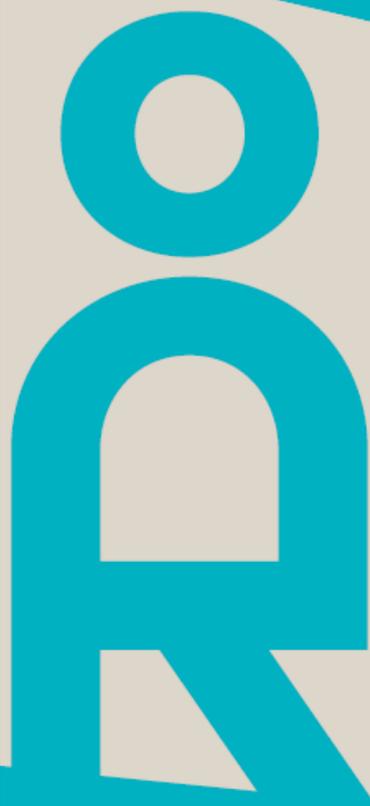


**NUESTRO RETO**

**ERES TÚ**



**RETOS2020**  
INICIATIVAS  
POR EL **EMPLEO**

[RETOS2020@MALAGA.ES](mailto:RETOS2020@MALAGA.ES)



---

# POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y SUS POTENCIALES APLICACIONES

## A LA PROVINCIA DE MÁLAGA

**J. Ignacio García Pérez**

**Universidad Pablo de Olavide**

### 1. SITUACIÓN ACTUAL DEL MERCADO DE TRABAJO

Según datos de la Seguridad Social, la provincia de Málaga contaba a finales de marzo de 2014 con 490.090 afiliados a la Seguridad Social. Estos datos coinciden casi a la perfección con los aportados por la reciente Encuesta de Población Activa que indica que en el primer trimestre de 2014 el total de empleados, afiliados a la Seguridad Social o no, es de 496.682 personas. No obstante, Málaga ha terminado el mes de marzo de este año con una tasa de desempleo del 36.5%, casi 1.5 puntos porcentuales más que la media del conjunto de Andalucía.

Quizá más relevante, por sus implicaciones sobre el potencial de crecimiento de la provincia, es analizar la tasa de empleo, esto es, el ratio que supone el número de empleados sobre el conjunto de la población en edad de trabajar (de 16 a 64 años). Esta tasa es actualmente del 51.9% en Málaga mientras que no llega al 49.3% en el conjunto de Andalucía y es del 54.7% en el conjunto de España. Por tanto, actualmente trabajan en Málaga apenas 52 de entre cada 100 personas en edad de trabajar. Este bajo ratio es producto de dos circunstancias distintas: en primer lugar no todos los que pueden trabajar deciden hacerlo. En efecto, de cada 100 personas en edad de trabajar solo 59 participan en la población activa (exactamente el mismo ratio que en el conjunto de Andalucía y España). En segundo lugar, no todos los que quieren trabajar consiguen hacerlo. La tasa de desempleo mide el porcentaje de población activa, esto es, la población que quiere y puede trabajar, pero que no lo ha hecho en un trimestre determinado. Esta tasa, como se ha indicado antes, es del 36.5% en Málaga frente al 35% en Andalucía y casi el 26% en el conjunto de España.

Los dramáticos efectos de la crisis económica vivida en España durante los pasados seis años se han puesto especialmente en evidencia en las cifras de empleo y desempleo. España cuenta con uno de los mercados de trabajo más "bulímicos" del mundo occidental. Cuando la economía crece, crea más empleo que la media (aunque no logra reducir el desempleo a iguales tasas), pero cuando la economía entra en una fase de decrecimiento, se destruye empleo a tasas agigantadas, creciendo a su vez el desempleo también a un ritmo de vértigo. Como se puede observar en las tablas adjuntas, la economía malagueña ha destruido desde el inicio de la reciente crisis económica un total de 150.534 empleos, el 23.56% del total de empleos existentes en el tercer trimestre de 2007, momento en el que se consiguió el máximo de empleo de la serie histórica en la provincia (647.216 personas). En comparación con lo ocurrido en el conjunto de Andalucía, la crisis ha sido más virulenta en la provincia de Málaga ya que la

