

Fedea Policy Papers - 2015/01

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO: UNA PANORÁMICA

Sara de la Rica (Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y FEDEA)

fedea

Índice:

1. Introducción
2. Tipos de Políticas Activas de Empleo
3. Evaluación de Políticas Activas de Empleo:
 - 3.1. Elementos de la Evaluación de Políticas Activas
 - 3.2. Metodología y datos – Estrategias de Evaluación.
 - 3.3. Efectos Indirectos de las Políticas Activas de Empleo.
 - 3.4. El Coste de las Políticas Activas de Empleo
4. Políticas Activas de Empleo en una selección de Países Europeos
5. Políticas Activas de Empleo en España.
6. La efectividad de los tipos de Políticas Activas de empleo: Evidencia Empírica
7. Mirando al Futuro: Políticas Activas de empleo en España.
8. Reflexiones Finales.
9. Referencias Bibliográficas.

1. Introducción

La provisión de formación, subsidios salariales y asistencia en la búsqueda de empleo para los desempleados han sido actividades que han formado parte de las políticas públicas de los Estados Modernos de Bienestar durante las últimas tres décadas. Estas políticas públicas no son exclusivas de los países europeos, pero sí se puede afirmar que desde mediados de los 90 Europa lidera la implantación de estas actividades si este liderato se mide en términos del esfuerzo que realiza en términos de gasto público. Otros países anglosajones, como Canadá, Australia o Estados Unidos disponen también de este tipo de actividades desde hace más de tres décadas, pero lo cierto es que el gasto público que estos países realizan es muy inferior a lo que desde mediados de los 90 se viene realizando en muchos países Europeos. Se podría decir, por tanto, que las Políticas Activas de Empleo, desde mediados de los 90, son una preocupación sobre todo para la Unión Europea.

De hecho, se podría afirmar que es a partir del “Job Summit” de Luxemburgo de 1997 cuando las políticas de empleo se convierten en un pilar fundamental de la Unión Europea a través de la Estrategia Europea de Empleo (European Employment Strategy – EES). El lanzamiento de la Estrategia de Empleo tiene un precedente importante con la publicación del “Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo”, que publica en 1993 la *Comisión Delors*. Este documento, entre otros aspectos, destaca la necesidad de desarrollar políticas de activación y flexibilización del empleo para aumentar el potencial de crecimiento de los países europeos.

Basándose en este libro blanco, y tras varios años de ir perfilando y precisando medidas para potenciar el crecimiento del empleo, no sólo en cantidad, sino también en calidad, en Noviembre de 1997, el Consejo Europeo, en su reunión en Luxemburgo, establece objetivos explícitos a alcanzar por los estados miembros en cuanto a la promoción del empleo.

Dichos acuerdos quedaron reflejados en el Tratado de Amsterdam, y los objetivos con respecto al empleo quedan agrupados en cuatro grandes pilares, a saber:

- Aumento de la empleabilidad de los trabajadores.
- Desarrollo de una cultura del emprendimiento y creación de empleo.
- Aumento de la adaptabilidad de los trabajadores a las empresas.
- Mejora en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

El objetivo fundamental de estos cuatro pilares no es otro que el de impulsar un cambio hacia una mejor adaptabilidad de los trabajadores ante posibles cambios, así como hacia la rápida recuperación de los parados para el mercado de trabajo.

La Estrategia Europea de Empleo da un nuevo impulso en términos de concreción de objetivos con la cumbre Europea de Lisboa, en 2000, donde se precisan objetivos concretos a conseguir a largo plazo en términos de tasas de empleo. En concreto, se precisa el objetivo de conseguir, en el plazo de 10 años – es decir, para 2010, una tasa de empleo (entre los individuos entre 15-65 años) del 70% para los varones y del 60% para las mujeres. Además de estos objetivos cuantitativos, se añaden, en 2001, varios objetivos de empleo con una orientación más basada en la calidad del mismo. En particular, entre estos objetivos, destacan aspectos como la mejora de la calidad del empleo, la necesidad de desarrollar procesos de aprendizaje a lo largo de la vida, de integrar a todos los agentes sociales en estos procesos, y finalmente, la necesidad de desarrollar indicadores sociales.

En 2002, el Consejo Europeo, reunido en Barcelona, destaca explícitamente la necesidad de avanzar hacia “Políticas Activas de Empleo: Más y Mejores Trabajos”.

A partir de ese momento, el término de Políticas Activas ha sido sin duda parte de la agenda permanente de la Estrategia de Empleo Europea, pero lo cierto es que su puesta en práctica en cada uno de los países miembros ha sido muy desigual, no sólo en términos de intensidad de las mismas, sino también en cuanto a tipología de las mismas y resultados. En la sección 3 resumiré algunos de los ejemplos más notables. Previamente, en la sección 2, definiré los diferentes tipos de Políticas Activas existentes.

2. Tipos de Políticas Activas

Las Políticas Activas se enmarcan en cuatro grandes grupos:

- a. Formación de trabajadores en activo y parados.
- b. Programas de incentivos para el sector privado.
- c. Programas directos de empleo en el sector público.
- d. Servicios de seguimiento y control.

Se describe a continuación en qué consiste cada uno de estos grandes grupos de Políticas Activas:

- a. **Formación:** Este bloque de programas abarca medidas como formación para los desempleados (reglada o no), formación en el empleo, y experiencia laboral. Entre la formación para los desempleados, se incluye desde la formación de capital humano más general, como idiomas, uso de TICs, u otra formación básica para los poco cualificados, como formación más especializada, bien sea mediante el aprendizaje de programas de ordenador avanzados u otras técnicas necesarias

para adaptar al trabajador a las nuevas tecnologías. La idea subyacente de los programas de Formación no es otra que el aumento constante de la productividad del trabajador mediante la actualización permanente de su capital humano. Constituye una medida tradicional y típicamente utilizada en numerosos países europeos.

- b. **Programas de incentivos para el sector privado:** Este tipo de medidas engloba todas aquellas dirigidas a incentivar la contratación de trabajadores en el sector privado o bien a evitar despidos. Entre éstas, la más habitual consiste en los subsidios salariales dirigidos a los empresarios (mediante rebajas en las cotizaciones a la Seguridad Social). En este apartado también se incluyen las ayudas que se otorgan a trabajadores cuando emprenden un nuevo negocio, ayudas que pueden reflejarse en descuentos en sus cotizaciones, o en ayudas financieras para comenzar el negocio, o incluso en labores de asesoramiento en la etapa inicial del nuevo empleo.
- c. **Programas directos de empleo del sector público:** Estas medidas se centran en la creación directa de trabajos en el sector público u otras actividades que producen bienes o servicios públicos. En general, estos programas van dirigidos a las personas con notables dificultades de inserción con el fin de mantenerlos en contacto con el mercado de trabajo.
- d. **Servicios de Orientación y Seguimiento:** Este tipo de Políticas Activas engloban todas aquellas medidas dirigidas a mejorar la eficiencia en la búsqueda de empleo. No se trata únicamente de medidas de asesoramiento, sino que se monitoriza la eficiencia en la búsqueda de empleo e incluso se incluyen sanciones (normalmente la retirada del subsidio de desempleo) si se comprueba que los desempleados no están realizando adecuadamente su tarea de búsqueda de empleo, o no aceptan trabajos que en principio son adecuados a las capacidades del trabajador.

Este tipo de medidas son el ejemplo típico de la combinación de políticas activas y pasivas, de modo que los individuos disfruten de rentas mientras buscan un empleo, pero sin que la búsqueda de empleo se resienta, que es lo que la evidencia demuestra que sucede cuando se aplican políticas pasivas de empleo y la búsqueda de empleo no se monitoriza adecuadamente.

3. Evaluación de Políticas Activas¹

Dado que la implementación de Políticas Activas de Empleo supone un coste nada despreciable, es fundamental que los programas destinados a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores estén sujetos a evaluación continua. Algunos programas pueden resultar muy alentadores sobre el papel, pero con pobres resultados en la práctica. Dado el carácter cuasi-experimental de muchos de los programas, la práctica habitual de la evaluación de los mismos resulta imprescindible para avanzar en el diseño de estas políticas de un modo eficaz.

En esta sección se describen los aspectos más importantes sobre la evaluación de las políticas activas de empleo, fundamentalmente aquellas dirigidas a los trabajadores que se encuentran en situación de desempleo.

3.1. Elementos fundamentales de la evaluación de Políticas Activas

Existen varios elementos que son fundamentales para la adecuada evaluación de cualquier programa dirigido a los desempleados:

- En primer lugar, es fundamental definir bien cuál es el objetivo del programa, y en consecuencia, **definir y medir adecuadamente el resultado**. Es imprescindible definir qué se entiende por “éxito” de una determinada política activa de empleo, y esto depende del objetivo preciso del programa, así como del colectivo preciso al que va dirigido.

