

## Políticas activas de empleo: ¿son eficaces la formación y los subsidios al empleo para la reinserción profesional del parado?

La labor de buscar trabajo es lenta y difícil. Lógicamente, en épocas de crisis la tarea se vuelve aún más complicada. Si, en 2007, la duración promedio del periodo de paro en los países de la OCDE era de 7,9 meses, en 2013, cuando Europa recaía en la recesión, se disparó hasta los 10,8 meses. ¿Pueden hacer algo los Gobiernos para mejorar la capacidad de los desempleados para conseguir trabajo (esto es, la empleabilidad)? La idea fundamental es que la empleabilidad dependerá, en última instancia, del capital humano del parado y que, por tanto, hay que diseñar políticas dirigidas a actuar sobre dicho capital. Estas políticas, que se denominan genéricamente políticas activas, acostumbran a bascular sobre dos ejes. En primer lugar, incidir de manera directa sobre la calidad de la oferta laboral. En segundo lugar, actuar sobre la demanda de empleo. El instrumento habitual de la primera línea es la formación, el de la segunda, las subvenciones al empleo. Veámoslas con mayor detalle.

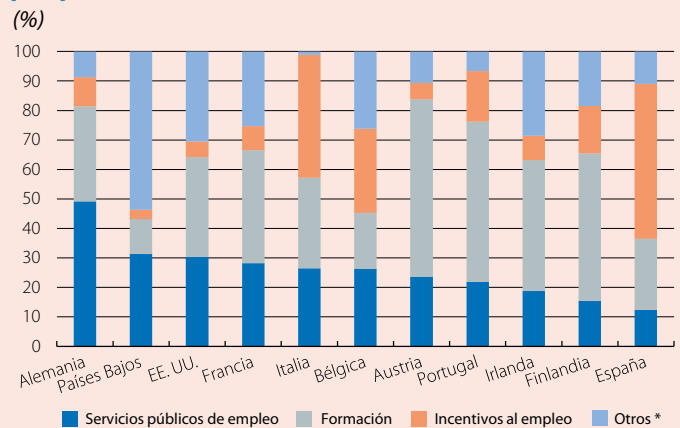
La formación, como herramienta para alinear el capital humano del parado y las necesidades de la empresa, acostumbra bien a tener una vocación generalista (sería el caso de la formación en idiomas, uso de las tecnologías de la información o aprendizajes básicos), bien a tener un enfoque más especializado (como es el caso de la formación en programas informáticos avanzados). La oferta formativa puede adoptar, además, distintas modalidades según el grado de colaboración con las empresas, la libertad de elección de los individuos (que pueden valerse, por ejemplo, de cheques de formación para elegir los cursos que mejor se ajustan a sus preferencias) y el tipo de proveedor (sector público o privado). Finalmente, cabe mencionar que, por su propia naturaleza, muchas de estas acciones están diseñadas para atender al colectivo de parados de larga duración, que es el que acostumbra a descapitalizarse en mayor medida.

Por otro lado, las subvenciones al empleo persiguen impulsar la contratación de trabajadores y, así, evitar su descapitalización al permanecer fuera del mercado laboral por un periodo excesivamente largo. Dos de las modalidades más frecuentes son la rebaja en las cotizaciones a la Seguridad Social y la incentivación de la actividad emprendedora mediante, por ejemplo, descuentos en las cotizaciones o asesoramiento en la etapa inicial de un nuevo negocio.