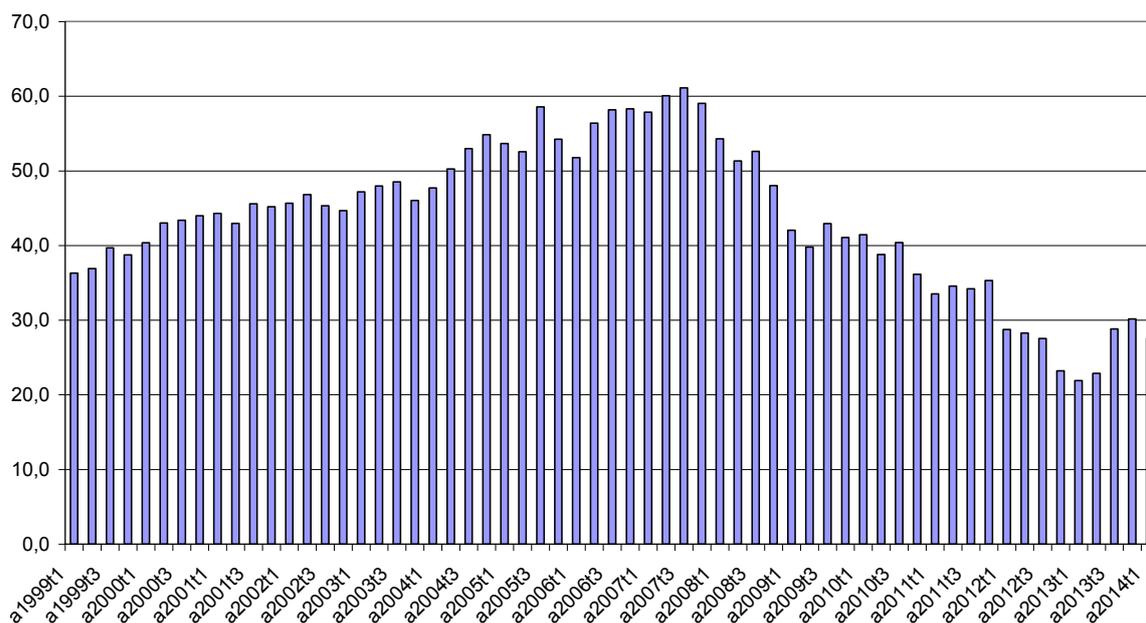
destrucción de empleo fue en Andalucía cuatro puntos porcentuales inferior (19.54%). La razón fundamental está en la mucho más intensa destrucción de empleo temporal ocurrida en la provincia de Málaga: desde el mes de junio del año 2007 se han destruido más de la mitad de los empleos temporales existentes en esta provincia mientras que esta tasa de destrucción ha sido del 40% en el conjunto de Andalucía. Y eso a pesar de que Málaga contaba en ese momento con una tasa de temporalidad (asalariados con contrato temporal sobre el conjunto de trabajadores por cuenta ajena) inferior a la media andaluza (41.5% vs. 45.5%), con lo cual podemos concluir que seguramente el carácter más estacional y cíclico de la economía malagueña ha provocado estos peores registros laborales.

Tras un análisis detenido de los datos aportados por la Encuesta de Población Activa podemos identificar los siguientes rasgos principales del mercado de trabajo en la provincia de Málaga:

1. Frente a lo que está ocurriendo en el conjunto de España, **en Málaga** (como en Andalucía) **no está decreciendo la población activa**, lo cual es una buena noticia, aunque haga más difícil no obstante la reducción de la tasa de desempleo.
2. Esto es así, fundamentalmente porque la mano de obra femenina no deja de incorporarse al mercado de trabajo y porque los mayores de 45 años también están elevando sus tasas de participación. Ambos fenómenos están relacionados entre si y responden al fenómeno del "trabajador añadido" que indica como en épocas de crisis más miembros hasta ahora inactivos en la familia se incorporan al mercado de trabajo para cubrir los riesgos de pérdida de empleo del cabeza de familia.
3. No ocurre igual con los jóvenes. En efecto, desde el inicio de la crisis se han retirado de la población activa más de 62.700 malagueños menores de 30 años, siendo sus tasas de participación actuales inferiores al 57.3%.
4. **Las tasas de empleo de la provincia de Málaga son algo superiores a las observadas en el conjunto de Andalucía** pero inferiores en algo más de tres puntos porcentuales a las del estado Español.
5. **La crisis económica ha dado como resultado la destrucción de más de 150.000 puestos de trabajo en Málaga**, correspondiendo a los menores de 30 años en torno a 111.000. Por ello, la tasa de empleo juvenil en la provincia es actualmente de solo un 27.5% (ver Figura 1). No obstante, parece que desde el mínimo alcanzado en 2013, éste es el único colectivo de trabajadores que está viendo crecer su tasa de empleo actualmente.
6. Según la Encuesta de Población Activa, **solo algo más de uno de cada tres desempleados en la provincia de Málaga tiene acceso a prestaciones por desempleo**. De hecho, los Servicios Públicos de Empleo contabilizan un total de 106.100 perceptores de prestaciones por desempleo en la provincia de Málaga.
7. Un 14% de los desempleados malagueños no está inscrito en las Oficinas Públicas de Empleo y dos de cada tres lleva en desempleo más de un año, esto es, **el 63.4% del conjunto de desempleados en la provincia de Málaga son parados de larga duración**.

Tabla 1: Situación Actual del mercado de trabajo en Málaga y Andalucía						
	MÁLAGA					
	2007T3	2013T1	2013T4	2014T1	Variación Interanual	Variación respecto 2007T3
Total Población Activa	722.372	770.964	780.498	782.459	1,49%	8,32%
Tasa Actividad (Hombres)	69,31	63,17	65,45	65,06	1,89	-4,25
Tasa Actividad (Mujeres)	47,00	53,35	52,34	52,83	-0,52	5,83
Total Parados	75.156	282.742	282.538	285.777	1,07%	280,25%
<b>Tasa de Paro</b>	<b>10,40</b>	<b>36,67</b>	<b>36,20</b>	<b>36,52</b>	<b>-0,15</b>	<b>26,12</b>
Total Parados larga duración	15.048	174.214	175.827	181.240	4,03%	1104,41%
<b>% Parados de larga duración</b>	<b>20,02</b>	<b>61,62</b>	<b>62,23</b>	<b>63,42</b>	<b>1,80</b>	<b>43,40</b>
Total empleados	647.216	488.223	497.960	496.682	1,73%	-23,26%
<b>Tasa de empleo</b>	<b>51,92</b>	<b>36,83</b>	<b>37,48</b>	<b>37,33</b>	<b>0,50</b>	<b>-14,59</b>
Nº trabajadores temporales	222.983	96.410	114.516	99.046	2,73%	-55,58%
<b>Tasa de temporalidad</b>	<b>41,50</b>	<b>24,54</b>	<b>28,64</b>	<b>24,96</b>	<b>0,42</b>	<b>-16,54</b>
<i>Variación Absoluta:</i>						
Población Empleada					8.459	-150.534
Autónomos					4.509	-10.044
Temporales					2.636	-123.937
Indefinidos					1.314	-16.553
	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%
<b>Tasa de Paro</b>	<b>12,57</b>	<b>36,77</b>	<b>36,26</b>	<b>34,94</b>	<b>-1,83</b>	<b>22,37</b>
Total Parados larga duración	114.000	858.522	885.402	888.648	3,51%	679,52%
<b>% Parados de larga duración</b>	<b>24,42</b>	<b>57,94</b>	<b>60,54</b>	<b>63,32</b>	<b>5,38</b>	<b>38,90</b>
Total empleados	3.247.304	2.547.489	2.570.983	2.612.661	2,56%	-19,54%
<b>Tasa de empleo</b>	<b>49,24</b>	<b>37,14</b>	<b>37,51</b>	<b>38,12</b>	<b>0,98</b>	<b>-11,12</b>
Nº trabajadores temporales	1.217.136	630.895	698.722	728.638	15,49%	-40,14%
<b>Tasa de temporalidad</b>	<b>45,56</b>	<b>30,33</b>	<b>33,46</b>	<b>34,11</b>	<b>3,78</b>	<b>-11,45</b>
<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