Dado que en general, nos centramos en trabajadores desempleados, y el objetivo es que recuperen un empleo a la mayor celeridad posible, el resultado habitualmente utilizado en la evaluación de estas políticas es que una determinada política se define como “exitosa” si ha conseguido emplear al trabajador, y “no exitosa” si no lo ha conseguido. Esto, sin embargo, puede matizarse en muchas direcciones, desde el tiempo que debe pasar desde el final de la intervención de una determinada medida hasta el nuevo empleo, hasta el análisis de atributos del empleo encontrado - número de horas de trabajo, estabilidad/precariedad en el empleo, salario, etc. En cada caso, será necesario definir el resultado del programa, y si los datos lo permiten, matizar en términos cualitativos el resultado del mismo, lo que sin duda enriquece la evaluación de la medida.

- En segundo lugar, para evaluar adecuadamente el éxito o fracaso de una medida de política activa, lo ideal sería observar al individuo que ha participado en

¹ Kluve et al (2007) ofrece una panorámica muy didáctica sobre la Evaluación de Políticas Activas en Europa. Gran parte de esta sección está inspirada en él.

dicha medida en dos situaciones: Una, en la que el individuo participa en el programa y se observa su situación laboral antes y después de la intervención. Y la segunda, observar la trayectoria laboral de ese mismo individuo, si la intervención no hubiera tenido lugar. La simple comparación de ambas situaciones nos daría una medida muy precisa de la eficacia del programa implementado. Sin embargo, por desgracia, una de las dos situaciones no es observable, dado que cada persona o bien ha realizado una determinada intervención o no la ha realizado. Esto complica notablemente la tarea de la evaluación porque dificulta la identificación de la misma y obliga a los investigadores a tratar de construir lo que denominamos situaciones “**contrafactuales**”, que tratan de replicar, de la mejor manera posible, lo que hubiera sucedido al individuo si no hubiera realizado una determinada intervención. Para la construcción de estas situaciones contrafactuales, es imprescindible contar con individuos que no han realizado la intervención pero que son *lo más parecidos posibles* a aquellos que la han realizado. Estos individuos son los que forman parte de lo que en evaluación de políticas se denomina “grupo de control”, frente al “grupo de tratamiento”, que lo conforma el colectivo de individuos objeto de la intervención. La metodología habitual de la evaluación de políticas activas consiste en la comparación de las trayectorias laborales de los individuos del grupo de tratamiento frente a los del grupo de control. Esta comparación consiste en la aplicación de técnicas determinadas que fundamentalmente dependen de la calidad de los datos de los que se dispone. En la siguiente sección se apreciará con mayor nitidez la necesidad de una buena calidad de datos para la adecuada comparación de ambos grupos de individuos.

3.2. Metodología y datos – Estrategias de Evaluación

Como posiblemente ya se ha apreciado en la sección anterior, la disponibilidad de un grupo de control adecuado es fundamental para una correcta evaluación de políticas. En este sentido, existen dos tipos de estrategias que se han llevado a cabo para la evaluación de políticas activas de empleo:

3.2.1. **Estudios experimentales:** En los estudios experimentales, partiendo de un colectivo para el cual un determinado programa podría ser implementado (por ejemplo, individuos desempleados que se ofrecen a participar en un programa determinado) se asigna de modo completamente **aleatorio** a individuos al grupo de tratamiento y al grupo de control. Es decir, de modo aleatorio a una parte de un colectivo de parados que cumplen determinados requisitos y que se han ofrecido para participar en determinado programa se les escoge para participar en el mismo (un curso de formación, asesoramiento y monitorización, etc.) y al resto no se les ofrece ninguna medida concreta. Tras la intervención y transcurrido un cierto tiempo, se comparan las situaciones laborales de ambos tipos de desempleados. Una vez controladas diferencias observables entre ellos, se puede evaluar de modo

relativamente preciso el impacto de la intervención realizada. Los requisitos necesarios para una correcta evaluación de un programa de este tipo serían la disponibilidad de datos longitudinales demográficos y laborales de cada uno de los individuos tanto pertenecientes al grupo de control como al de tratamiento (antes, durante y después del tratamiento) de modo que puedan controlarse posibles diferencias demográficas y sea posible, de este modo, **identificar** adecuadamente el impacto del programa que está siendo sujeto a evaluación.

El problema fundamental al que se enfrentan este tipo de estudios es que son la excepción más que la norma. La aleatorización en la designación de un programa, si bien es muy positiva desde el punto técnico para la evaluación, no es fácilmente implementable para los responsables de políticas de empleo, que tienden más a ofrecer determinados programas a todos aquellos que cumplan los requisitos exigibles para participar. Este tipo de “restricciones” nos lleva a una segunda estrategia, que se basa en estudios observacionales.

3.2.2. **Estudios observacionales:** En evaluaciones donde se dispone de datos observacionales (y no experimentales), los datos de los que se dispone para proceder a la evaluación de un programa determinado proceden de individuos que bien participaron en el programa sujeto a evaluación o bien no participaron, pero la decisión de participación está fuera del control del evaluador y depende en general de la decisión individual de los desempleados que cumplen los requisitos de participación. Con este tipo de estudios, el problema al que se enfrenta el evaluador se denomina “sesgo de selección” entre el grupo de tratamiento (los que participaron) y el grupo de control (los que decidieron no participar) ya que las razones que llevaron a unos individuos a participar en el programa y a otros a no participar puede claramente condicionar los resultados del mismo, y en consecuencia “sesgar” la evaluación del programa. Si bien existe bastante consenso en que la aleatorización en los estudios experimentales permite **identificar** adecuadamente el impacto del programa, con estudios observacionales, la identificación requiere de supuestos necesarios que justifiquen la validez de la evaluación. Estos supuestos dependen enormemente del tipo de datos de los que se disponga. Claramente, a mayor riqueza de los mismos, menores son los supuestos necesarios para identificar el impacto del programa y en consecuencia, mayor validez tendrá la evaluación y en consecuencia, su resultado. Describiremos a continuación las estrategias más comúnmente utilizadas para la evaluación de políticas activas junto con los datos necesarios en cada caso:

- a) **“Emparejamientos exactos” (matching):** Supongamos que disponemos de datos longitudinales sobre variables demográficas y laborales de parados que han participado en un determinado programa y de otros que no han participado. Tratamos de emparejar a individuos del grupo de tratamiento con aquellos del

grupo de control que son muy parecidos en términos de sus variables observables (demográficas y laborales). Para estos individuos “emparejados”, comparamos su trayectoria laboral. El supuesto de identificación que se hace es que, una vez controlados los factores observables, la decisión de participación en el programa es independiente de cualquier determinante no observable del resultado post-intervención. Con esta técnica, está claro que a mayor riqueza de determinantes observables, menor es la importancia del supuesto de identificación.

b) Comparaciones individuales Antes-Después de una intervención

Otro método alternativo de evaluación, que no requiere de la presencia de un grupo de control, consiste en la comparación de la variable resultado para el grupo de tratamiento en un momento pre-tratamiento con el momento post-tratamiento. En principio, la presencia de datos longitudinales sobre los individuos facilita este método de evaluación, pero en algunos casos, el uso de muestras de sección cruzada repetidas en el tiempo también podrían servir para este tipo de evaluación. El supuesto identificador que requiere este método consiste en suponer que la media poblacional de la variable resultado del grupo de tratamiento en el momento post-tratamiento coincide con la que estos individuos hubieran obtenido en el momento pre-tratamiento si éste no se hubiera producido. Bajo este supuesto, cualquier cambio se atribuye al tratamiento en sí.

El inconveniente que este método presenta es que si el tratamiento ha sido realizado en un momento en el que por cualquier circunstancia la variable resultado está sujeta a oscilaciones, entonces el impacto estimado del resultado podría verse sesgado por estas oscilaciones.

Este método podría ser también utilizado en ausencia de datos individuales longitudinales, pero con datos de sección cruzada repetidos en el tiempo. En este caso, las medias poblacionales de los resultados observados para los no participantes reemplazarían a la media poblacional de los factores no observables de los participantes.

c) Estimación Diferencia-en-Diferencias (DD)

Un método de evaluación alternativo que no requiere necesariamente de datos longitudinales individuales consiste en la comparación de los cambios ocurridos en la media (agregada) de la variable resultado a medir en dos momentos de tiempo, el pre-tratamiento (t_0) y el post-tratamiento (t_1) para dos colectivos, el grupo de tratamiento y el de control. El supuesto necesario para identificar adecuadamente el impacto del tratamiento consiste en asumir que en un contexto de no-intervención, el cambio medio (poblacional) del resultado entre los no participantes

entre t_1 y t_0 es el mismo (condicionado a un conjunto de variables observables X) que el experimentado por los participantes en la intervención. Bajo este supuesto, las diferencias en el cambio observado entre ambos colectivos en los momentos post y pre-tratamiento deben ser causadas por el tratamiento.

Esta estrategia no sería válida si la participación en un determinado programa depende de factores no observables. La principal ventaja de este método de evaluación es la menor exigencia en términos de disponibilidad de datos, ya que el método utiliza medias agregadas poblacionales y ni siquiera precisa de datos longitudinales de los individuos.

