



OBSERVATORIO ECONOMICO DE ANDALUCIA

¿QUÉ HACEMOS CON LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO?¹

Las Políticas Activas de Empleo (en adelante PAEs) son, según el artículo 23 de la Ley de Empleo del año 2003, «el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta ajena o propia, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquéllas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social». En contraposición a las políticas pasivas de empleo, que básicamente ofrecen ayuda y soporte al desempleado en forma de prestaciones por desempleo (contributivas o asistenciales), las políticas activas tratan, por tanto, de reinsertar al trabajador en el mercado de trabajo requiriendo del mismo una actitud o esfuerzo de búsqueda que se traduzca en una rápida reinserción laboral.

La relevancia mediática de estas políticas es notable en la actualidad como consecuencia de las graves irregularidades detectadas en la gestión de las mismas, tanto en Andalucía como en otras regiones españolas. Pero, más allá de estos posibles hechos delictivos, nuestro interés es reflexionar sobre la

funcionalidad de estas políticas para colaborar en la resolución del más importante de los problemas de Andalucía: el desempleo. No obstante, hay que empezar diciendo que el origen de este problema no está simplemente en los efectos de la crisis sobre la demanda de trabajo sino en un diseño legal e institucional altamente responsable del mal funcionamiento de nuestro mercado de trabajo. Por ello, es imprescindible avanzar de manera decidida en la introducción de mayores dosis de flexibilidad en la relación entre trabajadores y empresas, así como en ofrecer mayores dosis de seguridad al trabajador (más que al puesto de trabajo) a cambio de aumentar su nivel de compromiso con la búsqueda de empleo y el reciclaje profesional a lo largo de toda su carrera laboral.

Las políticas activas practicadas en la Unión Europea, aunque de una gran heterogeneidad en sus tipos, pueden ser clasificadas, siguiendo los criterios de la OCDE y Eurostat, en los siguientes grandes grupos:

- a. Programas para el aumento de la eficiencia de la búsqueda de empleo
- b. Programas de formación
- c. Incentivos para el empleo en el sector privado

- d. Programas de creación directa de empleo público
- e. Programas para la inserción de colectivos especiales (jóvenes, excluidos sociales y personas con minusvalías físicas o psíquicas).

El gasto público en estas políticas difiere mucho de unos países a otros (ver Tabla 1). España gasta en políticas activas de empleo un 0,8% de su Producto Interior Bruto (P.I.B.). Este porcentaje está por encima del porcentaje medio de la OCDE (0,6%) pero es inferior al de la mayoría de países del norte de Europa. Por otra

parte, el reparto del gasto realizado entre los distintos tipos de programas en que pueden materializarse estas políticas también muestra una gran heterogeneidad entre los países que integran la OCDE, lo que entre otras cosas evidencia lo distintos que son sus mercados de trabajo y sus instituciones laborales y sociales. En España, la mayor partida de gasto se destina a incentivar el empleo privado, mientras que Alemania dedica un mayor porcentaje a formación y en países como Dinamarca y Holanda la principal partida es la de intermediación.

TABLA 1: Gasto Público en Políticas Activas de Empleo (% PIB) en el año 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	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	0.13	0.04	0.04	0.01	0.01	0.03

Fuente: OCDE y elaboración propia

En lo que sigue, hacemos un repaso de la evidencia a nivel nacional e internacional que nos ayude a destacar las principales recomendaciones de acción en términos de diseño e implementación de las políticas activas de empleo en Andalucía.

1. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Como la Tabla 1 pone de manifiesto, la intensidad de uso de las PAEs varía considerablemente a nivel internacional. En efecto, los países anglosajones (tanto EEUU como Reino Unido) han dejado

tradicionalmente reducido el ámbito de estas políticas a colectivos de muy difícil reinserción laboral (excluidos sociales, madres solteras, minorías étnicas, etc.). Por el contrario, el modelo centro-europeo en general, y escandinavo en particular, ha sido mucho más proactivo en términos de soporte continuo y directo al desempleado para lograr su rápida reinserción laboral.