**Fuente:** Encuesta de Población Activa y elaboración propia



**Fuente:** Encuesta de Población Activa y elaboración propia.

Con estos hechos que describen brevemente el mercado de trabajo en la provincia de Málaga podemos identificar los principales objetivos futuros a desarrollar por las autoridades públicas y agentes sociales:

1. **Aumentar la participación laboral de los mayores de 45 años**, que todavía es algo más de cuatro puntos porcentuales inferior a la del conjunto de España y muy inferior a la observada en el conjunto de la UE.
2. **Reducir el número de parados**, sobre todo entre los colectivos más afectados por esta importante lacra económica. Estos colectivos son los jóvenes menores de 30 años (sobre todo aquéllos con estudios iguales o inferiores a los obligatorios) y los parados de larga duración, entre los cuales hay muchos jóvenes y muchos parados de entre 30 y 44 años.
3. En particular, debe ser un objetivo prioritario **reinsertar cuanto antes a los parados de larga duración en un nuevo empleo**. En este asunto es igual de importante tanto la inserción de aquellos parados de larga duración con prestaciones por desempleo, ya que podríamos así conseguir un considerable ahorro para los presupuestos de políticas pasivas de empleo, como la de los parados sin prestaciones, ya que estos difícilmente encontrarán un nuevo empleo sin la ayuda y el incentivo desarrollado desde el sector público.
4. Es necesario **crecer en términos de empleo pero debemos intentar que la mayoría del nuevo empleo que se genere lo sea bajo un contrato indefinido** y no temporal. La mayoría de los puestos de trabajo temporales, como ha quedado demostrado en los años recientes, son empleos con un bajo valor añadido y un nivel muy bajo de productividad, por lo que son rápidamente destruidos en cuanto la situación económica empeora.

5. De cara a aumentar el empleo indefinido en Andalucía es **fundamental cambiar la relación actual entre salarios y productividad**. En este sentido, los salarios deben reflejar de manera mucho más efectiva la productividad del puesto de trabajo ocupado en la empresa concreta en que se desarrolle. Para llegar a una mayor vinculación entre salarios y productividad a nivel empresarial es fundamental desarrollar e incentivar todo lo posible una Negociación Colectiva lo más cercana al nivel de la empresa.
6. Finalmente, **también es importante que crezca el número de empresas**, así como el número de trabajadores por cuenta propia (autónomos) con asalariados. Sin embargo, lo fundamental aquí más que el número de éstos es la calidad del proyecto empresarial que desarrollen. Para ello será muy importante la labor pública de fomento, asesoramiento y tutela de estos nuevos proyectos empresariales. De hecho, la mayor garantía de éxito de estos proyectos es que partan de un trabajador con un nivel de cualificación medio-alto y que las empresas resultantes cuenten con un tamaño mínimo adecuado.

## 2. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO: TIPOS DE PROGRAMAS Y DISTRIBUCIÓN DEL GASTO

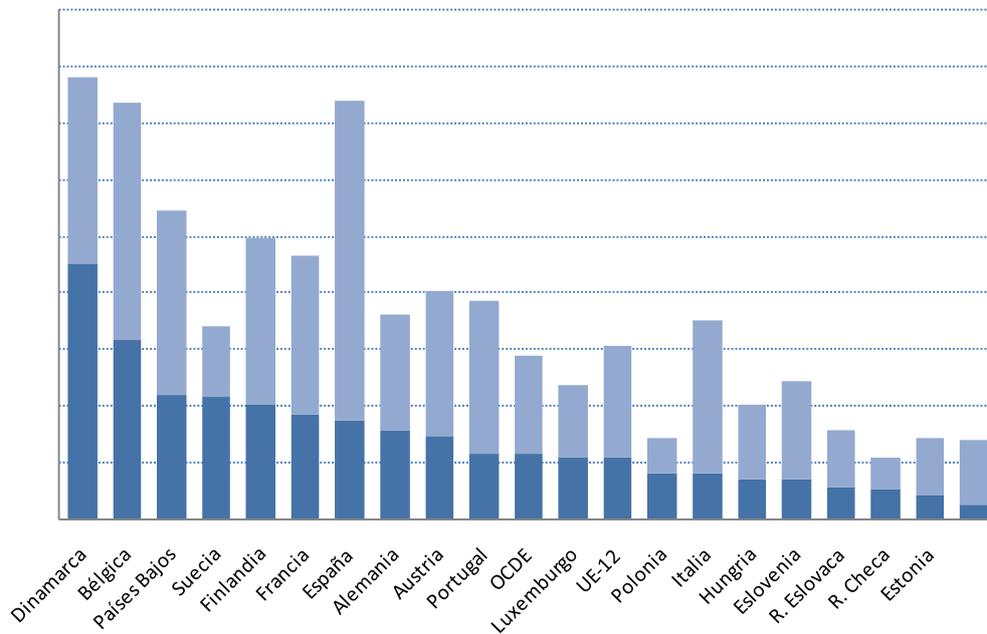
Las políticas activas de empleo practicadas en la Unión Europea, aunque de una gran heterogeneidad en sus tipos, pueden ser clasificadas, siguiendo los criterios de la OCDE y Eurostat, en los siguientes grandes grupos:

