos rasgos que se desprenden con claridad de las evaluaciones disponibles, nacionales e internacionales. Se trata de la necesidad de mejorar el *targeting* de las medidas y programas, de forma que sus contenidos resulten adecuados a las necesidades de diferentes grupos dentro de la población activa y, muy especialmente, de la población desempleada (véase, por ejemplo, Felgueroso, García-Pérez y Jiménez-Martín, 2018). Por otra parte, las investigaciones macroeconómicas más recientes destacan la necesidad de que las políticas pasivas y activas se complementen. Esta es la conclusión más clara del trabajo ya citado de Destefanis, Fragetta y Ruggiero (2023), en el que se señala la existencia de una “interacción virtuosa” entre políticas activas y pasivas. Y ello viene a refrendar las conclusiones de la investigación de

¹² Un ejemplo de las tensiones que puede generar la escasez de mano de obra sobre el diseño y contenidos de las políticas formativas es la instrucción del Ministerio de Seguridad Social de junio de 2023, relativa al arraigo para la formación. Se trata de flexibilizar la autorización de residencia de personas en situación irregular en España durante más de dos años, quienes podrían obtener dicha autorización mediante cursos de formación sin un mínimo de horas –que antes eran 200– y sin necesidad de que sean presenciales (véase <https://elpais.com/economia/2023-06-13/escriva-aprueba-la-rebaja-de-los-requisitos-de-formacion-para-regularizar-a-extranjeros-y-que-cubran-vacantes.html>).

Pignatti y Van Belle (2018), que señalan cómo la interacción de las prestaciones contributivas por desempleo con todas y cada una de las PAE produce un impacto positivo, hasta el punto de que el gasto en prestaciones puede generar mejoras sobre el empleo y reducción de la tasa de paro, siempre que se lleve a cabo un esfuerzo suficiente en políticas activas.

5. CONCLUSIONES

La escasez de personal o de mano de obra se está convirtiendo en un problema en los mercados de trabajo de las economías avanzadas, la Unión Europea y España. A pesar de la complejidad de la medición de las vacantes y de la diferencia entre diversas fuentes de datos, el mantenimiento o incremento de las vacantes durante 2022 y el principio de 2023 permite separar este fenómeno de la explicación más sencilla, que lo vinculaba a las consecuencias de las disrupciones económicas derivadas de la pandemia por COVID-19. El aumento de vacantes en Europa antecede y también sucede a la pandemia.

Las causas de esta escasez son complejas y diversas. Entre ellas se han mencionado la precariedad laboral y los salarios insuficientes, las restricciones a las migraciones internacionales, el envejecimiento de la población y la reducción de las horas efectivas de trabajo de las personas ocupadas. Pero también existe la posibilidad de que las transiciones digital y verde estén demandando habilidades técnicas que, de no ser cubiertas, ralenticen esas mismas transiciones, manteniendo a la vez tasas de desempleo elevadas.

El elevado desempleo que caracteriza al mercado de trabajo en España, junto con las elevadas tasas de vacantes, pone de relieve que existen márgenes de mejora de eficiencia significativos, como se observa mediante las curvas de Beveridge. Por ello se han abordado las políticas de mercado de trabajo, mostrando que mientras el gasto y la participación en las políticas pasivas están directamente correlacionadas con la tasa de desempleo, no ocurre lo mismo con las políticas activas. El gasto en PAE apenas varía en el tiempo, y la participación en programas

activos tiende a aumentar cuando las tasas de desempleo son relativamente reducidas debido a la influencia de medidas que implican que sus participantes están ocupados.

La reforma y modernización de los SPE y de las políticas activas son temas recurrentes en España. La necesaria coordinación de políticas de prestaciones y participación en programas activos, de formación o de otro tipo, recuerda los impulsos hacia la “activación” iniciados a finales de los años 1990. El reparto competencial puede estar detrás de que ni la activación ni la modernización de los SPE haya sido satisfactoria. Con independencia de que la escasez de mano de obra y las vacantes sean cuestiones complejas, su reciente protagonismo hace que la coordinación de las políticas activas y pasivas de empleo y, muy especialmente, la reforma y modernización de los SPE y de las PAE, sean asignaturas pendientes que no pueden continuar posponiéndose. Las mejoras que puedan lograrse en este sentido contribuirían a que el mercado de trabajo combine el innegable carácter social que le atribuía Robert Solow con una mayor, y deseable, eficiencia económica.

BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ ALONSO, J. L. (2008). Un papel diferente del Servicio Público de Empleo. *Empleo Activo*, nº 3, pp. 20-29.