En base a los resultados de más de 96 evaluaciones de políticas activas desarrolladas en 19 países europeos durante los pasados 30 años (ver Card et al., 2010),¹ podemos concluir que los programas con un mayor efecto positivo sobre la probabilidad de reempleo de los desempleados así como sobre sus salarios y estabilidad laboral posterior son, por este orden:

1. Programas tendentes a mejorar la eficiencia en la búsqueda de empleo.
2. Programas destinados a incentivar la creación de empleo en el sector privado.
3. Programas de formación.
4. Programas de creación directa de empleo público.

Los efectos a corto plazo más intensos se obtienen en los programas que aumentan la eficiencia en la búsqueda de empleo de los desempleados. A medio y largo plazo, no obstante, estos programas pierden algo de efectividad siendo, por el contrario, algo más efectivos los programas que actúan sobre la estabilidad en el empleo y los salarios.

¹ Card, D., Kluve, J., y Weber, A. (2010): "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis". *The Economic Journal*, vol. 120(548), pag. F452-F477.

Otro resultado interesante obtenido en multitud de estudios es que la efectividad de las PAEs es menor cuando los programas se dirigen exclusivamente a jóvenes. Esta circunstancia es más nítida cuando el estudio de la efectividad de las PAEs se centra, con exclusividad, en los programas de formación. La razón de esta baja efectividad es que los cursos a los que acuden estos jóvenes son, en su gran mayoría, cursos de tipo "generalista" o de amplia base, que son, a su vez, los que menos efectos positivos muestran en estas evaluaciones.

No obstante, junto con estos efectos positivos hay que destacar los posibles efectos secundarios o indeseados de estas políticas que hacen que su efecto neto sobre el empleo y los salarios sea inferior en muchos casos al estimado anteriormente. En particular, los más importantes son el efecto "*peso muerto*", que aparece cuando los puestos de trabajo creados para los trabajadores en paro se hubiesen generado de igual modo sin necesidad de realizar ningún gasto público y el efecto "*sustitución*", que aparece cuando algunos parados consiguen los puestos de trabajos que hubiese conseguido otro trabajador no amparado por un programa concreto de política activa de empleo.

2. MERCADO DE TRABAJO EN ANDALUCIA

La situación del mercado de trabajo andaluz, tal y como se desprende de las fuentes estadísticas más actuales (Encuesta de Población Activa y Afiliación a la Seguridad Social) es muy preocupante por los casi siete años de intensa destrucción de empleo desde el verano de 2007. Ciertamente, los datos

son más positivos desde septiembre de 2013 pero aún queda un camino muy largo para recuperar el 19,5% de empleo perdido desde ese año hasta hoy.

Las cifras son especialmente dramáticas para los jóvenes, con tasas de empleo inferiores al 30%. Esta bajísima tasa de empleo es el resultado de unas tasas de participación inferiores al 58% y de una tasa de paro del 49%. En definitiva, hay más de 380.000 jóvenes en Andalucía que buscan empleo y no lo encuentran, siendo muchos de ellos parados de larga duración y con una cualificación o nivel de estudios muy inferior al necesario para la mayor parte de los empleos ofrecidos actualmente en el mercado.

Por otra parte, el segundo de los grandes problemas que tiene el mercado de

trabajo andaluz es el de su elevada dualidad contractual. Aun después de la alta tasa de destrucción de empleo temporal de los últimos siete años (casi medio millón de puestos de trabajo), la tasa de temporalidad en Andalucía es todavía el 34% (más de 10 puntos porcentuales superior a la del conjunto de España). La mayor estacionalidad y dependencia de sectores como la agricultura y el turismo en Andalucía no es suficiente para explicar esta acusada dependencia del empleo precario e inestable. Pero lo que es claro en base a la abundante evidencia internacional es que este tipo de empleos condiciona considerablemente el avance en la productividad y el valor añadido de los trabajadores y las empresas en Andalucía.