- 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 nivel de gasto público en estas políticas activas de empleo difiere mucho de unos países a otros (ver Figura 2). España gasta en políticas activas de empleo un 0.85% de su Producto Interior Bruto (PIB). Este porcentaje está por encima del porcentaje medio de la OCDE (0.58%) y de países como Alemania (0.79%), Italia (0.41%), Japón (0.26%) y Estados Unidos (0.13%). Sin embargo, está claramente por debajo del gasto en la mayoría de países del norte de Europa. En efecto, los países que más dinero dedican tradicionalmente a estas políticas son Dinamarca (2.26%), Bélgica (1.59%), Países Bajos (1.10%) y Suecia (1.09%).

Por otra parte, el reparto del gasto realizado entre los distintos tipos de programas en que pueden materializarse estas políticas activas de empleo también muestra una gran heterogeneidad entre los países que integran la OCDE (ver Tabla 2). En España, la mayor partida de gasto en políticas activas de empleo se destina a incentivar el empleo privado (0.37% del PIB, lo que supone el 42% del total). La segunda partida en importancia de este tipo de gastos, a 19 puntos porcentuales de diferencia respecto de la anterior, se destina a sufragar programas de formación (23%). Los programas de intermediación suponen un 17% del gasto total en políticas activas del mercado laboral. Y, en última instancia, a los

programas de creación directa de empleo público e inserción de discapacitados se destina un 9% del gasto, en cada caso.



Fuente: OCDE, Eurostat y elaboración propia.

**Tabla 2: Gasto Público en Políticas Activas de Empleo (% P.I.B.)**

Frecuencia		Anual				
Año		2011				
Programas	Total	Intermediación	Formación	Incentivos al empleo privado	Creación directa de empleo público	Inserción de grupos con dificultades
<b>Países</b>						
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
<b>España</b>						
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
<b>OCDE</b>						
Estados Unidos	0.13	0.04	0.04	0.01	0.01	0.03

Fuente: OCDE y elaboración propia

---

Esta distribución difiere de la que, en media, se realiza en la mayoría de países europeos ya que, en estas áreas geográficas los gastos, en porcentaje respecto al PIB, destinados a los programas de intermediación, formación e incentivación del empleo privado son mayores y presentan mayor similitud entre sí, frente al sesgo existente en España por los incentivos a la creación de empleo en el sector privado. No obstante, en media para toda la OCDE son los programas de formación en lo que se gasta un mayor porcentaje respecto al total destinado a políticas activas de empleo.

La situación económica y presupuestaria en la que nos encontramos actualmente hace cada vez más necesaria la inversión en políticas activas de empleo para hacer frente al persistente aumento de los niveles de desempleo en España. Por otro lado, las limitaciones presupuestarias exigen evaluar en qué partidas es más eficiente dicha inversión. Por ello, necesitamos conocer qué programas son más eficaces en base a la evidencia internacional y como un diseño particular de cada una de estas medidas puede hacer más eficiente su implementación y, por consiguiente, sus efectos sobre el mercado de trabajo. En lo que sigue, repasaremos la evidencia internacional disponible sobre la eficiencia en el diseño de cada una de las principales políticas activas de empleo. El objetivo último es presentar una serie de recomendaciones que permitan a los gestores públicos orientar su toma de decisiones en materia de políticas activas con la máxima racionalidad y eficiencia posible.

### 3. EVIDENCIA EMPÍRICA INTERNACIONAL EN MATERIA DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

El país que cuenta con mayor experiencia en la evaluación de políticas activas de empleo es Estados Unidos (EEUU), donde el gobierno desde hace mucho tiempo promueve este tipo de evaluaciones para saber qué tipos de programas debe aplicar y qué otros debe utilizar en menor medida o no utilizar (Heckman et *al.*, 1999). En general, en esta literatura hay consenso sobre el modesto impacto de este tipo de programas sobre la economía norteamericana, aunque conviene puntualizar que el grado de efectividad varía según el programa y el colectivo al que va dirigido (Heckman et *al.* 1999; Kluve and Schmidt, 2002).