3.3. Efectos Indirectos de las Políticas Activas de Empleo

Un aspecto que no ha sido tratado hasta ahora, y que es ignorado por la mayoría de las estrategias de evaluación comentadas, es la posible existencia de efectos indirectos en las políticas activas de empleo. Estos efectos indirectos son potencialmente relevantes sobre todo en dos de los cuatro tipos de políticas activas descritas, a saber, la formación de parados y los subsidios al sector privado.

Al evaluar estas políticas, el resultado en general se mide en términos de empleabilidad de los parados tras la medida implementada. Sin embargo, en general, no se tiene en cuenta que su empleabilidad puede afectar a que otros trabajadores se vean negativamente afectados. Calmfors (1994) resume los efectos indirectos de las políticas activas de empleo. Los tres tipos de efectos más importantes son los siguientes:

- a. **Efectos de desplazamiento (*displacement effects*):** Se producen cuando los trabajos creados por un determinado programa se crean a expensas de otros que quizá se hubieran creado. Esto perjudica claramente a parados no participantes en un programa determinado, bien de formación o bien de subsidios a la contratación en el sector privado. Si estos efectos de desplazamiento no son tenidos en cuenta, se puede sobreestimar claramente el impacto de las medidas adoptadas. Algunos de los trabajos dirigidos a la estimación de estos efectos indirectos² encuentran un efecto de desplazamiento muy significativo al utilizar un modelo de equilibrio general en el que este efecto de desplazamiento se incluye.

- b. **Efectos de “Peso Muerto” (*deadweight effects*):** Estos efectos se producen principalmente en los programas de subsidios al sector privado. Tienen lugar cuando se ofrecen subsidios a contrataciones que hubieran tenido lugar también

² Véase Forslund y Krueger (1997), Davidson y Woodbury (1993) y Heckman, Lochner y Taber (1997), entre otros.

en ausencia del subsidio. Si este “peso muerto” no se tiene en cuenta, se sobreestima claramente el impacto positivo de la política de ayudas a la contratación en el sector privado. Para poder medir la importancia de estos efectos de “peso muerto” sería necesario observar el contrafactual, es decir, el comportamiento en términos de contratación de las empresas que han utilizado el programa en ausencia del mismo. Dado que sólo una de las dos posibles situaciones es observable, habría que recurrir a estimar el contrafactual para aproximar la importancia de estos efectos, recurriendo a algunos de los procedimientos ya descritos anteriormente.

- c. **Efectos de sustitución (substitution effects):** Al incentivar empleos para determinadas categorías de trabajadores, otros empleos se ven negativamente afectados dado que sus costes relativos aumentan con respecto a los primeros. Las empresas tendrán incentivos a sustituir empleos cuyo coste relativo ha aumentado (empleos no afectados por ayudas) por otros cuyo coste relativo ha disminuido.

Aunque la existencia de estas externalidades negativas se ha documentado a nivel teórico en varios estudios previos (véase Johnson (1979) y más recientemente Van der Linden (2005) y Cahuc and Le Barbanchon (2010)), lo cierto es que la evidencia empírica es escasa y además ambigua. Por ejemplo, Blundell et al (2004) no encuentran efectos indirectos derivados de una intervención realizada con jóvenes desempleados en el Reino Unido, mientras que Gautier et al (2011) sí parecen encontrar efectos desplazamiento derivados de una intervención de asistencia en la búsqueda de empleo realizada con jóvenes daneses. Crepon et al (2012) analizan los efectos indirectos de desplazamiento provocados por una intervención de asistencia a la búsqueda de empleo en Francia y sí parecen documentar la existencia de estas externalidades negativas sobre todo en áreas donde la demanda de empleo es escasa.

La posible existencia de externalidades negativas es de enorme importancia en la evaluación de este tipo de políticas, dado que aunque los efectos directos sobre los individuos tratados en estas intervenciones sí parecen ser positivos, el hecho de que el efecto neto en la sociedad pueda ser nulo o casi nulo por la existencia de estos efectos indirectos debe inducirnos a reflexionar sobre la utilidad real de estas políticas.

3.4. El Coste de las Políticas Activas de Empleo

Desde un punto de vista económico, el resultado de las políticas activas no debe medirse exclusivamente en términos de la empleabilidad de los parados, sino que es preciso también tener en cuenta el coste de implementación de las políticas, o más precisamente, la relación coste-beneficio de las mismas.

La tabla 1 refleja el gasto de numerosos países en Políticas Activas de Empleo como porcentaje del PIB en 2011³.

Tabla 1: Gasto Público en Políticas Activas de Empleo en % de PIB - 2011

	Total	Intermediación	Formación	Incentivos al empleo privado	Creación directa de empleo público	Inserción de grupos con dificultades
Dinamarca	2.26	0.67	0.50	0.40	0.00	0.69
Bélgica	1.59	0.21	0.15	0.72	0.37	0.14
Países Bajos						
Bajos	1.10	0.41	0.13	0.01	0.11	0.44
Suecia	1.09	0.29	0.08	0.47	0.00	0.25
Finlandia	1.01	0.17	0.51	0.14	0.09	0.10
Francia	0.93	0.25	0.36	0.11	0.14	0.07
España	0.88	0.15	0.20	0.37	0.08	0.08
Alemania	0.79	0.34	0.26	0.13	0.03	0.03
Austria	0.75	0.18	0.45	0.04	0.05	0.03
Portugal	0.59	0.14	0.32	0.10	0.01	0.02
Italia	0.42	0.11	0.14	0.16	0.01	0.00
OCDE	0.58	0.14	0.15	0.14	0.06	0.10
Estados Unidos						
Unidos	0.13	0.04	0.04	0.01	0.01	0.03

Fuente: OCDE y Observatorio Económico de Andalucía (2014)

Al comparar los diferentes países en 2011, que son los datos más recientes de los que disponemos, destaca Dinamarca como aquella que dedica el mayor porcentaje del PIB a las Políticas Activas – el 2,3%, seguida de Bélgica (1,6%), Holanda (1,1%), Suecia (1,1%) y Finlandia (1%). Por el otro lado, los países europeos que menos gasto realizan como porcentaje de su PIB a estas medidas son Estonia, la República Checa y Hungría, que dedican menos del 0,5%. España dedicó en 2011 el 0,9%, porcentaje similar al utilizado por Francia y Alemania. Las siguientes secciones señalarán sin embargo que el tipo de medidas implementadas en los diferentes países europeos son de muy diversa índole.

Por otra parte, el coste de implementación de los diversos tipos de políticas activas difiere notablemente. Mientras que los cursos de formación requieren dotaciones fuertes de fondos, otras medidas, como asesoramiento y orientación son mucho menos exigentes desde el punto de vista de su coste.

Si bien en la mayoría de los análisis en los que se evalúa la efectividad de las diferentes Políticas Activas de Empleo no se tiene en cuenta su coste explícitamente, al menos sí es preciso hacer notar que al comparar la efectividad de las mismas, es preciso valorar no solo las diferencias en los resultados, sino también las diferencias en el coste de implantación.

³ Más información en: OECD (2013).

4. Políticas Activas de Empleo en una selección de países Europeos

En esta sección se describen los programas de Políticas Activas llevados a cabo por algunos de los países más involucrados en las mismas. Se han seleccionado dos países nórdicos, como Dinamarca y Suecia, como paradigmas del uso de estos programas de incentivación a parados, Holanda por la tradición en la implementación de estos tipos de programas así como por las transformaciones que ha experimentado en materia de Políticas Activas, y Francia debido a que es el país del Sur de Europa que mayor gasto en términos de PIB realiza en este tipo de programas. Con esta selección, si bien no se pretende un análisis exhaustivo de los diferentes programas en cada uno de los países europeos, sí se ofrece una idea precisa del tipo de programas implementados, así como del éxito obtenido, en los países que en mayor medida se han involucrado en estas medidas de activación de parados⁴.

4.1. Dinamarca:

Dinamarca es uno de los países que se caracterizan por tener implementado el paradigma laboral denominado “*flexiseguridad*”, que se caracteriza por promover mercados de trabajo flexibles (con bajos costes de contratación y despido), y en consecuencia, con alta rotación laboral, pero con un fuerte sustento de protección social a los trabajadores. Esta protección social se plasma fundamentalmente en políticas pasivas generosas a quienes han perdido su empleo (subsidios de desempleo generosos) combinadas con fuertes políticas de activación de los trabajadores (políticas activas de empleo), fundamentalmente a los desempleados para que vuelvan al empleo en el mínimo tiempo posible.

Dado que todo trabajador, al perder su trabajo, recibe una renta como subsidio de desempleo, las políticas activas de empleo están diseñadas para que el tiempo que los individuos están desempleados sea mínimo. De hecho, tras unos meses en el desempleo, todo trabajador está “obligado” a participar en medidas de activación – que pueden consistir en formación o asesoramiento. Por otra parte, existe una interrelación entre las políticas pasivas (subsidio de desempleo) y las políticas activas, de modo que tras el periodo de formación y/o asesoramiento, a partir de 1994 todo trabajador debe demostrar su esfuerzo en la búsqueda activa de empleo si quiere seguir percibiendo el subsidio.