ÁLVAREZ DE TOLEDO, P., NÚÑEZ, F. y USABIAGA, C. (2008). La función de emparejamiento en el mercado de trabajo español. *Revista de Economía Aplicada*, vol. XVI, 48, pp. 5-35.

AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2019). *Evaluación Del Gasto Público 2018. Estudio Programa Políticas Activas de Empleo*.

AIREF, AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. (2020). *Evaluación Del Gasto Público 2019. Estudio Incentivos a La Contratación*.

ANDO, S., BALAKRISHNAN, R., GRUSS, B., HALLAERT, J. J., JIRASAVETAKUL, L. B. F., KIRABAEVA, K., KLEIN, N., LARIAU, A., QIAN LIU, L., MALACRINO, D., QU, H. y SOLOVYEVA, A. (2022). European labor markets and the Covid-19 pandemic: Fallout

and the path ahead. Departmental papers, Fondo Monetario Internacional, DP/2022/004.

ARCE, O., CONSOLO, A., DIAS DA SILVA, A. y MOHR, M. (2023). More jobs but fewer working hours. Blog del Banco Central Europeo, 7 de junio de 2023. <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/>

ARPAIA, A. y HALASZ, A. (2023). Short- and long-run determinants of labour shortages. *Quarterly Report on the Euro Area (QREA)*, vol. 22(1), pp. 17-30.

ARRANZ, J. M. y GARCÍA SERRANO, C. (2022). La evaluación del impacto de las políticas públicas: el caso de las políticas del mercado de trabajo. *Papeles de Economía Española*, 172, pp. 139-154. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/06/PEE_172_José-M.-ARRANZ.pdf

ARRANZ, J. M., GARCIA SERRANO, C. y HERNANZ, V. (2013). Active labour market policies in Spain: A macroeconomic evaluation. *International Labour Review*, 152(2), pp. 327-348.

BANCO DE ESPAÑA. (2023). Encuesta a las empresas españolas sobre la evolución de su actividad: primer trimestre de 2023. *Boletín Económico 2023/T1*, artículo 21.

BOONE, J. y VAN OURS, J. C. (2004). Effective active labour market policies. *IZA Discussion Paper*, 1335.

BÖRDÖS, K., CSILLAG, M. y SCHARLE, Á. (2016). What works on wage subsidies for young people: A review of issues, theory, policies and evidence. *Employment Working Paper*, 199. Ginebra, OIT. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_466538.pdf

BOSCÁ, J. E., DOMÉNECH, R., FERRI, J. y GARCÍA, J. R. (2017). Shifts in the Beveridge curve in Spain and their macroeconomic effects. *Revista de Economía Aplicada*, vol. XXV, 75, pp. 5-27.

BOVA, E., TOVAR JALLES, J. y KOLERUS, C. (2018). Shifting the Beveridge curve: What affects labor market matching? *International Labour Review*, 157(2), pp. 267-306.

CAUSA, O., ABENDSCHEIN, M., LUU, N., SOLDANI, E. y SORIOLO, C. (2022). The post-COVID-19 rise in labour shortages. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1721. Paris: OECD Publishing.

CEBRIÁN, I., CUETO, B. y MATO DÍAZ, F. J. (2021). La evaluación de impacto de las políticas activas de empleo en España: el deseo y la realidad. *Cuadernos Económicos de ICE*, 102, pp. 133-155. DOI: <https://doi.org/10.32796/cice.2021.102.7314>

COMISIÓN EUROPEA. (2021). Labour market and wage developments in Europe: Annual Review 2021. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

COMISIÓN EUROPEA. (2023). Employment and Social Developments in Europe. Addressing labour shortages and skills gaps in the EU. Annual Review 2023. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

CONSOLO, A. y DIAS DA SILVA, A. (2019). The euro area labour market through the lens of the Beveridge curve. *ECB Economic Bulletin*, Issue 4/2019.

CUETO, B. y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P. (2022). El sistema de formación de trabajadores y parados en el proceso de recualificación. En A. BLANCO, A. CHUECA, J. A. LÓPEZ-RUIZ y S. MORA (coords.), *Informe España 2022* (pp. 135-184). Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J. M. Martín Patino.

CUETO, B. y SUÁREZ, P. (2018). Un análisis del servicio público de empleo como método de búsqueda de trabajo. *Economiaz*, 93, pp. 60-77.

DESTEFANIS, S., FRAGETTA, M. y RUGGIERO, N. (2023). Active and passive labour-market policies: the outlook from the Beveridge curve. *Applied Economics*. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00036846.2022.2159010>

EICHHORST, W., KAUFMANN, O. y KONLE-SEIDL, R. (Eds.). (2008). *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Springer.