Los conocimientos acumulados por EEUU sobre políticas activas de empleo, no obstante, deben tenerse en cuenta con mucha cautela en Europa, por dos razones: i) porque el gasto en este tipo de programas realizado por EEUU es muy inferior al europeo; y ii) porque normalmente estas evaluaciones tienen como objetivo elevar la perspectiva salarial de los participantes, no la salida del desempleo que es lo que se persigue en Europa en la mayoría de los casos (Kluve and Schmidt, 2002). Por ello, para abordar este epígrafe nos vamos a basar, fundamentalmente, en el trabajo de Kluve (2010) y el meta-análisis estadístico realizado por Card et *al.* (2010), donde se sintetizan los resultados obtenidos, en términos de probabilidad de re-empleo, de 96 programas de política activa de empleo llevados a cabo en 19 países de la UE entre la década de los setenta del pasado siglo y la primera década de este siglo. Estos trabajos, en concreto, nos permiten afirmar lo siguiente sobre la efectividad de las políticas activas adoptadas:

a. La efectividad depende del tipo de programa utilizado. En concreto, la ordenación de los mismo en función del grado de efectividad que presentan, de mayor a menor, sería la siguiente:

- i. Programas tendentes a mejorar la eficiencia en la búsqueda de empleo.
- ii. Programas destinados a incentivar la creación de empleo en el sector privado.
- iii. Programas de formación.
- iv. Programas de creación directa de empleo público.

b. La efectividad es menor en los programas dirigidos a los jóvenes. Esta circunstancia es más nítida cuando el estudio de la efectividad de las políticas activas de empleo se centra, con exclusividad, en los programas de formación.

c. la efectividad no está relacionada con las instituciones del mercado de trabajo. En concreto, no parece estar relacionada con la regulación de los contratos indefinidos ni temporales. Los costes de despido sí parecen tener una ligera influencia negativa en la probabilidad de encontrar un empleo tras participar en un programa de política activa de empleo. No obstante, en este caso, la relación encontrada desaparece por completo en los programas implementados más recientemente, en los programas orientados a la formación y en aquellos dirigidos a los más jóvenes. En este último colectivo, lo que sí parece existir, aunque levemente, es una relación negativa entre efectividad y regulación del trabajo temporal.

d. La efectividad está influenciada por la tasa de desempleo existente, observándose que mientras mayor sea ésta mayor probabilidad de que la medida adoptada tenga un impacto positivo. Sin embargo, no parecen influir en ningún sentido otras variables relacionadas con el entorno macroeconómico como pueden ser el crecimiento del PIB o el nivel de gasto en políticas activas de empleo, con excepción de los programas de formación para los cuales sí aparece un ligera relación entre la efectividad de los programas y el porcentaje de PIB destinado a éstos, así como una mayor influencia de la tasa de desempleo sobre su efectividad. La explicación de este último hecho, según distintos autores, puede ser la llegada a estos cursos de personas con mayor cualificación que presentar una mayor facilidad para salir del desempleo.

e. La efectividad depende de la fecha de ejecución de la evaluación. En concreto, debe subrayarse que, con independencia de otras características, las evaluaciones más recientes, las realizadas a partir de los noventa, presentan una menor probabilidad de éxito y mayor de fracaso, como consecuencia de la mejor calidad de los datos y los avances en las técnicas estadísticas aplicables.

El auge de la utilización de las políticas activas de empleo para salvar las distintas imperfecciones mostradas por el mercado de trabajo en Europa y el hecho de que empiezan a existir datos longitudinales que ayudan a estudiar la efectividad de estas políticas, han hecho posible matizar y aumentar el conocimiento que se tiene sobre dicha efectividad. En este sentido, observando los programas llevados a cabo en la UE desde 1995 a 2007 podemos decir que:

- A corto plazo las políticas activas de empleo más efectivas son:
  - i. Las que tienen por objetivo la salida del desempleo.

- 
- ii. Las que actúan aumentando la eficiencia en la búsqueda de empleo
  - iii. Las que no distinguen por edad.

Se observa también que en el corto plazo no hay evidencia de que existan mejores resultados en las políticas dirigidas a uno u otro género ni que los programas de mayor duración sean más efectivos.

- *A medio plazo y largo plazo se observan algunos cambios de interés:*

- i. Los programas que se basan en la salida del desempleo se hacen menos efectivos, ocurriendo lo contrario con los programas que actúan sobre la estabilidad en el empleo, los salarios, etc.
- ii. Las ganancias provocadas por los programas de formación a medio plazo superan las obtenidas por los programas que actúan sobre la eficiencia en la búsqueda de empleo.

Desde esta perspectiva, que nos permite valorar los programas en el tiempo, tampoco se observan diferencias por género en el medio y largo plazo. Del mismo modo, los programas de creación directa de empleo público aparecen como los menos efectivos sea cual sea el horizonte temporal considerado.<sup>1</sup>

No obstante, pese a todo lo anteriormente dicho, es necesario poner de manifiesto que las valoraciones realizadas hasta el momento carecen de un enfoque coste-beneficio totalmente necesario, ya que se no se tienen en cuenta, entre otras cosas (Dolado et al., 2004): i) los efectos “*peso muerto*” que aparecen cuando los puestos de trabajo creados para los trabajadores en paro se hubiesen generado de igual modo sin necesidad de realizar ningún gasto público; ii) 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; iii) el efecto “*desplazamiento*” que se produce cuando el empleo creado en una empresa, como consecuencia de estas políticas, no deja crear empleo en otras no acogidas a estos programas<sup>2</sup>; y iv) el efecto “*búsqueda*”, que consiste en la pérdida de incentivos para la búsqueda experimentada por los trabajadores que participan en programas de empleo.

#### 4. PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Una vez analizados los trabajos que, con rigor científico, se han ocupado de evaluar y analizar los efectos provocados por los distintos programas de políticas activas de empleo, llevados a cabo en España y en otros países, y siguiendo a Dolado et al. (2004), se puede concluir, que:

---

<sup>1</sup> Una descripción más amplia sobre los efectos a corto y largo plazo de los programas de formación se encuentra en Osikominu (2013).

<sup>2</sup> Una descripción del efecto desplazamiento y sustitución puede encontrarse, para Francia, en Créspon et al. (2013).