En la actualidad, a los beneficiarios de un subsidio de desempleo menores de 30 años de edad se les tiene que ofrecer (y ellos deben aceptar) algún tipo de política activa de empleo en los tres meses siguientes al cobro del primer mes de subsidio. Y

⁴ Kluve et al (2007) ofrece un resumen de las Políticas Activas llevadas a cabo también en otros países como Austria, Alemania, Italia, Polonia y Reino Unido.

dispondrán de medidas de activación (formación y asesoramiento) más o menos continuada hasta que recobren un empleo. Para los mayores de 30 años, este período se amplía a 12 meses tras el cobro del primer mes de subsidio. El tipo de política activa que cada trabajador desempleado debe recibir lo deciden trabajadores sociales (case workers), especialmente dedicados a estas tareas de activación.

El uso de las Políticas Activas de Empleo está muy extendido en Dinamarca. En 1994, alrededor del 20% de los parados participaba en este tipo de medidas, porcentaje que aumentó hasta el 40% hacia 2002 (coincidiendo con un periodo de recesión) para descender ligeramente a partir de entonces. La distribución de los trabajadores según el tipo de política activa aplicada es como sigue: El 45% participa en programas de formación, el 36% participa en programas en los que las empresas contratantes reciben subsidios a la contratación, y el resto, casi un 20%, participa en programas de orientación y ayudas al emprendimiento.

Este uso extensivo tiene su correspondencia en el coste de estas políticas – alcanzando el 2% del PIB al comienzo de la recesión actual, el más alto de todos los países europeos.

Dada la importancia de las Políticas Activas en Dinamarca, tanto en términos de magnitud como de coste, y dada la disponibilidad de buenos datos, existen numerosos trabajos de evaluación de diferentes programas de Políticas Activas. Si bien el objetivo de este trabajo no es ofrecer una descripción detallada de todos estos trabajos⁵, sí parece evidente que ni los programas de formación ni los subsidios a las empresas privadas tienen un impacto positivo claro en la disminución del tiempo de desempleo de los trabajadores. Sin embargo, un trabajo muy reciente, (véase Van den Berg et al (2014)), que analiza el impacto de la monitorización y asesoramiento de los trabajadores desempleados sobre la búsqueda efectiva de empleo en Dinamarca sí encuentra evidencia clara de los efectos positivos de estas medidas. En particular, observa que la intensificación de la monitorización y del asesoramiento mediante el aumento del número de reuniones/contactos entre los trabajadores sociales (encargados de la activación) y los desempleados provoca una disminución en media de alrededor de un 20% en el período de desempleo.

4.2. Suecia:

Suecia dedica alrededor del 1,1% del PIB a las Políticas Activas de Empleo. Como describe la Tabla 1, en 2011, los incentivos al empleo emplean el 47% de estos fondos. La intermediación alcanza el 29% del total mientras que la inserción de grupos

⁵ Véase el capítulo 4 de Kluge et al (2007) para más información sobre los diferentes estudios realizados para Dinamarca.

con especiales dificultades utiliza el 25% del total. La proporción de los fondos utilizados para la formación de desempleados es en 2011 sólo el 8%, muy pequeña comparada con su incidencia algunos años atrás, y en parte se debe a que diversas evaluaciones mostraron su falta de eficacia y enorme coste, lo que les llevó a reconsiderar los programas de Políticas Activas y redirigirlos más hacia los incentivos al empleo y hacia la inserción de grupos con dificultades especiales.

Con respecto a los incentivos al empleo, se centran, especialmente desde mediados de los 90, en subsidios al empleo para los desempleados de larga duración, subsidios que alcanzaban el 50% de los costes laborales durante un período máximo de 6 meses. También existen programas de incentivación al empleo para desempleados que deseen comenzar sus propios negocios, o incluso para personas que en riesgo de pérdida de empleo, se plantean emprender su propio negocio. La evaluación de algunos de estos programas ha mostrado su eficacia para la recolocación de desempleados de larga duración. La eficacia es mayor para los parados que trabajan en empresas bajo subsidios que los subsidios otorgados a los desempleados para que emprendan sus propios negocios.

Con respecto a programas dirigidos a la inserción de grupos con especiales dificultades, destaca la Iniciativa por la Educación de los Adultos, implementada en los 90. Los programas educativos están dirigidos a adultos (empleados o desempleados) con bajos niveles educativos y consisten en el aprendizaje de competencias generales como el Sueco, el Inglés o las matemáticas, y desde mediados de los 90, se añade el aprendizaje de técnicas básicas de ordenador. Todos los municipios participan en estos programas, que son gratis para los participantes. Algunos estudios, como Albrecht et al (2005) analiza la eficacia de este tipo de formación y confirma el impacto positivo de la misma en la empleabilidad de los trabajadores, particularmente para los varones jóvenes.

4.3. Holanda

En Holanda, el gasto en Políticas Activas alcanza el 1,1% del PIB (en 2011). El 44% del total se dedica a programas de inserción de colectivos con especiales dificultades, mientras que el 41% se dedica a programas de Intermediación. El 15% restante se divide en programas de formación, incentivos al empleo y creación directa de empleo. Los programas de intermediación son muy utilizados en Holanda puesto que es obligatorio ofrecer orientación y seguimiento a todos los trabajadores que pierdan su empleo – en los 12 meses siguientes a la pérdida de empleo o en los 6 meses siguientes si los desempleados son jóvenes (la denominada Garantía de Empleo Juvenil). Esta orientación supone asignar a los trabajadores parados a programas adecuados a sus capacitaciones que si bien anteriormente eran responsabilidad de los servicios públicos, a partir de mediados de los 2000 se han derivado hacia agencias

privadas que compiten por la empleabilidad de los parados y en consecuencia buscan con mayor intensidad la efectividad de los mismos.

Existen algunos estudios dedicados a la evaluación de estos programas de orientación y seguimiento de los parados. Van den Berg et al (2006) y Gorter y Kalb (1996) llegan a resultados diferentes en cuanto a su eficacia. Mientras el primero encuentra un impacto nulo en la duración del desempleo tras el programa de orientación, el segundo trabajo sí encuentra un efecto positivo. Es preciso hacer notar, sin embargo, que cada uno de estos trabajos evalúa programas diferentes y el programa evaluado por Gorter y Kalb (1996) consiste en un programa específico muy intensivo de orientación y monitorización.

Junto a los programas de orientación, en Holanda desde finales de los 90, la prestación por desempleo exige una búsqueda activa de empleo, exigencia que, de no cumplirse, podía traer consigo la suspensión temporal del subsidio. Estas sanciones, como medidas de Políticas Activas de Empleo, han resultado ser bastante eficaces en Holanda en cuanto a reducir el período medio de desempleo. De hecho, algunos trabajos, como Abbring et al (2005) o Van den Berg et al (2014) concluyen que la probabilidad de re-empleo de los parados tras la imposición de sanciones si no se produce búsqueda activa de empleo aumenta en más de un 100%.

4.4. Francia

En 2011, Francia ha dedicado el 0,93% del PIB a Políticas Activas de Empleo, proporción menor a la destinada por los países arriba mencionados pero superior a la media europea y en particular, a nuestro país. Este gasto se descompone, como la Tabla 1 describe en los siguientes tipos de programas: La formación a parados absorbe el 36% del total del gasto – es la partida más cuantiosa en términos relativos. El segundo lugar en cuanto a gasto lo ocupa la intermediación a parados, que absorbe el 25% del total de gasto en Políticas Activas. El empleo directo absorbe el 14% y finalmente a los incentivos a la contratación sólo se dedica el 11% del total del gasto.

En cuanto al tipo de programa más cuantioso, el de formación, Francia dedica una especial atención a la formación de jóvenes desempleados dada su preocupación por el desempleo juvenil. Francia dispone de un sistema de aprendizaje similar al de Alemania para jóvenes, que contiene diversas fórmulas dependiendo del tipo de cualificación de los individuos. En términos generales, se concretan en contratos de prácticas/aprendizaje en los que los jóvenes combinan prácticas en la empresa con formación. Las duraciones de los contratos y algunas otras características difieren en función del tipo de contrato: Así, los contratos de aprendizaje tienen una duración media de dos años, los de cualificación de parados de larga duración de 6 a 24 meses, otros, denominados de Adaptación, que están dirigidos a jóvenes cualificados pero con

dificultades de encontrar empleo tienen duraciones más cortas, de 6 a 12 meses. En todos los casos se produce una exención o reducción de los costes del trabajador para la empresa, bien sea de la llamada tasa de aprendizaje o de las contribuciones a la SS (o de ambas).

Los programas de Intermediación a Parados son variados, pero en general de parte de un diagnóstico general del Parado a partir de la cual se diseña orientación personalizada en función de si el parado decide emprender un proyecto propio, o si decide emprender búsqueda activa de empleo, para lo cual recibe también apoyo personalizado.

Los programas de incentivación del empleo hacia el sector privado o la creación de empleo público han perdido peso en términos de gasto en los últimos años a favor de los programas de formación y de orientación de los parados.