En definitiva, en el arsenal de las políticas activas encontramos dos grandes vías estratégicas: incidir de manera directa sobre la calidad de la oferta laboral mediante los programas de formación o actuar sobre la demanda a través de los incentivos al empleo. ¿Cuál es más efectiva? La respuesta a esta cuestión dista de ser sencilla, ya que los numerosos análisis disponibles muchas veces no son comparables entre sí. No obstante, a medida que se acumula evidencia empírica empiezan a manifestarse unas conclusiones generales.<sup>1</sup> Así, una primera cuestión central es cuál es el tipo de programa más efectivo. Los datos apuntan a que los programas de orientación y de formación son útiles. En cambio, los resultados sobre los subsidios al empleo privado no son concluyentes: una parte de los estudios corroboran su eficacia, pero otros la matizan. En cuanto a los programas de creación directa de empleo público, el balance es más negativo. Un segundo interrogante fundamental se refiere a si es más importante el diseño del programa en sí mismo o las características del entorno (momento del ciclo económico, instituciones del mercado de trabajo, etc.). La evidencia respalda la idea de que el tipo del programa es un factor esencial, que explica su eficacia.

Por tanto, una opción ventajosa sería señalar la formación de parados como una de las vías prioritarias dentro de las políticas activas. Ahora bien, ¿qué recomendaciones detalladas se pueden derivar de la evidencia existente? Los análisis parecen indicar que los cursos más específicos y extensos mejoran significativamente la empleabilidad: en cambio, los de corta duración en los que se enseñan habilidades de tipo general no parecen hacerlo en exceso, aunque puedan darse algunas diferencias en función de a quién van dirigidos.<sup>2</sup> Igualmente, el método para suministrar la formación es determinante. En algunos países se distribuye

### Distribución del gasto de políticas activas por partidas en 2012 (%)



**Nota:** \* Programas directos de empleo del sector público y subsidios a empleo para personas con capacidad reducida para trabajar.

**Fuente:** "la Caixa" Research, a partir de datos de la OCDE.

1. Kluge, J. (2010), «The Effectiveness of European Active Labor Market Programs», *Labour Economics*, 17: 904-918, y Card, D., Kluge, J. y Weber, A. (2009), «Active Labour Market Policy Evaluations – a Meta-analysis», *Ruhr Economic Papers* (86).

2. Véase, por ejemplo, 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. Asimismo, 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, Universidad Carlos III.

a los parados cheques intercambiables por cursos, lo que aumenta su libertad de elección (y, por extensión, su motivación) y obliga a las instituciones que imparten los cursos a esforzarse más para captar alumnos.<sup>3</sup> En otros, existe una colaboración más estrecha con las empresas, lo que parece haber generado un impacto positivo sobre la empleabilidad.<sup>4</sup>

Hasta aquí se ha hecho referencia a la eficacia de las políticas activas en términos de empleabilidad, pero es obvio que el análisis es parcial, puesto que estos estudios no contabilizan los costes que soporta la Administración. En particular, esta consideración es especialmente relevante en relación con las subvenciones directas al empleo privado. La evidencia empírica sugiere que estos programas pueden ayudar a impulsar la ocupación, pero también que, además de los costes monetarios directos, tienen unos costes indirectos muy elevados, lo que se denomina «peso muerto», ya que se ofrecen subsidios a contrataciones que ya hubieran tenido lugar en su ausencia. Las estimaciones del tamaño de este peso muerto son muy diversas según el diseño del programa y el país, pero en general se situarían entre el 20% y el 60% del coste monetario. Si esta circunstancia no se tiene en cuenta, se sobreestima el impacto positivo de este tipo de ayudas. Por este motivo, los subsidios al empleo deberían concederse solo a colectivos de muy difícil reinserción como, por ejemplo, los parados de larga duración o los mayores de 45 años.<sup>5</sup>