---

• \_\_\_\_\_ parecen ser, en términos de coste-beneficio, una de las intervenciones más efectivas. Estos programas se pueden clasificar en dos grandes grupos según si el servicio es prestado por los servicios públicos de empleo o de forma privada. El primer grupo, por razones obvias, solo puede ofrecerse a determinados colectivos en países con elevadas tasas de paro, puesto que se trata de dar un asesoramiento y entrenamiento personalizado a cada una de las personas paradas para que su búsqueda sea lo más eficiente posible.

En el campo privado, España todavía tiene mucho por hacer. En concreto, sería muy interesante poner en marcha programas de recolocación que faciliten, según la experiencia ya existente en otros países, la reincorporación en el mercado de trabajo de los profesionales de alta cualificación, los de mayor edad, etc., de cara a mitigar los perniciosos efectos sociales propios del cierre de empresas.

Este tipo de programas tiene como objetivo ayudar a los trabajadores despedidos a descubrir sus habilidades e indicarles los instrumentos con los que cuentan, dependiendo de sus características profesionales, para realizar una búsqueda de trabajo lo más eficiente posible. Estos servicios son pagados por el empresario y, normalmente, se organizan en cinco etapas: i) estudio de la situación; ii) diseño de un proyecto profesional; iii) plan de acción; iv) definición de una estrategia de búsqueda; y v) seguimiento del trabajador en su nueva ocupación por un periodo de hasta un año o hasta que se encuentra integrado y satisfecho con su nueva situación.

En España, no obstante, ya existen algunas experiencias de estos tipos de programas, excelentemente descritos y evaluados en Arellano (2007 y 2009). En concreto, los programas que se han llevado a cabo se han dirigido, fundamentalmente, a hombres con educación universitaria y de edades comprendidas entre 35 y 45 años, siendo las empresas que han contratado estos servicios, mayoritariamente, grandes multinacionales del sector servicios.

Los efectos de estos programas parecen claros: mejora la lucha del trabajador por reincorporarse al mercado de trabajo, es decir, por seguir siendo mano de obra activa, siendo ésta una condición *sine qua non* para que se produzca una rápida salida del desempleo. Aunque se observa que estos programas alargan los periodos de desempleo, entre 2 y 4 meses, también logran aumentar el nivel salarial obtenido por el trabajador en su nueva ocupación entre un 28 y un 42% sobre el salario medio anual masculino. En el caso de las mujeres, la prolongación del periodo de desempleo no es significativa y el efecto sobre los salarios se sitúa entre un 17 y 26%. Este efecto salarial es consecuencia del aumento del salario de reserva que se produce en los trabajadores que participan en estos programas de búsqueda de empleo.

• \_\_\_\_\_ que mejores resultados presentan, en términos de probabilidad de salir del desempleo, son aquellos de tipo específico que se aplican a pequeña escala y, sobre todo, cuando van acompañados de actividades de formación dentro

---

<sup>3</sup> Una enumeración de los grupos a los que se debe dirigir los programas de búsqueda de empleo se puede encontrar en Wunsch (2013).

---

de la empresa. Por otra parte, la experiencia demuestra que son los parados jóvenes los más difíciles de ayudar con este tipo de medidas.

En España, la evaluación de los programas de formación realizados por el INEM en el año 2000 hecha por Dolado *et al.* (2004) y Arellano (2005), corrobora la afirmación realizada con anterioridad. En concreto, esta evaluación puso de manifiesto que la probabilidad de salida del paro de los hombres que realizaron estos cursos (grupo de tratamiento) aumentaba en torno a un 40% con respecto a los que no lo realizaron (grupo de control), mientras que en el caso de las mujeres este porcentaje diferencial se situaba en el 50%. No obstante, este tipo de política no provocaba efecto cuando son cursos de “*amplia base*”, es decir, destinados a jóvenes para proporcionarles conocimientos y habilidades generales que pudieran mejorar su inserción laboral, pero que no hacían referencia a una ocupación específica. Por tanto, el gasto dedicado a la formación debe orientarse hacia cursos que resulten más efectivos, que son los cursos de:

- Ocupación, que proporcionan habilidades para el desempeño de una actividad determinada.
- Especialización, destinados a parados cualificados que necesitan formarse en una nueva profesión, ocupación u oficio.
- Adaptación-Ocupación, que son cursos de perfeccionamiento para profesionales cualificados, con la finalidad de permitir su promoción a niveles superiores.

Los resultados obtenidos por otros evaluadores coinciden básicamente con los expuestos con anterioridad, aunque alguno de ellos (Díaz y Cueto ,2008) hace nuevas aportaciones. En concreto, este equipo de evaluadores en sus trabajos encuentra las siguientes relaciones de interés:

- La formación tiene un efecto positivo sobre la tasa de ocupación, en comparación con el grupo de control, de una magnitud no inferior a los 10 puntos porcentuales.
- La efectividad de los cursos depende de la duración de los mismos. En concreto, los cursos de duración corta (hasta 250 horas) muestran una efectividad pequeña, de solo 2 puntos porcentuales de aumento sobre la probabilidad de ocupación en los ocho meses siguientes a la participación en los cursos. Por el contrario, dicho efecto es de 6 puntos porcentuales para los cursos de duración media (entre 251 y 500 horas) y de 7 a 9 puntos porcentuales para los de duración larga (más de 500 horas).
- La efectividad de los cursos de duración media aumenta unos 5 puntos porcentuales cuando se termina la acción formativa con una evaluación positiva de tipo externo, sin que este efecto aparezca en los otros dos casos.
- Los grupos o colectivos más beneficiados por estos cursos son las mujeres,<sup>4</sup> los trabajadores mayores, los parados de larga duración y los que reciben una

---

<sup>4</sup> A esta misma conclusión sobre los efectos de los programas de formación para el empleo llega el trabajo de Arellano (2005).