FELGUEROSO, F., GARCÍA-PÉREZ, J. I. y JIMÉNEZ-MARTÍN, S. (2018). *Perfilado Estadístico: Un Método Para Diseñar Políticas Activas de Empleo*. Fundación Ramón Areces. FEDEA.

FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M. (2015). La modernización del sistema nacional de empleo español: Un reto en ciernes. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 41, pp. 112-157.

GARCÍA DÍAZ, M. A. (2023). Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de empleo. *Apuntes FEDEA* 2022/30.

GARCÍA PÉREZ, J. I. y REBOLLO SANZ, Y. F. (2009). The use of permanent contracts across Spanish regions: Do regional wage subsidies work? *Investigaciones Económicas*, Vol. 33(1), pp. 97-130.

GITTLEMAN, M. (2022). The 'Great Resignation' in Perspective. *Monthly Labor Review*, julio 2022, pp. 1-9.

HUERTA, E. y GARCÍA OLAVERRI, C. (2023). Competitividad empresarial y reparto de rentas: asignaturas pendientes. *Panorama Social* N° 37.

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

KLUVE, J., CARD, D. y WEBER, A. (2015). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *IZA Discussion Paper* N° 9236.

KUGLER, A., JIMENO, J. F. y HERNANZ, V. (2002). Employment consequences of restrictive permanent contracts: Evidence from Spanish labor market reforms. *Discussion Paper*, No. 657, Institute for the Study of Labor. Bonn, IZA.

MAHAND, T. y CALDWELL, C. (2023). Quiet Quitting: Causes and Opportunities. *Business and Management Research*, Vol. 12, pp. 9-19.

MALO, M. A. (2018). Finding proactive features in labour market policies: A reflection based on the evidence. *ILO Future of Work research paper series*, 8.

MALO, M. A. y CUETO, B. (2015). El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España. *Documentación social*, 178, pp. 105-120.

MARCHANTE, A. J., ORTEGA, B. y PAGÁN, R. (2006). Determinants of skills shortages and hard-to-fill vacancies in the hospitality sector. *Tourism Management*, 27(5), pp. 791-802.

MATO DÍAZ, F. J. (2011). Spain: a fragmented unemployment protection system in a segmented labour market (1990-2010). En J. CLASEN y D. CLEGG (Dir.) *Regulating the risk of unemployment: National adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. (pp. 164-186). Oxford University Press.

MATO DÍAZ, F. J. y ESCUDERO CASTILLO, I. (2023). Lost in Transition? Young Graduates' Employment After Internships in Public and Private Organisations. *The Journal of Youth Studies*. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13676261.2023.2201420>

OSUNA, V. y GARCÍA PÉREZ, J. I. (2022). Temporary layoffs, short-time work and COVID-19: the case of a dual labour market. *Applied Economic Analysis*, Vol. 30(90), pp. 248-262.

PIGNATTI, C. y VAN BELLE, E. (2018). Better together: Active and passive labour market policies in developed and developing economies. *ILO Working Paper*, N° 37.

RAMOS, R., SURIÑACH, J. y ARTÍS, M. (2010). ¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España? Algunos elementos para la reflexión. *Papeles de Economía Española*, 124, pp. 281-300. https://www.funecas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/124art19.pdf

REBOLLO-SANZ, Y. F. y GARCÍA PÉREZ, J. I. (2021). Evaluación de impacto de políticas activas de empleo para para colectivos de difícil inserción laboral. *Documento de trabajo de Fedea*, N° 2021-32). <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/11/FPP2021-11.pdf>

ROJO TORRECILLA, E. (2023). Una política de empleo adecuada para los cambios en las relaciones laborales del siglo XXI: Estudio de la Ley

3/2023 de 28 de febrero, de Empleo. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 6, pp. 14-45.

SOLOW, R. (1992). *El mercado de trabajo como institución social*. Madrid: Alianza Editorial. Madrid. 128p.

UGT. (2022). ¿Gran dimisión? No, precariedad excluyente. Radiografía de las vacantes de empleo en España. Servicio de estudios de UGT, *Análisis y contextos* nº 39.

VILA, J. E., GÓMEZ, Y., MARTÍNEZ, J. y FERRI, J. L. C. (2020). Evaluación de políticas públicas con métodos cuasi-experimentales: una aplicación a las políticas activas de empleo en la Comunidad Valenciana. *Cuadernos económicos de ICE*, 99, pp. 11-24.

ZWYSEN, W. (2023). Labour shortages – turning away from bad Jobs. ETUI Policy Brief 2023.03.