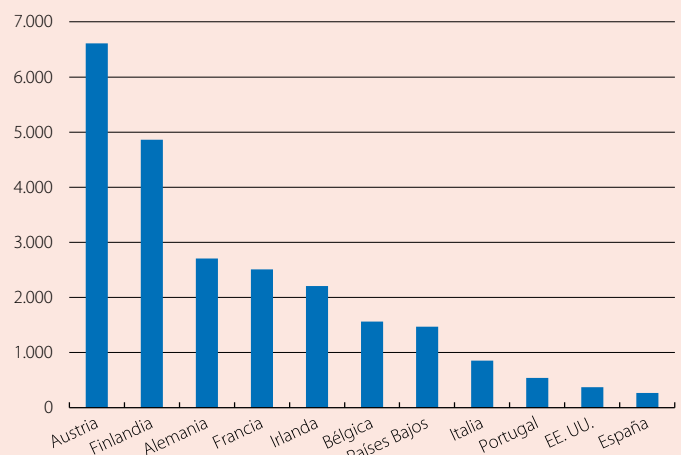
Así pues, la revisión de las políticas activas queda coja si no se incorpora el peso de la evaluación de las mismas. Los fondos públicos destinados a las políticas activas son elevados (alcanzaron el 0,56% del PIB en el conjunto de la OCDE en 2013) y, por tanto, también el coste de oportunidad de no utilizar de manera óptima estos recursos. La evaluación completa de cualquier medida debería, en consecuencia, incluir también un análisis que comparara el beneficio con el coste. Idealmente, además, dicho análisis debería llevarse a cabo a partir de los resultados de un estudio piloto a menor escala. De este modo, solo se generalizarían aquellas medidas que en dicho estudio se perfilaban como rentables, lo que evitaría gastar innecesariamente en aquellas que no lo son. Los países del norte y el centro de Europa tienen una gran tradición de poner en marcha experimentos antes de instaurar una política a nivel nacional para valorar *a priori* si realmente merece la pena. Un ejemplo muy ilustrativo de esta práctica puede leerse en Messer y Wolfer (2009).<sup>6</sup> En concreto, los autores analizan los efectos de la introducción de un bono para la formación de adultos en Suiza a partir de un experimento en el que un grupo de personas se beneficiaron de dicha medida y otras no. Los resultados muestran un aumento significativo de la participación en cursos de formación, aunque también reconocen que un número elevado de individuos se hubiera formado igualmente sin el recibo del bono (otro ejemplo de peso muerto). Gracias a este estudio, el Gobierno suizo dispone de una mayor información para decidir si hace extensible esta medida a todo el país.

En definitiva, las políticas activas deben ser parte integrante de cualquier estrategia de lucha contra el desempleo que trate de obtener resultados permanentes. No son políticas sencillas de concretar, ni baratas, y, por ello, conocer, difundir y adaptar las mejores prácticas debería ser una exigencia básica en cualquier país. Hemos visto que los incentivos al empleo pueden incrementar la empleabilidad, pero tienen un elevado peso muerto y, por tanto, deberían focalizarse en grupos de muy difícil reinserción laboral. Afortunadamente, la efectividad de la formación en términos de mejora de la empleabilidad es más clara y los resultados son bastante independientes del contexto institucional y cíclico. Ello comporta que replicar lo que funciona mejor en otras economías es una vía prometedora. Visto el potencial de las políticas activas, los resultados que cabe esperar si se mejora en este campo justifican con creces reproducir el proceso de innovación que muchos países europeos están realizando.

Maria Gutiérrez-Domènech  
Departamento de Macroeconomía, Área de Planificación Estratégica y Estudios, CaixaBank

### Gasto en políticas activas de formación en 2012

Euros por desempleado



Fuente: "la Caixa" Research, a partir de datos de la OCDE.

3. Véase Box 3.7 de «OECD Employment Outlook (2015)».

4. Ekspertgruppen (2014), «New Paths Towards Job – For Citizens on the Margins of the Labour Market».

5. Para un resumen de las metodologías utilizadas en la evaluación de políticas activas, véase de la Rica, S. (2015), «Políticas activas de empleo: una panorámica», Fedea Policy Papers – 2015/01.

6. Messer, D. y Wolfer, S. C. (2009), «Money Matters – Evidence from a Large-Scale Randomized Field Experiment with Vouchers for Adult Training», CESIFO WORKING PAPER NO. 2548.