TABLA 2: Mercado de Trabajo en Andalucía

	2007T3	2013T1	2013T4	2014T1	Variación Interanual	Variación respecto 2007T3
Total Población Activa	3.714.049	4.029.170	4.033.519	4.016.045	-0,33%	8,13%
Tasa Actividad						
(Hombres)	68,58	65,40	65,71	65,51	0,11	-3,07
Tasa Actividad (Mujeres)	44,47	52,33	52,26	51,96	-0,37	0,00
Total Parados	466.745	1.481.682	1.462.536	1.403.385	-5,28%	200,67%
Tasa de Paro	12,57	36,77	36,26	34,94	-1,83	22,37
Total Parados larga duración	114.000	858.522	885.402	888.648	3,51%	679,52%
% Parados de larga duración	24,42	57,94	60,54	63,32	5,38	38,90
Total empleados	3.247.304	2.547.489	2.570.983	2.612.661	2,56%	-19,54%
Tasa de empleo	49,24	37,14	37,51	38,12	0,98	-11,12
Nº trabajadores temporales	1.217.136	630.895	698.722	728.638	15,49%	-40,14%
Tasa de temporalidad	45,56	30,33	33,46	34,11	3,78	-11,45
<i>Variación Absoluta:</i>						
Población Empleada					65.172	-634.643
Autónomos					9.132	-99.284
Temporales					97.743	-488.498
Indefinidos					-41.703	-46.861

Pero quizá la peor cara de la crisis está en el crecimiento intenso que está teniendo el desempleo de larga duración: son ya casi 900.000 las personas en Andalucía que no han trabajado ni un día en el último año. Si bien el reemplazo de estos trabajadores requiere medidas más estructurales, sería deseable que estas personas tuvieran un mayor incentivo a la búsqueda activa de empleo, así como un apoyo más intenso en términos de contratación y reciclaje profesional.

3. RECOMENDACIONES SOBRE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ANDALUCÍA

La situación apuntada en la sección anterior indica claramente cuáles deben ser las prioridades en las políticas de empleo a aplicar en Andalucía: la primera y principal es reinsertar cuanto antes en un empleo, lo más estable posible, a los más de 1,4 millones de desempleados andaluces. Asimismo, parece muy necesario avanzar en el reciclaje profesional de gran parte de los parados más jóvenes así como en la mayoría de los parados de larga duración.

La información sobre las PAEs en Andalucía es escasa y fragmentaria. Existe muy poca transparencia sobre el dinero destinado a estas políticas en el pasado reciente así como sobre los procedimientos de asignación, evaluación y desarrollo de las mismas. Asimismo, es casi inexistente la literatura académica de evaluación de sus resultados. Este último hecho se deriva de la apuntada falta de transparencia, lo que redundará en una absoluta dificultad de acceso a los datos que facilitarían ejercicios de evaluación como los

realizados en otras zonas de España o en el resto del mundo occidental.

Esta falta de información hace que no se disponga de datos muy fiables sobre el gasto en PAEs en Andalucía. Según la última memoria publicada por el Servicio Andaluz de Empleo, el gasto de dicho organismo en Políticas Activas de Empleo fue en 2011 de 713 millones de euros. Si contamos adicionalmente el gasto en gestión y activación de la demanda de empleo, el gasto asciende a unos 800 millones de Euros (un 0,6% del PIB andaluz y cerca del 3% del presupuesto autonómico). Sin embargo, a estas partidas habría que añadir las gastadas directamente por el Gobierno de España (básicamente en incentivos a la creación de empleo privado), con lo cual podemos estimar que el gasto en Andalucía se sitúa en torno a la media para el conjunto de España: 0,8-0,9% del PIB andaluz, esto es, unos 1.200 millones de euros al año.