La evaluación de los programas de activación de Parados en Francia es limitada. Entre los trabajos más recientes, destaca Cavaco et al (2005). En este estudio, evalúan la eficacia de un programa de formación para trabajadores despedidos en la probabilidad de encontrar un contrato indefinido tras la participación en el programa. Utilizando un modelo de duración, encuentran que la probabilidad de obtener un contrato indefinido aumentó un 28% tras la intervención con respecto a trabajadores similares que no recibieron la formación. La valoración de tal programa fue, en consecuencia, positiva en términos de eficacia.

5. Políticas Activas de Empleo - España⁶

A principios de los 90, el gasto en España en Políticas Activas de Empleo era de los más bajos de la Unión Europea. Sin embargo, desde finales de los 90, España ha aumentado su gasto en Políticas Activas de Empleo más que los países de su entorno. Desde principios de los 2000 y hasta 2011, el gasto en Políticas Activas de Empleo en nuestro país ronda el 0,9% del PIB, lo cual supone un gasto mayor que países del sur de Europa, como Italia, Portugal y Grecia, pero claramente inferior a los países nórdicos y a otros como Bélgica, Holanda o incluso Francia (ver Tabla 1). Sin embargo, el gasto que España realiza en Políticas Pasivas – fundamentalmente en prestaciones por desempleo, alcanza el 3,1% del PIB.

La Tabla 1, además de ofrecer información sobre el total del gasto en Políticas Activas en diversos países en 2011, ofrece la desagregación de ese gasto en los

⁶ Alonso-Borrego et al (2004) realizan una interesante reflexión sobre la eficacia del gasto en las Políticas Activas en España

diferentes programas. De esta forma, se observa que en España, entre las políticas activas que más recursos utilizan se encuentran los incentivos al empleo privado – en muchos casos de hecho son incentivos a la contratación indefinida bien directa o bien mediante conversión de temporales en indefinidos. El segundo tipo de programas en importancia de gasto en España son los programas de Formación, que utilizan el 0,2% del PIB, y alcanzan el 25% del total del Gasto en Políticas Activas. Los programas de intermediación, creación directa de empleo público así como la Inserción de grupos con dificultades tienen una importancia menor en términos de gasto en España.

Al comparar la descomposición de gasto en Políticas Activas por programas con aquellos países que más fondos públicos dedican a las mismas, se observa que países como Dinamarca, Holanda o incluso Francia, dedican en términos relativos muchos más recursos a los programas de Intermediación que nuestro país. Por otra parte, España se sitúa entre los países que más recursos destina a incentivos al empleo privado en cuanto a porcentaje del PIB.

5.1. Tipos de Políticas Activas más utilizados en España

Podemos entrar en mayor detalle en los programas de activación de empleo más utilizados en España desde la década de los 90, a saber, incentivos al empleo privado y programas de formación a parados:

Incentivos al Empleo Privado:

Como ya ha sido mencionado anteriormente, los incentivos al empleo privado en forma de bonificaciones al empleo indefinido han sido desde mediados de los 90 los programas con mayor dotación de los fondos destinados a políticas activas (el 40%). De hecho, en mi opinión, es discutible que la bonificación a la contratación indefinida sea propiamente una política activa de empleo en el sentido estricto del término. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que en España la contratación temporal se había convertido, desde la reforma de 1984, en casi la única forma de contratación, y que la conversión de temporales en indefinidos no superaba el 5%. En este contexto laboral, fomentar la contratación indefinida para que el desempleo derivado del fin de contrato temporal disminuyera de forma significativa puede entenderse como un programa destinado a que los trabajadores tuvieran una mayor continuidad en el empleo y evitar así una mayor pérdida de capital humano derivado de tanta rotación laboral. Indirectamente, por tanto, mediante estos programas, se intenta disminuir el colectivo de parados sobre los que habría que aplicar otros programas al fomentar la continuidad de los trabajadores en empleos más estables.

En este sentido, la reforma laboral de 1997 promovió la creación de un nuevo contrato indefinido dirigido a colectivos con especiales dificultades de inserción laboral (jóvenes, trabajadores mayores de 45 años y desempleados de larga duración), que

establecía una rebaja a las cotizaciones salariales por parte de los empleadores a la vez que una disminución en el coste de despido, siempre que los trabajadores fueran contratados, bien directamente mediante contratos indefinidos, o mediante la conversión de contratos temporales en indefinidos⁷. Como se puede ver más abajo, al hablar sobre la evaluación de estos programas, en general, los efectos que estos incentivos a la contratación indefinida han sido, en la mayoría de los casos, escasos.

Formación a trabajadores Ocupados y Desempleados:

A partir del I Acuerdo Nacional de Formación Continua de 1992, que fue una iniciativa tripartita, se constituye la Fundación para la Formación Continua en el Empleo (FORCEM), cuya principal misión era la de canalizar las principales actividades dirigidas a la formación permanente como concepto e instrumento de gestión de los recursos humanos.

El I Plan Nacional de Formación e Inserción Laboral se firma en 1993 (Real Decreto 631/1993), y con él se pretende promover la inserción laboral de los demandantes de empleo mediante acciones de cualificación y actualización de competencias profesionales. Desde la creación del FORCEM, se desarrollan innumerables iniciativas de formación a trabajadores ocupados y parados. Dentro de estas iniciativas, se incluyen acciones de formación continua en empresas, que incluyen los permisos individuales de formación, los contratos-programa para la formación de trabajadores, y las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación. Además, a fin de garantizar la no discriminación y el acceso a la formación de todos los trabajadores, estas iniciativas deben contemplar el acceso a la formación de los trabajadores pertenecientes a los colectivos prioritarios del Fondo Social Europeo, como jóvenes desempleados y parados de larga duración.

La competencia normativa relativa a la formación corresponde al Estado pero son las Comunidades Autónomas quienes, en función de sus competencias, adoptan las medidas aplicativas o de ejecución que la legislación estatal disponga al respecto.

El marco regulatorio de la Formación iniciada en 1993 tiene su continuación con el Real Decreto de Marzo de 2007, por el que se regula la Formación Profesional sobre el Empleo⁸. Este sistema de Formación Profesional se financia con los Presupuestos Generales del Estado, con los fondos que provienen de las cuotas de

⁷ Los detalles de este nuevo contrato, denominado “Contrato de fomento para la contratación indefinida” no son objeto de este estudio pero pueden consultarse en <https://www.boe.es/boe/dias/1997/12/30/pdfs/A38245-38251.pdf>

⁸ Más detalles sobre este Real Decreto en: http://www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/centros_formacion/pdf/REAL_DECRETO_395-2007_para_web_SPEE_FPE.pdf

formación que aportan empresas y trabajadores y con las ayudas procedentes del Fondo Social Europeo. Las competencias para impartir estos cursos los tienen tanto los Servicios Públicos de Empleo estatales como las Comunidades Autónomas.

En la actualidad, la Fundación Tripartita para el Empleo es la encargada de la oferta de cursos de formación⁹. Su página web informa de que en estos momentos, a noviembre de 2014, se están impartiendo más de 90.000 cursos en todo el Estado y más de 400.000 empresas están formando a sus trabajadores. En cualquier caso, el nivel de control y supervisión sobre los cursos de formación impartidos ha demostrado ser insuficiente y se hace necesaria una reestructuración total de estas iniciativas para evitar el uso inadecuado de los fondos destinados a la financiación de las mismas.

5.2. Evaluación de Políticas Activas En España

La evaluación de los diferentes programas de políticas activas en nuestro país no es una práctica habitual. Así como en numerosos países de nuestro entorno, desde mediados de los 2000 la evaluación de los diferentes programas se ha convertido en una práctica más utilizada, en España todavía el número de estudios que abordan esta tarea es muy limitado. La razón fundamental hay que buscarla en la falta de datos microeconómicos adecuados que permitan identificar adecuadamente el programa para después evaluarlo. Se pueden mencionar, sin embargo, un grupo de trabajos que han utilizado las herramientas adecuadas de identificación de grupos de tratamiento y grupos de control para tratar de evaluar algunos programas particulares. Entre ellos, destacaré los más recientes, que son García-Perez y Rebollo (2009), Arellano (2010, 2005) y Kugler et al (2003), aunque también merecen la pena ser destacados otros trabajos previos, como Alba (1999) o Dolado y Felgueroso (1997).

Evaluación de Programas de Incentivos al Empleo

Un primer tipo de Políticas Activas que ha sido objeto de evaluación detallada ha sido el de incentivos a la contratación. En España, desde 1994, dado el auge experimentado en la contratación temporal, se han diseñado varias reformas específicas para facilitar la contratación indefinida, bien directamente o bien mediante la conversión de contratos temporales en indefinidos. En este sentido, la reforma que tuvo lugar en 2001 fue posiblemente la más ambiciosa de las que han tenido lugar desde mediados de los 90. Básicamente, la reforma reducía las cotizaciones a la SS de aquellos contratos que fueran indefinidos (o que se transformaran de temporales en indefinidos), a la vez que reducía los costes de despido de los mismos. La reforma se dirigía a colectivos concretos, como desempleados jóvenes y mayores de 45 años.