---

la efectividad de las ayudas para el autoempleo dotadas por el Fondo Social Europeo para Asturias dieron como resultado que:

1. El 95.8% de los negocios abiertos con estas ayudas, seguían estando abierto después de dos años. Una tasa alta en comparación con la de Alemania (70%) y Reino Unido (60%).
2. El efecto neto o marginal en España es de un 20%, es decir, sólo 20 de cada 100 negocios no se hubiesen abierto de no existir este tipo de ayuda, situándose este porcentaje en el 30% en Dinamarca y el 43% en Alemania.
3. Cuatro de cada 10 negocios subvencionados aumentan su plantilla, siendo este efecto mayor: en el sector industrial y la hostelería; cuando el ciclo es expansivo; y cuando el desempleo previo ha sido real, y no una excusa para acogerse a la ayuda o subvención en cuestión.

Por tanto, según estos resultados, se podría decir que las ayudas al autoempleo son un instrumento importante para combatir altas tasas de paro. No obstante, en este mismo estudio sobre la efectividad de la política de ayuda al autoempleo y en otros más recientes (Román et al., 2013) se pone de manifiesto la necesidad de diferenciar tres grupos de autónomos; a) el de aquéllos que son verdaderos emprendedores y que terminarán expandiendo su negocio, creando empleo, riqueza e innovando; b) los autónomos que lo son porque no tienen otra alternativa; c) aquellos que lo son para sortear ciertas cargas impositivas. La existencia de estos tres grupos hace posible afirmar que más autoempleo no es siempre necesariamente mejor, todo depende del autoempleo que se estimule. Por otra parte los factores que explican la decisión de autoemplearse y de pasar de ser autónomo a empresario son distintos en cada caso. En concreto, se debe defender que la persona que decide emprender un negocio no es un islote aislado, sino que son muy importantes para su decisión y orientación posterior en su proyecto, tanto su entorno micro como macroeconómico. En este sentido, la probabilidad de salir del desempleo al autoempleo aumenta cuando (Román et al., 2013):

1. Las personas tienen parientes autónomos, siendo este efecto mayor cuando en su entorno los autónomos tiene trabajadores a su cargo. En este último caso, aumenta la probabilidad de que la persona que sale del empleo como autónomo termine ampliando su negocio.
2. Se tiene pareja e hijos a cargo.
3. Se tiene una amplia red de relaciones sociales, se pertenece a clubes, asociaciones, etc.
4. Se tienen contactos y parientes en el exterior, fuera del lugar donde se vive.

En definitiva, es muy importante conocer el entorno personal de los desempleados para conocer hacia dónde llegará el alcance del proyecto puesto en marcha. En este sentido, las políticas que promueven los foros de negocios, los contactos entre autónomos y todas aquellas vías que, en definitiva, ayuden a ver nuevas oportunidades de negocios son completamente necesarias, aunque se tachen de poco eficientes en sus primeras etapas.



---

no tomarse en serio estas actividades (por ejemplo, porque pierden parte de su prestación por desempleo) se conseguirá que dichas actividades sean efectivas.<sup>6</sup>

Por otra parte, **la política de subvención del empleo indefinido ha demostrado ser bastante inefectiva** en los últimos 10 años, además de arrastrar en su desarrollo numerosas irregularidades en su gestión. Sin embargo ésta es la principal política activa en España y en Andalucía en particular. De cara a mejorar la efectividad de esta política, **se deben elegir cuidadosamente los colectivos específicos con especiales dificultades de reinserción** a los que dirigir las bonificaciones y **éstas tienen que ser periódicas y no a tanto alzado** para evitar que las empresas incumplan sus compromisos de mantenimiento de empleo.

Asimismo, estas subvenciones **deben tomar como referencia la estructura de la plantilla de la empresa en cada uno de los años en que se otorga la subvención y deben ser evaluadas continuamente** para verificar su efectividad.

Por otra parte, unas medidas de bajo coste y que pueden ser muy efectivas serían la **formación de las asesorías laborales** de manera que expliquen a sus clientes las ventajas de los contratos de carácter indefinido.

Por último, 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.

En términos de promoción y desarrollo del empleo local, se debe **atender fundamentalmente a los territorios con más problemas de paro estructural** destinando personal específico para su atención y sobre todo buscando que la iniciativa privada sea el principal agente ejecutor tanto de las políticas activas (formación en las empresas y por empresas especializadas) como del fomento en estas zonas de nuevas iniciativas empresariales.

**Los viveros de empresas en estas zonas deben apoyarse de manera decidida, así como deben serlo todas las pequeñas y medianas empresas que decidan ampliar su capacidad en dichos territorios.**

La evidencia internacional nos dice que **los cursos de formación ocupacional son poco efectivos** en términos de inserción laboral de sus participantes. De hecho, se demuestra que **solo si tienen una duración adecuada (más de 300-400 horas) y tienen capacidad de proporcionar conocimientos específicos valorados en el mercado** conseguirán unos resultados positivos. Esta falta de efectividad también se debe a que **estos cursos no suelen tener en cuenta la tipología de cualificaciones requeridas en el mercado**. En particular, estos cursos se han demostrado muy poco eficaces cuando se destinan a jóvenes poco cualificados.

---

<sup>6</sup> Una descripción de los efectos de los premios y castigos sobre la prestación por desempleo sobre la efectividad de las políticas activas de empleo se puede encontrar en Van der Klaauw y Van Ours (2011).