En base a la evidencia disponible a nivel nacional e internacional sobre la efectividad de los distintos programas incluidos en las Políticas Activas de Empleo, podemos llegar a las siguientes conclusiones y recomendaciones de acción:

a. Programas de ayuda personalizada en la búsqueda de empleo

Éstas son, en términos de coste-beneficio, una de las intervenciones más efectivas. Sin embargo son las medidas menos desarrolladas hasta ahora en España por lo que hay mucho campo en el que avanzar. Concretamente, las Empresas de Trabajo Temporal, convertidas mediante la última reforma laboral

en Agencias de Empleo, pueden desde 2012 establecer convenios de colaboración con el Servicio Andaluz de Empleo para desarrollar casi todas las tareas que corresponden a éste. Sin embargo, en Andalucía se ha decidido no avanzar por este camino al rechazar incorporarse al reciente Acuerdo Marco de colaboración entre Agencias de Colocación y los Servicios Públicos de Empleo. Es difícil de entender que con la poca disponibilidad de fondos públicos para incrementar la dotación, y sobre todo la capacitación, de los Servicios Públicos de Empleo, Andalucía no avance más por este camino.

En cualquier caso, es necesaria una reorganización completa del Servicio Andaluz de Empleo para que ofrezca un servicio más ágil y vinculado a las necesidades de la estructura económica de cada territorio. Una medida que debería considerarse sería la de diseñar incentivos salariales del personal dedicado a la orientación laboral para que sus retribuciones dependan en mayor medida de los resultados obtenidos por los parados a los que asesoren.

Por otro lado, el decidido aumento en el esfuerzo presupuestario en este tipo de medidas debe complementarse con un sistema de incentivos y castigos para los desempleados que participan en estas acciones. Solo se conseguirá que dichas actividades sean efectivas si los desempleados perciben como perjudicial para ellos no tener una búsqueda activa de empleo (por ejemplo, porque pierden parte de su prestación por desempleo).

b. Programas de Formación

Los programas de formación que mejores resultados presentan, en términos de probabilidad de salir del desempleo, son los de tipo específico que se aplican a pequeña escala y, sobre todo, cuando van acompañados de actividades de formación dentro de la empresa. Por ello, seguramente, los cursos de formación que reciben los jóvenes, en su gran mayoría cursos generalistas, son de escasa efectividad.

En España, la evaluación de los programas de formación realizados en los últimos años corrobora, entre otras cosas, que la efectividad de los cursos depende en gran medida de la duración de los mismos. En concreto, los cursos de duración corta (hasta 250 horas) muestran una efectividad muy pequeña mientras que el efecto es muy superior para cursos de mayor duración.

También se ha obtenido un resultado claro que indica que estos cursos no tienen efectos positivos cuando ofrecen contenidos de “amplia base”, es decir, proporcionan solo conocimientos y habilidades generales, pero no hacen referencia a una ocupación específica.

Dados estos resultados parece claro que esta política debe reestructurarse de manera casi completa, empezando por la concesión de manera competitiva de todos los cursos para que acaben siendo impartidos por las instituciones y empresas que demuestren de manera efectiva un

mayor éxito en términos de competencias transmitidas a los alumnos, así como de inserción profesional a posteriori.

Todos los cursos de formación que se financien deben tener también una completa evaluación a posteriori haciendo un seguimiento de los alumnos para verificar su trayectoria profesional posterior a la realización del curso. De hecho, parte de los fondos que sufragan el coste de estos cursos solo debería ser librada una vez se verifique un determinado nivel de éxito en la inserción profesional de los alumnos. Así se evitarían situaciones escandalosas como las que se están empezando a conocer con respecto a la gestión tanto público como privada de los fondos destinados a formación.

Finalmente, es también de vital importancia desarrollar un sistema de formación profesional dual que facilite la integración de los jóvenes en el mercado laboral. En este sentido, la experiencia demuestra que los enfoques duales (formación en el aula y en la empresa), como es el caso en el sistema alemán, son la mejor opción y deberían considerarse como una política educativa complementaria e inaplazable para solucionar la lacra del paro juvenil.

c. Subvenciones directas al empleo privado

Estas subvenciones son solo un instrumento útil en la reinserción de colectivos específicos entre los que destacan las mujeres de edad intermedia y los parados de larga duración y mayores de 45 años. No

obstante, pueden presentar una serie de inconvenientes, como son el efecto peso muerto y el efecto sustitución ya referidos antes que reducen considerablemente su efecto sobre el empleo neto creado.