⁹ Véase <http://www.fundaciontripartita.org/Pages/default.aspx>

Arellano (2005) evalúa los resultados de esta reforma en términos del impacto de la misma en la contratación indefinida, mientras que Kugler et al (2003) analiza si la reforma del 97 tuvo un impacto en el aumento de la contratación indefinida.

El trabajo de Arellano (2005) utiliza datos administrativos de parados de la región de Madrid, así como de los contratos que estos parados firmaron tanto antes como después de la reforma de 2001. Construye una muestra de parados susceptibles de ser afectados por la reforma por la edad (grupo de tratamiento) y un grupo de control que se caracteriza por ser parados en los intervalos de edad no afectados por la reforma. Estima la probabilidad de tener un contrato permanente (de que se produzca una conversión de temporal a permanente) antes y después de la reforma (estimador DID) para diferentes colectivos. Sus resultados revelan que la reforma de 2001 tuvo como impacto un incremento en la contratación indefinida de jóvenes menores de 30 años, pero no surtió un impacto significativo para los mayores de 45 años. Un resultado similar fue obtenido por Kugler et al (2003), quienes evaluaron el impacto de la reforma de 1997, que también establecía algunos incentivos a la contratación indefinida.

Más recientemente, García-Perez y Rebollo (2009) generalizan los resultados encontrados en Arellano (2005) y Kugler et al (2003), mediante el uso de datos administrativos de la Seguridad Social (de corte longitudinal). Su objetivo es la evaluación del impacto de los incentivos a la contratación indefinida durante una década (mediados de los 90 hasta mediados de los 2000). La identificación de los programas es posible gracias a la variación temporal regional en la implantación de dichas bonificaciones. Su resultado principal es que los incentivos a la contratación indefinida aumentan la transición a la contratación indefinida, tanto desde el desempleo como desde la contratación temporal, pero en general, el impacto es escaso salvo para algunos colectivos como mujeres de mediana edad. En cambio, la contratación indefinida de jóvenes sólo se ve incrementada en un 10% en mujeres y en un 4% en varones tras estos incentivos a la contratación indefinida.

Evaluación de programas de formación a desempleados

Arellano (2010), el estudio más reciente del que disponemos sobre la evaluación de políticas activas en España, evalúa programas de formación dirigidos a desempleados en cuanto a sus perspectivas de empleo. El estudio utiliza datos administrativos longitudinales sobre parados registrados en el Instituto Nacional de Empleo (INEM). La base de datos contiene diversas características personales de los parados así como sus transiciones laborales.

Los programas de formación que se evalúan fueron implementados entre 2000 y 2001, como resultado del Plan Nacional para la Formación y la Recolocación, que si bien fue firmado en 1980, centró a partir de mediados de los 90 sus esfuerzos en la

recolocación de los parados. El estudio incluye tanto parados que recibieron estos cursos durante estos dos años (grupo de tratamiento) como parados que no los recibieron (grupo de control). Su muestra contiene 11.572 trabajadores desempleados, de los cuales 4303 participaron en el programa de formación en el primer trimestre de 2000. El programa cubría cursos de formación de diferentes niveles – tanto dirigidos a desempleados no cualificados como cualificados. Entre los sectores a los que los cursos se dirigían, destacan actividades en el sector manufacturero, como mantenimiento y reparaciones, instalaciones, transporte o industria agro-alimentaria. También destacan cursos destinados a la empleabilidad en actividades del sector servicios, como Servicios de Administración, educativos, sanitarios, de comunicación y transporte, entre otros.

El grupo de control se escoge tras un emparejamiento de individuos (propensity score matching) que participaron en los programas con otros parados registrados en el INEM que no lo hicieron pero que presentaban características muy similares. El estudio estima el impacto de los cursos de formación en la empleabilidad posterior de los que disfrutaron de los cursos relativamente al grupo de control (*Average Treatment on the Treated (ATT)*).

Sus estimaciones permiten concluir que estos cursos de formación fueron eficaces para reducir la duración de desempleo posterior. En particular, en media el impacto de los cursos se materializó en una reducción de entre 24 y 39 días de la duración del desempleo. Parece ser que el impacto fue ligeramente superior para las mujeres que para los varones. Además, los cursos de niveles medios (ocupabilidad para los no cualificados y especialización de los parados más cualificados) parecen tener un mayor impacto en la empleabilidad.

Un aspecto que no se aborda en este trabajo ni en la mayoría de los que utilizan este tipo de técnicas es la relación coste-beneficio de los mismos. Sería conveniente ir más allá en la evaluación y poder comparar la eficacia de estas intervenciones teniendo también en cuenta el coste en el que se incurre.

6. La efectividad de los Tipos de Políticas Activas de Empleo: Evidencia Empírica

El trabajo más reciente sobre la efectividad de los tipos de Políticas Activas de Empleo llevadas a cabo en Europa a partir del año 2000 es Kluve (2010). Este autor realiza una evaluación de los recientes tipos de programas de Políticas Activas diseñados en diversos países europeos. Su objetivo no es la evaluación precisa y detallada de un programa determinado, sino más bien identificar qué tipos de programas de activación, es decir, (i) formación, (ii) subsidios al sector privado, (iii)

creación pública de empleo o (iv) Servicios de Orientación y Seguimiento parecen ser más efectivos para la empleabilidad de los parados.

Para ello, utiliza el procedimiento de meta-análisis: Se recoge información sobre los resultados de la evaluación de programas de políticas activas que han tenido lugar en diversos países europeos que cumplan ciertos requisitos para que puedan considerarse comparables. En particular, se exige que la metodología sea similar, y que la evaluación se realice en términos de probabilidad de encontrar un trabajo tras el programa. En total, el estudio analiza 137 evaluaciones llevadas a cabo en 96 estudios académicos diferentes y que abarcan 19 países de la Eurozona¹⁰. De estos trabajos, se recoge información sobre la probabilidad de empleabilidad de los parados (variable dependiente), y de variables de control como el país, el período de implantación del programa, el diseño del mismo, el contexto institucional así como información socio-económica del país en el que fue implantado. La efectividad del programa toma tres valores: Impacto negativo para la empleabilidad, impacto no significativo e impacto positivo.

Los resultados de este estudio confirman que los programas que tienen un impacto más positivo sobre la empleabilidad de los parados son los de Orientación y Seguimiento y los de subsidios al sector privado. Por detrás de éstos, se encuentran los de formación, para los que no se encuentra un impacto significativamente positivo. De hecho, en media la probabilidad de encontrar trabajo tras programas de Seguimiento y Control o tras subsidios al sector privado es entre 30 y 50% mayor que tras programas de formación. Por último, los programas de creación pública directa de empleo son los que arrojan un balance más negativo para la empleabilidad de los parados una vez que la creación directa de empleo cesa.

Si bien los estudios basados en meta-análisis no pueden considerarse como evaluaciones detalladas de programas específicos, sí arrojan luz sobre la tipología de programas que parecen tener sistemáticamente una mayor efectividad. Para conocer en detalle los resultados de un programa concreto es preciso realizar una evaluación precisa del mismo. Sin embargo, estudios como el de Kluve (2010) ayudan a discernir entre los diferentes programas de activación de los parados en cuanto a la empleabilidad de los mismos.

¹⁰ Más detalles en Kluve (2010)

7. Mirando al Futuro: Políticas Activas de Empleo en España.

Las secciones anteriores han puesto de manifiesto varios aspectos relevantes: En primer lugar, que en España las políticas pasivas utilizan mayores recursos que las activas, mientras que en la mayoría de los países de nuestro entorno la situación es la contraria. En segundo lugar, que los tipos de Políticas Activas utilizadas en nuestro país están muy centradas en subsidios al empleo, en particular, en subsidios a la contratación indefinida, bien de modo directo o bien mediante la conversión de contratos temporales en contratos indefinidos. Y en tercer lugar, que la evaluación de las Políticas Activas en nuestro país dista mucho de ser una práctica habitual y estándar, cuando, dado que el coste no es desdeñable, debiera formar parte integral del proceso de implementación de las mismas.

La mejora en estos tres aspectos debe marcar la agenda de futuro inmediato en cuanto a las directrices a seguir en el ámbito de Políticas Activas. En particular, y dada la evidencia empírica encontrada en otros países gracias a la evaluación detallada de diferentes programas y tipos de Políticas activas, podríamos perfilar las siguientes recomendaciones:

1) ***Sobre la orientación y seguimiento a parados:***

La ayuda personalizada en la búsqueda de empleo se ha mostrado como el tipo de política activa más eficaz y más barata para la mayoría de los parados. Es preciso, sin embargo, matizar que este tipo de política puede ser suficiente para trabajadores cualificados, y en especial, jóvenes cualificados con poca experiencia laboral, para quienes la orientación y el asesoramiento puede ofrecerles la información laboral que precisan antes de proceder a la búsqueda activa de empleo.