---

Por ello, **esta política debe reestructurarse de manera casi completa empezando por la concesión de manera competitiva de 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 profesional que se financien **deben tener una completa evaluación a posteriori haciendo un seguimiento de los alumnos** de cara a 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.

Por otro lado debe **hacerse un nuevo catálogo de cursos con especialidades más conectadas con la situación actual del mercado de trabajo** y las necesidades de las empresas andaluzas. Estos cursos deben centrarse en actividades de tipo industrial, servicios de alto valor añadido, etc. Este catálogo de cursos debe fijarse en cada territorio según sus necesidades, teniendo básicamente en cuenta la opinión del sector empresarial de dicho territorio.

Finalmente, de cara a la promoción del trabajo autónomo, la evidencia nacional e internacional nos indica que se deben **redirigir los objetivos a trabajadores con un nivel medio-alto de formación así como al fomento de actividades empresariales en campos muy concretos donde la ventaja comparativa de la economía andaluza así lo aconseje**. Hay varios sectores donde es estratégica la necesidad de mayor actividad empresarial, siendo el sector industrial uno de ellos, así como el sector turístico con actividades de alto valor añadido (deportes especializados, hostelería con actividades paralelas, etc.).

En cualquier caso, mas que el fomento del autoempleo per sé, lo que debería hacerse es **fomentar la creación de empresas con el tamaño adecuado** para conseguir una mayor ratio de éxito.

Finalmente, hay que insistir en que dado que **una parte muy importante del volumen de desempleados en Andalucía está conformado por jóvenes menores de 30 años que abandonaron el sistema educativo** antes de alcanzar la Enseñanza Secundaria Obligatoria, es del todo imprescindible fomentar la vuelta al sistema educativo de estos jóvenes de cara a adquirir alguna de las capacidades básicas que demanda el mercado. Por ello, cualquier mecanismo que ayude o **flexibilice la incorporación al sistema educativo del importante volumen de jóvenes actualmente desempleados y sin apenas formación sería muy positivo**.

En particular, cualquier **avance en la conexión del sistema de formación profesional con el mundo empresarial** (prácticas reales en empresas de la zona donde los alumnos a la vez que acuden al aula, están presentes durante unos días a la semana en las empresas donde hacen sus prácticas) sería muy aconsejable. Esta nueva organización de la formación profesional reglada debería tener por objetivo **ofrecer los conocimientos y habilidades necesarios para desarrollar un oficio u ocupación determinada, a poder ser en campos de especial interés estratégico para el futuro de la economía andaluza**.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, F. A. (2005). Do training programmes get the unemployed back to work?: a look at the Spanish experience.
- Arellano, F. A., y Fedea-Santander, C. Á. T. E. D. R. A. (2007). The effect of outplacement on unemployment duration in Spain. DOCUMENTO DE TRABAJO, 2007, 16.
- Arellano, F. A., Felgueroso, F., Vázquez, P., y Gonzalez, E. (2008). Public-private partnerships in labour markets. IESE Business School, Working Paper, (744).
- Arellano, F. A. (2009): “*The effect of outplacement services on earning prospects of unemployed*”. (No. 2009-15). Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, SA (Ivie).
- Card, D., Kluve, J., y Weber, A. (2010): “*Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis\**”. The Economic Journal, 120(548), F452-F477.
- Carling, K., y Richardson, K. (2004): “*The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s*”. Labour Economics, 11(3), 335-354.
- Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R., y Zamora, P. (2013): “Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment”. The Quarterly Journal of Economics, 128(2), 531-580.
- Díaz, F., y Cueto, B.(2008): “Efectos de las políticas de formación a desempleados”. Revista de Economía Aplicada, 16(46).
- Dolado, J. J., Alonso-Borrego, C., Arellano, F. A., y Jimeno, J. F. (2004). Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español. Fundación Alternativas.
- García Pérez, J.I. y Rebollo, Y.F. (2009): “*The use of permanent contracts across Spanish regions: do regional wage subsidies work?*”, Investigaciones Económicas, XXXIII(1), pp. 97-130.
- Heckman, J. J., LaLonde, R. J., y Smith, J. A. (1999):“*The economics and econometrics of active labor market programs*”. Handbook of labor economics, 3, 1865-2097.
- Kluve, J., y Schmidt, C. M. (2002): “*Can training and employment subsidies combat European unemployment?*” Economic policy, 17(35), 409-448.
- Kluve, J. (2010): “*The effectiveness of European active labor market programs, Labour Economics*”, Volume 17, Issue 6, December 2010, Pages 904-918.

<http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004>.

- 
- Mato Díaz, F. J., Cueto Iglesias, B., & Dávila Díaz, M. (2004): “*Evaluación de políticas de mercado de trabajo: un análisis aplicado de las subvenciones al autoempleo*”. Información Comercial Española, (813), 247-258.
- Osikominu, A. (2013): “*Quick job entry or long-term human capital development? The dynamic effects of alternative training schemes*”. The Review of Economic Studies, 80(1), 313-342.
- Picchio, M., y van Ours, J. C. (2013): “*Retaining through training even for older workers*”. Economics of Education Review, 32, 29-48.
- Román, C., Congregado, E., y Millán, J. M. (2013): “*Start-up incentives: entrepreneurship policy or active labour market programme?*”. Journal of Business Venturing, 28(1), 151-175.
- Van der Klaauw, B., y Van Ours, J. C. (2011): “*Carrot And Stick: How Re-Employment Bonuses And Benefit Sanctions Affect Exit Rates From Welfare*”. Journal of Applied Econometrics.
- Wunsch, C. (2013): “*Optimal use of labor market policies: the role of job search assistance*”. Review of Economics and Statistics, 95(3), 1030-1045.