Las conclusiones fundamentales de las evaluaciones realizadas en España sobre las bonificaciones a la creación de empleo indefinido indican que estas bonificaciones no pueden ser a tanto alzado (como son las incluidas en el "Bono de Empleo Joven" introducido hace unos meses por la Junta de Andalucía) sino que deben ser pagadas a las empresas de manera periódica (mensual o trimestralmente), ya que así se garantiza mucho mejor que éstas no incumplan sus compromisos de mantenimiento de empleo. Asimismo, estas subvenciones deben tomar como referencia la estructura de la plantilla de la empresa en los años en que se otorga la subvención y deben ser evaluadas continuamente para verificar su efectividad.

Por otra parte, las administraciones públicas también pueden establecer políticas de estímulo de la contratación indefinida mediante el establecimiento de premios y reconocimientos periódicos, así como el otorgamiento de certificados de calidad a las empresas que cuenten con mejores prácticas de contratación.

d. Ayuda a la creación de nuevos proyectos empresariales

La evidencia disponible demuestra que las ayudas a la creación de nuevas empresas sólo son eficaces si

se eligen cuidadosamente sus beneficiarios. Hasta el momento, este tipo de ayudas se han materializado en apoyo financiero a desempleados para que se establezcan como autónomos, dando prioridad a determinados colectivos con ciertas dificultades para incorporarse al mercado laboral: mujeres, jóvenes y discapacitados. El objetivo de estas ayudas, por lo general de pequeña cuantía, no ha sido financiar el proyecto presentado, sino aminorar el riesgo de fracaso mediante esta ayuda financiera. La evaluación de estas ayudas indica que lo más efectivo es dirigirlas a trabajadores con un nivel medio-alto de formación así como al fomento de actividades empresariales en campos muy concretos donde la ventaja comparativa del trabajador así lo aconseje. Asimismo, parece muy efectivo contar a priori con un marco personal o profesional que aporte experiencia y "know-how" al nuevo empresario. En este sentido, las políticas que promueven los foros de negocios, los contactos entre autónomos y que, en definitiva, ayuden a ver nuevas oportunidades de negocios son completamente necesarias.

e. Creación directa de empleo público

Esta es la política activa que se ha demostrado menos eficaz tanto a nivel nacional como internacional. Por eso, sólo debería usarse para los individuos con graves problemas para acceder al mercado laboral, y siempre que estos problemas no puedan ser solventados de otra manera. Concretamente, parece que

programas como los utilizados en los últimos años en Andalucía (PROGRESA, PREPARA, etc.) no consiguen insertar de manera efectiva en el mercado de trabajo a los beneficiarios de estas ayudas.

La recientemente aprobada estrategia de "Emple@Joven" parece apostar también por esta línea de creación directa de empleo en Ayuntamientos aunque también incorpora interesantes iniciativas de atención personalizada a los jóvenes participantes así como un sistema de prácticas y becas que puede ser útil para insertar a jóvenes titulados en el mercado de trabajo. No obstante, llama la atención que, de nuevo, la mayor parte de los fondos destinados a esta iniciativa (174 de los 200 millones de euros de dotación presupuestaria) se dediquen a la "contratación de personas jóvenes para la realización de proyectos de cooperación social y comunitaria". La nula efectividad de estas políticas para reinsertar al desempleado en el mercado de trabajo se ha demostrado fehacientemente por lo que parece ineficiente seguir insistiendo en continuar por este camino.

4. CONCLUSIONES

Las Políticas Activas de Empleo son medidas de intervención en el mercado de trabajo que, según la evidencia internacional, tienen una incidencia en general reducida. De hecho, la gran variabilidad en el uso de estas políticas a nivel internacional demuestra que su efectividad no está desligada de la configuración institucional de dichos

mercados de trabajo. En cualquier caso, la mayoría de estas políticas están diseñadas para solucionar situaciones de desempleo friccional o de desajuste entre la oferta y la demanda. Sin duda estos problemas están presentes en el mercado de trabajo andaluz pero lo fundamental en este mercado es la falta de demanda de empleo, sobre todo, para determinados tipos de trabajadores poco cualificados.