Sin embargo, estas iniciativas podrían no ser suficientes para trabajadores en paro que adolecen de la cualificación necesaria para adaptar su capital humano a las necesidades del mercado. Para éstos, la orientación debiera ser un primer paso para perfilar la formación que, dado su perfil, requerirían para su integración en el mercado laboral. En consecuencia, la orientación debiera perfilarse como una política activa necesaria para todos los colectivos de parados y suficiente para muchos jóvenes con la adecuada cualificación.

En este aspecto, queda mucho camino por recorrer en nuestro país. Los Servicios Públicos de Empleo no pueden abordar en este momento la ingente tarea de orientar de modo personalizado a los más de cinco millones de parados y por ello, debiera de producirse una mayor colaboración entre los Servicios Públicos y las Agencias de Colocación. Si bien la reforma laboral de 2012 posibilita la firma de

convenios de colaboración entre estas dos instituciones para que compartan estas tareas de orientación y en su caso de formación, la realidad es que, a fecha de hoy, finales de 2014, se han firmado muy pocos convenios y en consecuencia, la orientación y seguimiento a los parados sigue sin estar adecuadamente desarrollada.

Por otra parte, para poder abordar adecuadamente la tarea de orientación sería necesario contar con herramientas informáticas que dotaran a los agentes encargados de la atención personalizada de la información necesaria para orientar eficazmente a los trabajadores. Haría falta, además, una adecuada formación y motivación de los trabajadores para realizar eficazmente esta tarea y en consecuencia, una posibilidad sería diseñar incentivos a estos agentes para realizar eficazmente este trabajo. Este es sin duda el camino por el que estas iniciativas deben comenzar a implementarse en nuestro país.

El seguimiento a parados tiene un componente más de control sobre las actividades de búsqueda activa de empleo. En la mayoría de los países cuyas políticas activas de empleo están más desarrolladas, las políticas activas y las políticas pasivas están coordinadas, de modo que mientras los parados reciben políticas activas de empleo – ya sean de orientación o formación, reciben también subsidios de desempleo (políticas pasivas). La atención personalizada de orientación se combina con un seguimiento sobre la búsqueda activa de empleo por parte de los parados, de modo que las instituciones se aseguren de que los parados aceptan ofertas de empleo adecuadas a sus perfiles si éstas llegaran a los desempleados. Estas tareas de seguimiento no serían necesarias si se consiguiera que para todo parado un trabajo fuera siempre una mejor opción que la posibilidad de permanecer en el paro. Para esto sería necesario que el salario potencialmente recibido por un trabajador fuera sensiblemente superior al subsidio que pudiera estar recibiendo. En un momento como el actual en el que los salarios ofrecidos han sufrido una merma sustancial, debiéramos de plantearnos la posibilidad de compatibilizar subsidios con el salario ofrecido, siempre que éste estuviera por debajo de determinados umbrales.

2) Sobre los Programas de Formación a Parados:

Dentro de los programas de formación, una parte sustancial de los mismos lo conforman los cursos de corta duración en los que se enseñan habilidades de tipo general. La evidencia existente sobre la evaluación de estos programas parece indicar que estos cursos, en sí mismos, no contribuyen de modo significativo al aumento de empleabilidad de los parados. Sin embargo, los cursos más específicos,

y de duraciones más largas, sí parecen contribuir de modo significativo a que los parados encuentren un empleo, tal y como Arellano (2005) demuestra.

Otro tipo de programas de formación que merece la pena destacar son los que combinan formación con Aprendizaje (“Formación dual”), muy desarrollados en otros países europeos, como Alemania. Es preciso desarrollar un sistema dual en nuestro país que funcione como propulsor de la transición entre el sistema educativo y el mercado laboral para los jóvenes. Un adecuado sistema dual puede servir como el complemento educativo que muchos jóvenes pueden necesitar tras su paso por la educación obligatoria. La Formación Profesional puede jugar un papel importante en el desarrollo de este sistema dual. De hecho, desde el Ministerio de Educación se está impulsando la alternativa de Formación Dual dentro de la Formación Profesional ([enlace](#)). Sería muy positivo que este tipo de iniciativas se consolidaran en nuestro país.

Algo que merece ser destacado en esta sección de recomendaciones sobre programas de formación es que, al margen de los innumerables programas existentes, la oferta de programas de formación a parados debe modificarse rotundamente. Los programas deben ser, en primer lugar, concedidos de modo estrictamente competitivo, y en segundo lugar, deben ser adecuadamente evaluados según los resultados logrados. Sólo de este modo se conseguirá que los programas sean impartidos por aquellas instituciones y empresas que muestren un mayor éxito en cuanto a competencias transmitidas a los parados, y en último término en su reinserción laboral. De hecho, la eficacia de estos cursos de formación se incrementaría sustancialmente si los fondos concedidos para la impartición de estos programas se hiciera de forma condicionada, en diversas etapas, de manera que la totalidad de los fondos sólo fuera recibida tras la verificación de un nivel de éxito determinado en la inserción profesional de los participantes¹¹. Hasta ahora, la concesión de cursos de formación se ha otorgado de modo discrecional a diversas instituciones sin considerar su competencia en la asignación ni exigir una evaluación posterior de su eficacia. Este modo de proceder sólo lleva al fomento de irregularidades como las que recientemente hemos venido observando en los cursos de formación impartidos en nuestro país.

3) *Sobre las subvenciones directas al empleo privado:*

Estos programas han sido, como ya ha sido comentado anteriormente, los más utilizados en nuestro país desde mediados de los 90. Sin embargo, en términos generales presentan inconvenientes que reducen su eficacia, como los efectos de “peso muerto” o “efecto de sustitución”, que es preciso tratar de evitar. Para ello

¹¹ Esta sugerencia ha sido tomada del Observatorio Económico de Andalucía (2014)

sería preciso introducir mecanismos de control y supervisión adecuados para evitar que las empresas utilicen estos subsidios simplemente para abaratar el coste de la mano de obra sin crear empleo adicional.

En cualquier caso, sí es posible que existan colectivos, de difícil reinserción, para los que estas subvenciones resulten eficaces. Dentro de estos colectivos podrían encontrarse mujeres que tras etapas largas de inactividad quisieran reinsertarse en el mercado laboral o parados de larga duración, especialmente si superan los 45 años. La evidencia empírica indica que estos colectivos presentan mayores dificultades que otros con similares destrezas, y en consecuencia, las subvenciones directas al empleo pueden impulsar a las empresas a contratar a este tipo de trabajadores, que de otra forma, verían muy difícil su recolocación laboral.

4) ***Sobre la creación directa de empleo público:***

Ya ha sido mencionado que este tipo de políticas parecen ser las que menor eficacia presentan, y en consecuencia, debieran, bien eliminarse, o al menos minimizar su uso. Este es el camino que ya han emprendido varios países de nuestro entorno y nuestro país debiera tomar nota de ello.

8. Reflexiones finales

Para finalizar, quisiera añadir dos reflexiones:

En primer lugar, si se quiere avanzar en una dirección adecuada en la implementación de Políticas Activas en nuestro país, sean del tipo que sean, es imprescindible que se sigan dos principios inexcusables: En primer lugar, que quienes gestionan los fondos destinados a estos programas supervisen y controlen adecuadamente la asignación de los mismos, asegurándose de que quien los recibe cumple los requisitos necesarios para recibirlos. En segundo lugar, que se extienda la cultura de la evaluación de las diferentes iniciativas, y que parte de la asignación se reciba en función del resultado obtenido. Por otra parte, dado que en general los costes que acarrearán la mayoría de los programas, sobre todo los de formación y de subsidios al empleo privado son elevados y se financian con dinero público, un primer paso debiera consistir en la implantación de programas piloto realizados a pequeña escala que podrían generalizarse sólo tras una evaluación positiva de los mismos. En cuanto a los programas de orientación, los Servicios Públicos de Empleo, junto a las Agencias delegadas, debieran ser capaces de ofrecer atención personalizada y eficaz a todos los parados. Para algunos de los muchos jóvenes parados de nuestro país, esto podría ser suficiente. Para el resto, debiera constituir el primer paso en el diagnóstico adecuado de sus necesidades de recualificación para la reinserción en el mercado laboral.

En segundo lugar, sobre la evaluación de las políticas activas de empleo, en la agenda de investigación de FEDEA, una de sus prioridades es precisamente el compromiso con la **evaluación** de algunas de las políticas activas que se están actualmente implementando en nuestro país, tanto a nivel nacional como regional. En particular, FEDEA se ha propuesto como objetivo en el futuro inmediato centrarse en la evaluación de las siguientes iniciativas de activación a parados, a saber, los cursos de formación a parados, y las actividades de Asesoramiento y Seguimiento:

1) ***Evaluación de los cursos de formación a parados:***

Es evidente que la variedad de cursos actualmente en vigor es casi infinita, que la evaluación de su eficacia ha sido muy escasa y que exigen un desembolso público muy considerable. En consecuencia, sería necesario poder diferenciar entre ellos al menos en cuanto a su eficacia para la empleabilidad tras la formación obtenida, aunque como ha sido mencionado anteriormente, este análisis fuera limitado al no tener en cuenta posibles efectos indirectos ni explícitamente el coste de las iniciativas.

Para tal fin, sería preciso contar con información detallada de todos aquellos individuos que están registrados en un momento determinado en los Servicios Públicos de Empleo como No Ocupados Demandantes de Empleo.

En particular, para cada uno de estos individuos, es preciso disponer, en primer lugar, de sus características demográficas (edad, género, nivel educativo, experiencia laboral previa, tipo de empleo previo como sector, ocupación y tipo de contrato así como cualquier otra variable relevante con respecto a su historial laboral).

A su vez, para cada individuo parado es preciso conocer el historial de todos los cursos de formación en los que ha participado, en particular su duración y tipología. Este conocimiento nos permitiría realizar un análisis detallado sobre (i) cuál es el perfil detallado de los parados registrados en los Servicios Públicos de Empleo que acceden a los cursos de formación más relevantes, así como (ii) caracterizar la tipología de cursos de formación existentes, según la duración, tipo de formación, entidades que los imparten, y tipología de los individuos que acceden a ellos.

De la innumerable cantidad de cursos existentes, haríamos una selección previa de aquellos que consideramos más relevantes, y una vez seleccionados, procederíamos, siempre que dispusiéramos de la información necesaria, a la evaluación de dichos cursos en cuanto a su eficacia para la empleabilidad de los parados que han tomado esos cursos. Para la evaluación de cada uno de los cursos de formación seleccionados, sería preciso disponer de la siguiente información:

(i) Por una parte, la información demográfica de los individuos participantes en cada curso seleccionado (grupo de tratamiento), así como de la selección de un grupo de individuos también parados pero que no han participado en los cursos de formación objeto de evaluación (grupo de control).

(ii) Por otra parte, es preciso disponer de información sobre la experiencia laboral posterior a los cursos de todos los individuos. Para esto es preciso que de los individuos tanto pertenecientes al grupo de tratamiento como al grupo de control pueda conocerse su experiencia laboral posterior a los cursos que se están evaluando. Esta información podría obtenerse, bien del cruce de los individuos analizados con los datos de Seguridad Social, o bien del cruce de estos individuos con todos los contratos que se firman en los siguientes meses (12 meses por ejemplo) al momento en el que finaliza la formación. El cruce de información de cada individuo con sus registros en SS sería lo óptimo pues se obtendría información sobre TODA su vida laboral, tanto previamente como posteriormente a los cursos de formación tomados. Esta información permitiría conocer la experiencia laboral de todos los individuos analizados y en consecuencia, poder evaluar la empleabilidad de los cursos para los individuos que han participado en ellos frente a la de individuos similares que no han participado en los mismos.

2) Evaluación de Iniciativas de Asesoramiento y Seguimiento:

Este tipo de iniciativas se han mostrado muy eficaz para determinados colectivos, en particular para trabajadores jóvenes, con cualificación suficiente pero sin experiencia laboral. Estos programas tienen un coste mucho menor que el resto, y la eficacia mostrada en otros países, así como la importancia del colectivo al que normalmente van dirigido, los jóvenes, aconsejan su evaluación.

Un primer paso en la evaluación de estas iniciativas consistiría en centrar la evaluación de estas iniciativas en el colectivo de jóvenes sin experiencia laboral y con un nivel educativo superior (FP o Universidad), dado que el resto de colectivos de parados posiblemente ha pasado por numerosas intervenciones por lo que la identificación del impacto de estas labores de Asesoramiento y Seguimiento puede ser mucho más complicada.

Para la evaluación de estos programas, necesitaríamos conocer, al igual que para la evaluación de los programas de formación, la información demográfica de aquellos individuos que participan en labores de asesoramiento y seguimiento (grupo de tratamiento) así como la de individuos similares pero que no participan (grupo de control). Por otra parte, sería necesario cruzar esta información con los datos de contratos que se efectúan en un periodo posterior a esta intervención (por ejemplo 12

meses siguientes), o con los registros de la SS para todos los individuos analizados. Esto nos permitiría visibilizar la situación laboral de los individuos intervenidos y no intervenidos posteriormente a las tareas de asesoramiento y seguimiento y evaluar en consecuencia la empleabilidad de tales iniciativas.

9. Referencias Bibliográficas

- Abbring, J.H, J. Van den Berg and J. van Ours (2005), “The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment”, *Economic Journal* 115, 602-30.
- Alba, A. (1999), “Un estudio microeconómico sobre los determinantes y efectos de la formación en España”, Documento Interno, Fundación Argentaria, Madrid
- Alonso-Borrego, C., A. Arellano, JJ Dolado y J.F. Jimeno (2004), “Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español”, Documento de Trabajo 53/2004, Fundación Alternativas.
- Albrecht, J. G.J. van den Berg and S. Vroman (2005), “The Knowledge Sw Lift: The Swedish Adult Education Program that aimed to eliminate low worker skill levels”, IZA DP, 1503, Bonn.
- Arellano, A. (2005), “Evaluating the effects of labour market reforms “at the margin” on unemployment and employment stability: The Spanish Case”, WP 05-12, Economic Series 5, Universidad Carlos III Madrid.
- Arellano, A. (2010), “Do Training Programmes get the unemployed back to work? A Look at the Spanish Experience”, *Revista de Economía Aplicada*, 53 (18): 39-65
- Blundell, R., M.C. Dias, C. Meghir y J. Van Reenen (2004), “Evaluation the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program”, *Journal of the European Economic Association*, 2(4): 569-606.
- Cahuc, P., y T. Le Barbanchon (2010), “Labor market policy evaluation in equilibrium: Some lessons of the job search and matching model”, *Labour Economics*, 17(1): 196-205.
- Calmfors, L. (1994), “Active Labor Market Policy and Unemployment – A framework for the Analysis of crucial design features”, *OECD Economic Studies*, 22.
- Cavaco, S, D. Fougere and J. Pouget (2005), “Estimating the Effect of a Retraining Program for Displaced Workers on Their Transition to Permanent Jobs”, IZA DP 1513, Bonn.
- Crepon, B., E. Duflo, M. Gurgand, R. Ratchetlot and P. Zamora (2012), “Do labor market policies have displacement effects: Evidence from a clustered randomized experiment” NBER Working Paper 18597.
- Davidson, C. and S. Woodbury (1993), “Wage subsidies for dislocated workers”, Unpublished manuscript , W.E Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI

- Dolado, J.J y F.Felgueroso (1997), “Los efectos del salario mínimo: Evidencia empírica para el caso español”, *Moneda y Crédito*, 204: 213-61.
- Forslund, A. and A. Krueger (1997), “An Evaluation of the Swedish active labor market policiey: new and received wisdom”, in R. Freeman, R. Topel and B. Swedenburg, eds, The welfare state in transition, The University of Chicago Press for NBER, Chicago, IL.
- García-Perez, J. I, y Y. Rebollo (2009), “The use of Permanent Contracts Across Spanish Regions: Do regional wage subsidies work?”, *Investigaciones Económicas*, 33(1):97-130
- Gautier, P., P. Muller, B. Van der Klaauw, M. Rosholm y Svarer (2011), “Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance”, Mimeo, University of Amsterdam.
- Gorter, C y G. Kalb (1996), “Estimating the effect of counseling and monitoring the unemployed using a job search Model”, *Journal of Human Resources*, 31: 590-610.
- Heckman, J., L. Lochner and C. Taber (1997), “The effects of government policies on human capital investment and wage inequality”, *Chicago Policy Review* 1(2): 1-40
- Johnson, G. E (1979), “The Labor Market Displacement Effect in the Analysis of the Net Impact of Manpower Training Programs”, in *Evaluating Manpower training programs*, ed. By F.E. Block, pp: 227-254. Greenwich JAI Press.
- Kluve et al (2007), Active Labor Market Policies in Europe: Performance and Perspectives” Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Kluve, J. (2010), “The Effectiveness of European Active Labor Market Programs”, *Labour Economics*, 17: 904-918
- Kugler , A., J.F. Jimeno and V. Hernanz (2003), “Employment Consequences of Restrictive Employment Policies: Evidence from Spanish Labour Market Reforms”, FEDEA WP 2003-14
- Observatorio Económico de Andalucía (2014), “¿Qué hacemos con las Políticas Activas de Empleo?”, Mimeo.
- OECD (2013), "Public expenditure on active labour market policies", *Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD*, No. 9. DOI: [10.1787/impxp-table-2013-1-en](https://doi.org/10.1787/impxp-table-2013-1-en)
- Van den Berg, Gerard J. & Back Kjaersgaard, Lene & Rosholm, Michael, 2014. "To meet or not to meet, that is the question - short-run effects of high-frequency meetings with case workers," Working Paper Series 2014:6, IFAU - Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- Van den Berg, G.J. and van der Klaauw, B. (2006), “Counseling and Monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment”, *International Economic Review*, 47 (3): 895-936.

Van der Linden, B. (2005), "Equilibrium Evaluation of Active Labor Market Programmes Enhancing Matching Effectiveness", IZA Discussion Papers 1526, Institute for the Study of Labor (IZA).