Por ello, la prioridad en Andalucía debe estar situada en la generación de nuevos proyectos empresariales, así como en el crecimiento de los ya instalados por la vía de la innovación y la apertura al exterior. En cualquier caso, las Políticas Activas de Empleo pueden resultar de especial interés para mejorar la inserción de estos trabajadores desempleados con poca cualificación. Sin embargo, la información sobre las distintas políticas aplicadas en Andalucía y, sobre todo, sobre su efectividad es muy limitada. Por ello, es imprescindible avanzar considerablemente en la evaluación de lo ya realizado, lo que junto con la evidencia reseñada antes, nos ayudará a rediseñar las políticas existentes. Es también imprescindible avanzar en transparencia, en la asignación competitiva de los fondos y en la evaluación a posteriori de los resultados alcanzados. Solo así será rentable, en términos coste-beneficio, la importante inversión en estas políticas que el ciudadano está haciendo desde hace años.

En base a la evidencia nacional e internacional existente, las principales recomendaciones para cada una de las cinco principales políticas activas de empleo analizadas son:

- Avanzar de manera decidida en la atención personalizada al desempleado de cara a activar su búsqueda de empleo. Para ello, la colaboración público-privada es fundamental así como el rediseño de las plantillas y los métodos de trabajo en el Servicio Andaluz de Empleo. El desempleado, a su vez, debe verse mucho más motivado (usando sistemas de incentivos adecuados) a una búsqueda activa de empleo.
- Los programas de formación deben ser rediseñados de manera completa. La prioridad se debe fijar en cursos de más de 250 horas que capaciten para desarrollar una ocupación específica de alta demanda. Estos cursos deben concederse, siempre de manera competitiva, a las instituciones y empresas que mejores resultados consigan en términos de inserción estable de los alumnos del mismo.
- La formación dual (en la escuela y en la empresa) es la mejor solución para insertar a los jóvenes desempleados sin cualificación en el mercado de trabajo. Por ello, se debe reforzar la Formación Profesional reglada, así como los programas de prácticas profesionales en las empresas. El papel de la Universidad también debe adaptarse de manera decidida a las necesidades actuales.
- Las subvenciones a la creación de empleo privado deben dirigirse solamente a colectivos con especiales dificultades de reinserción laboral (parados de larga duración y mayores de 45 años, básicamente). Las bonificaciones deben recibirse de manera periódica y no a tanto alzado

y deben ser evaluadas continuamente para verificar su efectividad.

- Las ayudas a la creación de nuevos proyectos empresariales deben ofrecerse solamente a los candidatos con un nivel de formación y conocimiento del mercado suficiente para garantizar una alta tasa de éxito en la estabilidad futura de dichos proyectos.
- Las ayudas a instituciones públicas para la creación de empleo temporal son, con diferencia, las medidas menos efectivas para mejorar las perspectivas de empleo de sus perceptores. Por eso deben reducirse al mínimo y ser dirigidas solo a colectivos con graves problemas de inserción social.

Los problemas de Andalucía son múltiples. Sus soluciones no pueden venir solo de un rediseño de las políticas de empleo sino que se requiere un esfuerzo decidido y coordinado que reorganice, además, todas las políticas educativas y sociales. Pero un problema institucional muy importante y al que se le suele prestar una insuficiente atención política ni mediática, es la calidad y evaluación de nuestras políticas públicas. Los indicios sobre la gestión de las Políticas Activas de Empleo van siendo muy negativos, tanto por sus mediocres resultados, como por las irregularidades en su gestión. Por ello, no se deben seguir aplicando estas políticas hasta que no se realicen evaluaciones externas e independientes sobre su eficacia, su eficiencia y sus impactos.

Junio, 2014

¹*El Observatorio Económico de Andalucía agradece al Prof. J. Ignacio García Pérez (Universidad Pablo de Olavide de Sevilla) su colaboración en la realización de este documento*